

Proc. nº 9540/2008

Parecer nº 43/2008

O Senhor Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei 227/X, relativa ao *“regime de aprovação e divulgação da política de remuneração dos membros dos órgãos de administração das entidades de interesse público e proceder à revisão do regime sancionatório para o sector em matéria criminal e contra-ordenacional”*.

Nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 23º da Lei de Protecção de Dados (LPD – Lei 67/98, de 26 de Outubro), a CNPD é competente para emitir o parecer solicitado.

Cumpre, pois, analisar a Proposta de Lei 227/X à luz da protecção de dados pessoais e emitir o correspondente parecer. Essa análise e pronunciamento limitam-se às normas atinentes ou implicantes com a protecção da privacidade e dos dados pessoais. Daí que, em suma, o parecer que aqui se elabora se circunscreva à questão da divulgação.

I – Análise

1 – Antes de mais, o valor legal do diploma resultante desta iniciativa – Lei da Assembleia da República – coloca esta iniciativa legislativa no nível de lei da Assembleia da República, com força suficiente, na hierarquia das normas, para operar alterações ao regime dos direitos, liberdades e garantias e para consagrar alterações aos regimes sancionatórios aqui em presença.

2 – Em primeiro lugar, a Proposta aqui sob estudo resulta de uma ponderação política sobre a remuneração dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização e divulgação dessas remunerações, no tocante às “*entidades de interesse público, enumeradas no decreto-lei que cria o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria*””, parecendo à CNPD que essa ponderação constitui também uma opção feita sobre o equilíbrio entre a protecção da privacidade e dos dados pessoais desses membros, por um lado, e as necessidades de transparência, publicidade, auditabilidade e confiança nessas entidades. Para a CNPD essa opção é, à luz da LPD, nomeadamente dos seus artigos 2º e 5º/1 b), legítima e respeitadora dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, isto é, do direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar e do direito à protecção dos dados pessoais. Esta também foi a conclusão do Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos C-465/00, C-138/01 e C-139/01 na sentença decretada em 20 de Maio de 2003.

3 – A proposta de Lei 227/X, em diversos locais do seu tecido normativo, refere-se às “*entidades de interesse público, enumeradas no decreto-lei que cria o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria*”. Tal é o caso, desde logo, da Exposição de Motivos, nº 1 do artigo 2º, nº 1 do artigo 4º e outros adiante da Proposta. O decreto-lei que criou o Conselho nacional de Supervisão de Auditoria já foi publicado em Diário da República, sob o nº 225/2008, de 20 de Novembro. Sendo assim, extraem-se duas consequências que, na óptica da CNPD, devem conduzir a duas alterações na Proposta de Lei 227/X:

a) Por um lado, em todos os locais onde se fala em “*decreto-lei que cria o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria*” deve, a partir das alterações aqui sugeridas, falar-se em Decreto-Lei nº 225/2008, de 20 de Novembro, aumentando, assim, a clareza e certeza jurídicas nesta Proposta.

b) Por outro lado, a expressão “*as entidades de interesse público enumeradas no*” referido decreto-lei poderia ser substituída pelo elenco completo dessas entidades tal como aparecem listadas no artigo 2º do Decreto-Lei 225/2008, de 20 de Novembro, ou então, numa alternativa mais simplificada, por remissão directa

para esta norma do artigo 2º deste Decreto-Lei. A clareza e a certeza jurídicas, novamente, sairiam beneficiadas com estas alterações.

4 – No que toca à divulgação das remunerações, previstas no artigo 3º desta proposta, prevê-se a divulgação nos documentos anuais de prestação de contas, junto da CMVM e/ou de outras entidades nas junto das quais essas contas devam ser depositadas e/ou perante as quais se devam submeter a apreciação, do *“montante anual da remuneração auferida pelos membros dos referidos órgãos, de forma agregada ou individual”*. Do ponto de vista da protecção de dados pessoais e tendo em consideração os propósitos de transparência, publicidade, auditabilidade e confiança estas soluções alternativas – agregado ou individual – não são indiferentes. Sendo divulgadas de forma agregada, mesmo conhecendo-se a política remuneratória definida, pode não alcançar-se a exacta remuneração individual de um determinado membro dos órgãos de administração ou fiscalização das referidas entidades. Tendo em conta que, a partir da introdução do nº 3 no artigo 215º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, tal como proposto no artigo 5º desta iniciativa legislativa aqui sob estudo, o Banco de Portugal (BdP) pode solicitar todos os esclarecimentos e informações necessários às averiguações ou à instrução de processos, a divulgação de forma agregada não deve afastar, através do apelo à protecção da privacidade e dos dados pessoais, o dever de informar sobre a remuneração individual de cada membro daqueles órgãos.

5 – Prevê-se, neste diploma, no artigo 6º, a introdução no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras do Artigo 227º-B, relativo à “Divulgação da decisão”. Aqui se diz, no nº 1, que *“decorrido o prazo de impugnação judicial”*, as decisões do BdP que condenem por infracções especialmente graves são divulgadas no sítio da Internet do BdP, por extracto ou na íntegra dessas decisões, acrescentando-se que tal acontecerá mesmo que tenha havido impugnação judicial, sendo que, neste caso, a divulgação deve ser feita de modo a incluir essa mesma menção. Quanto a esta norma algumas observações:

a) A primeira nota é para o risco de divulgar decisões do BdP judicialmente impugnadas. A divulgação dessas decisões, relativas a pessoas humanas, a indivíduos, acarreta sempre uma classificação negativa, estigmatizante, penalizadora pessoal e profissionalmente sem que haja definitividade da decisão que a produziu. Ainda que a menção da impugnação seja feita, a divulgação da decisão sancionatória no sítio da Internet não apaga o juízo de censura social e corporativa, com repercussões pessoais e profissionais que podem atingir a extrema gravidade, não atenuado pela mera menção da impugnação judicial. E uma eventual decisão revogatória e absolutória não elimina totalmente aquele efeito penalizante. Sendo assim, em respeito pelas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 5º da LPD, nomeadamente quanto à exactidão dos dados, a CNPD aponta como solução preferencial a divulgação de decisões definitivas, já inimpugnáveis e/ou já transitadas em julgado.

b) Caso a opção legislativa se mantenha conforma a Proposta aqui apreciada, importa definir com detalhe, ainda respeitando a certeza e segurança jurídicas, o que significa a divulgação “*na íntegra*”: a prudência e prevenção ao serviço dos direitos de personalidade, dos direitos à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção dos dados pessoais aconselha, na opinião da CNPD, que essa integralidade signifique a colocação completa, integral (descontando-se o pleonismo, pretende-se sublinhar a ideia de totalidade) dos instrumentos e peças processuais: acusação administrativa, defesa administrativa, impugnação judicial, defesa da impugnação judicial, elementos probatórios oferecidos e requeridos. Este é, na opinião da CNPD, o melhor meio de prossecução da transparência e publicidade, além de ser a maior garantia dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades abrangidas de face à divulgação de decisões que impugnaram. Além de que, novamente, homenageia-se a exactidão e completude dos dados pessoais tratados, tal como prescreve a alínea d) do nº 1 do artigo 5º da LPD e tal como a alínea d) do nº 1 do artigo 11º da LPD oferece ao titular. Assim, uma vez que o titular tem direito a obter do responsável pelo tratamento a rectificação dos dados devido ao carácter incompleto dos seus dados, a solução normativa aqui introduzida pode prever que a completude dos dados pessoais dos titulares – membros dos órgãos de administração e fiscalização – é

uma exigência da divulgação no sítio da Internet das decisões ainda não definitivas, no sentido atrás apontado.

c) Quanto ao nº 2 do artigo 227º-B, introduzido por esta Proposta, apenas se alerta para o facto de a remissão aí feita para o nº 5 do artigo 227º parece querer dizer-se para o nº 5 do artigo 227º-A, imediatamente anterior e também introduzido por esta iniciativa legislativa aqui em análise, pois o artigo 227º do RGICSF não contém, na sua versão mais actualizada republicada no Decreto-Lei 1/2008, de 3 de Janeiro, nenhum nº 5 que consagre qualquer norma.

d) O estatuído no nº 3 deste regime previsto no artigo 227º-B desta Proposta deve contar com um elevado grau de previsibilidade de critérios, com grande afinção dos factores de ponderação, a fim de afastar decisões que possam constituir ou aparentar medidas discriminatórias ou meramente tomadas à luz de critérios de contingência, tudo para respeito do artigo 2º e 7º da LPD (e artigo 13º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

e) Quanto ao nº 4 da proposta, repetimos aqui o atrás dito sobre a definitividade das decisões condenatórias divulgadas: em suma, entende a CNPD que estas decisões só devem ser divulgadas depois de se tornarem totalmente definitivas e inimpugnáveis; de contrário, devem ser divulgadas com a totalidade, a integralidade dos seus elementos decisórios – notas de culpa, defesas, meios probatórios, peças impugnatórias, respectivas contestações, peças processuais subsequentes, meios e diligências probatórias, entre outros: artigo 5º/1, b) e 11º/1, d) da LPD.

6 – Com as devidas adaptações, quanto às alterações do Código de Valores Mobiliários propostas no artigo 7º da iniciativa legislativa aqui presente, tal como quanto às alterações introduzidas no regime da actividade dos contratos de seguros propostas pelo artigo 9º da Proposta de Lei aqui em estudo, a CNPD reproduz as mesmas considerações atrás feitas.

II – Conclusões

- a) O valor legal do diploma resultante desta iniciativa – Lei da Assembleia da República – coloca esta iniciativa legislativa no nível de lei da Assembleia da República, com força suficiente, na hierarquia das normas, para operar alterações ao regime dos direitos, liberdades e garantias e para consagrar alterações aos regimes sancionatórios aqui em presença.
- b) Para a CNPD, a finalidade das alterações legislativas operadas por esta iniciativa da Proposta 227/X é, à luz da LPD, nomeadamente dos seus artigos 2º e 5º/1 b), legítima e respeitadora dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos – do direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar e do direito à protecção dos dados pessoais.
- c) Em todos os locais onde se fala em “*decreto-lei que cria o Conselho Nacional de Supervisão de Auditoria*” deve passar a falar-se em Decreto-Lei nº 225/2008, de 20 de Novembro.
- d) A expressão “*entidades de interesse público enumeradas no*” referido decreto-lei deve ser substituída pelo elenco completo dessas entidades tal como aparecem listadas no artigo 2º do Decreto-Lei 225/2008, de 20 de Novembro, ou então, numa alternativa mais simplificada, por remissão directa para esta norma do artigo 2º deste Decreto-Lei.
- e) O dever de informar sobre a remuneração individual de cada membro dos órgãos de administração e fiscalização daquelas entidades não é prejudicado, à luz da protecção da privacidade e dos dados pessoais daqueles membros, pela prévia divulgação da mesma informação de forma agregada.
- f) Em respeito pelas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 5º da LPD, nomeadamente quanto à exactidão dos dados, a CNPD aponta como solução preferencial a divulgação de decisões definitivas, já inimpugnáveis e/ou já transitadas em julgado.

- g) Se assim não se entender, a divulgação "*na íntegra*" deve significar a colocação completa, total dos instrumentos e peças processuais: acusação administrativa, defesa administrativa, impugnação judicial, defesa da impugnação judicial, elementos probatórios oferecidos e requeridos em todas as fases.
- h) A remissão feita no n.º 2 do artigo 227.º-B para o n.º 5 do artigo 227.º parece querer dizer-se para o n.º 5 do artigo 227.º-A imediatamente anterior.
- i) Com as devidas adaptações, quanto às alterações do Código de Valores Mobiliários propostas no artigo 7.º da iniciativa legislativa aqui presente, tal como quanto às alterações introduzidas no regime da actividade dos contratos de seguros propostas pelo artigo 9.º da Proposta de Lei aqui em estudo, a CNPD reproduz as mesmas considerações atrás feitas.

Este é o parecer da CNPD.

Lisboa, 28 de Novembro de 2008

Eduardo Campos (relator); Luís Durão Barroso; Ana Roque; Carlos de Campos Lobo;
Helena Delgado António; Vasco Almeida



Luís Lingnau da Silveira (Presidente)