

PARECER/2023/25

I. Pedido

1. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, solicitou, em 1 de março de 2023, à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei 592/XV/1 (IL), relativo à «reforma do sistema de acesso à informação administrativa, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos».

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pelos artigos 57.º, n.º 1, alínea c); 58.º, n.º 3, alínea b); 36.º, n.º 4, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante, RGPD), em conjugação com o disposto no artigos 3.º; 4.º, n.º 2; 6.º, n.º 1, alínea a), todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

II. Análise

3. O Projeto de Lei n.º 592/XV/1.^a (doravante, Projeto) vem alterar a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, modificada por último pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto (doravante, Lei n.º 26/2016), no sentido de reforçar a função e os poderes da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), em especial, atribuindo efeito vinculativo aos respetivos pareceres e prevendo a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias compulsórias aos titulares de órgãos administrativos que não acatem o sentido dos pareceres.

4. De acordo com a exposição de motivos que acompanha o Projeto, «[...] o efeito vinculativo das deliberações da CADA reforça o princípio da administração aberta enquanto princípio basilar do nosso direito administrativo e garante que estas sejam levadas em consideração por todos os órgãos e entidades da Administração Pública», ao mesmo tempo que o regime da sanção pecuniária compulsória serve o propósito de incentivar a garantia de acesso a documentos administrativos.

5. Tais alterações não são incompatíveis com o regime jurídico de proteção de dados pessoais, pelo que a CNPD nada tem a assinalar, de princípio, quanto a tal opção.

6. Todavia, podem surgir dificuldades práticas de conciliação do efeito jurídico vinculativo dos pareceres da CADA com decisões vinculativas da CNPD, atentas as competências de fronteira das duas entidades, dificuldades que aqui se assinalam para eventual ponderação pelo poder legislativo.

7. Na verdade, o princípio da administração aberta não é aplicável (ou pode não ser aplicado) na sua máxima extensão sempre que os documentos administrativos contenham informação pessoal relativa a pessoas singulares que as identifiquem ou possibilite a sua identificação, *i.e.*, sempre que contenham dados pessoais (cf. alínea 1) do artigo 4.º do RGPD) – documentos que a Lei n.º 26/2026 designa por documentos nominativos. Sendo certo que a informação de que a Administração Pública dispõe corresponde, em boa medida, a dados pessoais dos cidadãos – sejam eles utentes de serviços públicos, outros cidadãos em interação com as organizações públicas, ou os seus trabalhadores. E, por isso, quando em causa estejam documentos nominativos, a sua divulgação e a sua disponibilização supõe um processo de anonimização integral e irreversível ou a verificação de condições especificamente previstas no n.º 5 do artigo 6.º daquele diploma legal.

8. Ora, por vezes as entidades administrativas tratam dados pessoais sem fundamento de licitude para o efeito ou conservam-nos para além do período necessário ao cumprimento da finalidade do tratamento (em violação do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD). Nesses casos, pode suceder que, porque a informação existe nos sistemas de informação das entidades, a mesma entidade administrativa seja destinatária, por um lado, de um parecer da CADA no sentido de se garantir o acesso aos documentos com esses dados pessoais e, por outro lado, de uma ordem de apagamento dos dados pessoais ilicitamente conservados (ou sujeitos a outro tipo de operação de tratamento), proferida pela CNPD ao abrigo das alíneas *c)*, *d)* ou *g)* do n.º 2 do artigo 58.º do RGPD. Perante dois deveres jurídicos contraditórios, sobrarão a dúvida, para a entidade destinatária dos dois atos jurídicos, de qual o dever a ser cumprido, sendo certo que, de acordo com o regime jurídico de proteção de dados o incumprimento da ordem da CNPD corresponde a uma conduta ilícita, suscetível de ser sancionada criminalmente (cf. artigo 52.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto).

9. Aproveita-se ainda para suscitar uma questão relativa ao âmbito do efeito vinculativo do parecer da CADA, em especial se, como parece resultar do Projeto, o parecer vincula qualquer que seja o seu sentido. A questão prende-se com a *ratio legis* desta alteração: se o que se pretende, conforme o que consta da exposição de motivos, é promover a cultura administrativa de transparência e reforçar o princípio da Administração aberta, faz sentido, à luz das atribuições da CADA, a força vinculativa do parecer quando for emitido com o sentido de dever ser garantido o acesso aos documentos administrativos (nominativos ou não), sobrando a dúvida se o mesmo efeito jurídico vinculativo se justifica quando a CADA entenda haver outros direitos ou interesses que afastam aquele princípio ou o interesse legítimo no acesso.

10. Esta questão foi, noutra plano legislativo que aqui se traz à colação a título meramente exemplificativo, decidida em termos diferentes: a CNPD tem legalmente poderes para ordenar aos responsáveis pelo

tratamento a garantia de direitos do próprio titular dos dados pessoais e para proibir o tratamento de dados pessoais, mas não tem poderes para ordenar aos responsáveis que disponibilizem dados pessoais a terceiros, pois tal ultrapassa a razão de ser das suas atribuições legais e dos seus poderes de correção.

11. A CNPD deixa, por isso, esta nota para eventual ponderação.

12. A terminar toma-se ainda a liberdade de assinalar, no n.º 1 do novo artigo 39.º-A, a incongruência de se mencionar «que incumpram com as *deliberações constantes do parecer*» (itálico nosso). Em coerência com o teor das alterações projetadas, que refere sempre o efeito vinculativo do parecer, melhor seria estatuir *que incumpram o dever imposto pelo parecer ou que incumpram o sentido do parecer vinculativo*.

III. Conclusão

13. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que as alterações aqui projetadas não são incompatíveis com o regime jurídico de proteção de dados, chamando, no entanto, a atenção para as dificuldades de conciliação do efeito jurídico vinculativo dos pareceres da CADA com as decisões vinculativas da CNPD, em especial com ordens de eliminação de dados pessoais conservados ilicitamente, atentas as competências de fronteira das duas entidades (cf. supra, ponto 8).

14. A CNPD toma ainda a liberdade de assinalar uma dúvida quanto ao âmbito do efeito vinculativo dos pareceres da CADA (*i.e.*, se o efeito vinculativo ocorre qualquer que seja o sentido do parecer ou apenas quando o sentido seja o de se assegurar o acesso aos documentos administrativos), à luz do princípio da Administração aberta em que se fundamentam as alterações projetadas (cf. supra, pontos 9 a 11).

Aprovado na reunião de 14 de março de 2023



Filipa Calvão (Presidente)