

Parecer n.º 72 /2012

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas – IFAP, I.P. veio solicitar o parecer da CNPD sobre a Alteração da proposta COM (2011) 628 final/2 da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum.

Na medida em que o instrumento jurídico em preparação nas instituições da União implica o tratamento de dados pessoais, a CNPD é competente para emitir parecer, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro – Lei de Protecção de Dados (LPD), no âmbito das atribuições consagradas no n.º 2 do artigo 22.º da citada lei.

I. Pedido

Esta Alteração da proposta surge no quadro da adesão da Croácia à União, prevista para 1 de julho de 2013, e na necessidade de definir novas regras aplicáveis à publicação de informações sobre os beneficiários dos fundos agrícolas europeus, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça da União¹, de 9 de novembro de 2010, que declarou inválidos os artigos 42.º, n.º 8-B, e 44.º-A do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum².

¹ Acórdão nos processos apensos C-92/09 e C-93/09.

² Regulamento (CE) n.º 1290/2005, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1437/2007 do Conselho, de 26 de novembro de 2007, bem como o Regulamento (CE) n.º 259/2008 da Comissão, de 18 de março de 2008, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1290/2005 no que respeita à publicação de informação sobre os beneficiários dos fundos provenientes do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).



Este Regulamento, na sua versão alterada, previa a publicação anual das listas de beneficiários, pessoas singulares e pessoas coletivas, dos fundos concedidos no âmbito do FEAGA, subdividido em pagamentos diretos, e do FEADER, o montante total do financiamento (artigo 44.º-A). No que dizia respeito à publicação de informações dos beneficiários que eram pessoas singulares, o Regulamento remetia para as normas comunitárias de proteção de dados pessoais quanto à prestação de informação aos titulares (artigo 42.º, n.º 8-B).

Nos termos do Regulamento que estabelece as normas de execução, e referindo-nos apenas às pessoas singulares, estava prevista a publicação de nome e apelido do beneficiário, município onde reside e, quando disponível, o código postal que identifique esse município, o montante dos pagamentos diretos ou outros pagamentos do FEAGA, o montante total do financiamento público do FEADER, incluindo a contribuição comunitária e a nacional, a soma dos montantes referidos e a moeda em que estão expressos os montantes.

No entanto, os Estados-Membros poderiam publicar informações mais detalhadas do que as acima descritas.

Ainda de acordo com as normas de execução, esta informação dos beneficiários deveria ser disponibilizada num sítio da Internet único por cada Estado-Membro, através de uma ferramenta de busca que permitisse ao público em geral pesquisar por nome, município, montantes ou por uma combinação destes elementos.

O objetivo desta publicação seria o aumento da transparência no que respeita à utilização dos fundos e a garantia de uma gestão financeira sólida dos mesmos (cf. Considerando 2 do Regulamento que estabelece as normas de execução).



O Tribunal de Justiça, no acórdão acima referido, vem declarar inválidos os artigos que preveem esta publicação, na medida em que considerou que o Conselho e a Comissão não efetuaram uma ponderação equilibrada entre o interesse da União em garantir a transparência das suas ações e uma utilização ótima dos fundos públicos, por um lado, e os direitos fundamentais consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta, por outro.

Com efeito, o TJUE considerou que se impunha uma análise pelas instituições em causa, antes da adoção das disposições legais, da questão de saber se a publicação, através de um sítio Internet único pelo Estado-Membro, livremente consultável, dos dados nominativos relativos a todos os beneficiários em causa e aos montantes exatos que cada um deles recebeu – sem distinção em função da duração, da frequência, do tipo ou da importância das ajudas recebidas – não vai além do que é necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos.

O TJUE salienta que *«não é possível reconhecer que o objetivo de transparência prima automaticamente sobre o direito à proteção de dados pessoais, mesmo que estejam em jogo interesses económicos importantes»* (cf. ponto 85 do acórdão), afirmando que o Conselho e a Comissão *«excederam os limites impostos pelo respeito do princípio da proporcionalidade»* (cf. ponto 86 do acórdão).

Na sequência deste acórdão, vem agora a Comissão Europeia, na Alteração à sua proposta de revisão dos regulamentos atrás mencionados, estabelecer novas regras quanto à forma como é feita a publicação dos dados dos beneficiários dos fundos agrícolas europeus.

fr



Assim, visando observar o equilíbrio entre o objetivo prosseguido do controlo público da utilização dos dinheiros do FEAGA e do FEADER e o direito dos beneficiários ao respeito da sua vida privada e, em particular, à protecção dos seus dados pessoais, considera a Comissão Europeia que «*deve ser tida em conta a importância da ajuda*» (Considerando 70-F da Alteração da proposta).

Nessa medida, a Comissão propõe que os Estados-Membros estabeleçam um limiar para o montante da ajuda recebida, abaixo do qual o nome do beneficiário não deve ser publicado, quer se trate de pessoa singular ou coletiva, devendo apenas ser publicadas as restantes informações associadas a um código por beneficiário. A forma do código será decidida por cada Estado-Membro (artigo 110.º-B da Alteração da proposta).

Desse modo, a publicação anual *ex post* deve conter os seguintes elementos: nome e apelido do beneficiário, se for pessoa singular; denominação social completa, quando os beneficiários sejam pessoas coletivas com personalidade jurídica própria; denominação completa da associação, conforme registada, ou por outro meio reconhecida oficialmente, quando os beneficiários sejam associações sem personalidade jurídica própria; o município onde reside ou está registado o beneficiário e, sempre que disponível, o respetivo código postal; os montantes dos pagamentos correspondentes a cada medida financiada pelo FEAGA e pelo FEADER recebidos por cada beneficiário no exercício em causa, totalizando as contribuições da União e nacional; a natureza e a descrição das medidas financiadas pelo FEAGA e pelo FEADER a título das quais foram concedidos os pagamentos.



Ainda nos termos do mesmo artigo, estas informações serão disponibilizadas num único sítio da Internet por Estado-Membro, devendo manter-se disponíveis pelo período de dois anos desde a sua publicação.

O artigo 110.º-C da Alteração da proposta prevê a obrigação de os Estados-Membros prestarem o direito de informação aos beneficiários, incluindo sobre os seus direitos e os procedimentos para o seu exercício, por força do disposto na Diretiva 95/46/CE.

II. Apreciação

Cumpra agora apreciar se a Alteração da proposta de novo Regulamento respeita as normas da União em matéria de proteção de dados e se foi, à luz do princípio da proporcionalidade, encontrado o equilíbrio adequado entre a transparência pública e a proteção da vida privada dos beneficiários, tal como defendido no acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Quanto ao conteúdo das informações a publicar, nos termos do artigo 110.º-A da Alteração da proposta, desde logo se destaca que foi retirada aos Estados-Membros a possibilidade até aqui existente de acrescentarem outras informações, assumindo o texto do Regulamento um elenco fechado. Deste modo, parece estar garantido que não se resvala, a nível nacional, para a publicação de outros dados pessoais que possam comprometer o desejado equilíbrio.

Por outro lado, a atribuição específica dos montantes a cada medida financiada, bem como a sua descrição e natureza, parece ser adequada, pois permite ter uma visão mais concreta e justa da utilização dos fundos, beneficiando claramente um correto e

ajustado escrutínio público e democrático que as medidas de transparência pretendem alcançar, o que não era objetivamente atingido anteriormente quando apenas se publicava os montantes recebidos sem conhecer a sua aplicação material.

Ademais, os restantes dados publicados (nome e município) parecem ser adequados para perceber a distribuição geográfica da utilização de fundos agrícolas europeus.

Todavia, a possibilidade de divulgar, quando disponível, o código postal do beneficiário parece excessiva e pode pôr em causa, em particular no caso de Portugal, a anonimização pretendida no artigo 110.º-B da Alteração da proposta, quando estiverem em causa recebimentos de montantes abaixo de um determinado limiar.

Com efeito, a divulgação do código postal «que identifica esse município» (como dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 110.º-A) será uma informação redundante nos Estados-Membros onde o código postal possa ser coincidente com a área do município, uma vez que já é divulgado qual o município do beneficiário. Por outro lado, em outros Estados-Membros, como Portugal, o código postal é de tal modo detalhado que pode ser claramente indicador da morada postal (ao nível do nome da rua e da numeração par ou ímpar, por exemplo).

Assim sendo, a divulgação do dado pessoal “código postal” não só se afigura excessiva, não contribuindo para alcançar mais transparência, como violadora do princípio da anonimização previsto no artigo 110.º-B.

Relativamente ao estabelecimento de um limiar mínimo de montantes recebidos para a publicação dos dados dos beneficiários, que abrange pessoas singulares e coletivas, deixada ao critério dos Estados-Membros por razões entendíveis de diferenciação das



estruturas das economias agrícolas entre Estados-Membros, parece ser uma opção consentânea com um dos critérios aventados pelo TJUE.

A inclusão de pessoas coletivas nesta norma, embora não encontre justificativo na Alteração da proposta, parece resultar do facto referido pelo TJUE (cf. ponto 53 do acórdão) de a denominação social de algumas pessoas coletivas poderem identificar uma ou mais pessoas singulares. A seriação destes casos poderia resultar num peso excessivo para as entidades responsáveis pela publicação das listas de beneficiários.

Quanto ao prazo de conservação das informações dos beneficiários no sítio da Internet, não é dado qualquer motivo para o estabelecimento de dois anos. A menos que sejam introduzidas, ao nível dos Considerandos, razões que justifiquem este prazo, sendo as listas de beneficiários publicadas anualmente, considera-se dever ser este o período referência.

Por último, no que diz respeito à publicação das informações dos beneficiários na Internet, salienta-se que a Alteração à proposta, aqui em análise, mantém a sua divulgação mas exclui a ferramenta de pesquisa no sítio web dedicado.

Não é fornecido qualquer fundamento para esta alteração, mas admite-se que se prenda com o teor do acórdão do TJUE a este propósito sobre a ponderação equilibrada de interesses e a publicação ser feita na Internet (cf. ponto 79 do acórdão).

A este respeito, embora a CNPD admita que no quadro de desenvolvimento atual da sociedade de informação, o exercício da cidadania possa ser ampliado através da utilização das tecnologias de informação e comunicação, em particular facilitando o acesso dos cidadãos à informação de natureza pública, sempre se dirá que a difusão



de dados pessoais numa rede aberta mundial como a Internet, onde os dados pessoais ficarão disponíveis para sempre e são facilmente copiados para outros locais sem qualquer controlo da sua posterior utilização, ultrapassa em muito o objetivo de transparência e de acesso público à informação.

Nessa medida, qualquer disposição legal que imponha a publicação de dados pessoais na Internet, por motivos de transparência pública no sentido estrito de conceder mais fácil acesso à informação por parte dos cidadãos – a simples possibilidade de acesso público ou de divulgação pública por outros meios cumpre o princípio da transparência -, deve ser devidamente ponderada.

Ora, limitar-se a retirar da Alteração da proposta a ferramenta de pesquisa até aqui existente nos sítios dos Estados-Membros não parece ser medida suficiente para acautelar o equilíbrio de interesses sustentado pelo TJUE, pois qualquer motor de pesquisa geral da Internet pode obter o mesmo resultado, a partir do nome de um beneficiário.

Considerando a CNPD, no caso em apreço, que é claramente do interesse público dos Estados-Membros e da União o escrutínio dos cidadãos sobre a atribuição e utilização dos fundos agrícolas europeus, pelo que a publicação das informações sobre os beneficiários e os fundos recebidos constitui uma prática desejável de transparência pública, entende, porém, que deveria estar acautelado que os sítios web dedicados a essa publicação não fossem indexados aos motores de pesquisa da Internet.

Na verdade, o objetivo de maior transparência seria igualmente alcançado pela divulgação num sítio web de fácil acesso aos cidadãos, ao mesmo tempo que se minimizaria de forma substancial os riscos de os dados pessoais relativos aos



financiamentos serem permanentemente relacionados com uma determinada pessoa, aparecendo agregados a toda outra informação pessoal que conste da Internet por um período de tempo indefinido. Tal contrariará o princípio da necessidade e do prazo máximo de conservação dos dados, sendo por isso desproporcional em relação aos direitos dos titulares.

III. Conclusão

1. Consideram-se adequados e pertinentes, de uma maneira geral, os elementos informativos dos beneficiários a serem divulgados, e a opção por se tratar de um elenco de informações fechado, sem possibilidade de os Estados-Membros acrescentarem outras informações;
2. Todavia, considera-se excessiva a publicação do código postal do beneficiário, na medida em que a identificação do município já é divulgada, permitindo ter uma visão da distribuição geográfica dos fundos. Além disso, o código postal, sendo bastante detalhado, pode ser indicador da morada do beneficiário, como seria o caso em Portugal, o que se afigura exagerado e também violador do princípio da anonimização dos beneficiários que recebam fundos abaixo de um determinado limiar.
3. Considera-se que o prazo de dois anos estabelecido para a conservação das informações no sítio dedicado da Internet deve ser devidamente justificado ou reduzido para um ano, na medida em que a publicação é anual.



4. Considera-se que a Alteração à proposta deveria acautelar que os sítios da Internet dos Estados-Membros dedicados à divulgação dos dados dos beneficiários não estejam indexados aos motores de pesquisa, como medida minimizadora dos direitos dos titulares dos dados, permitindo simultaneamente cumprir o objetivo de transparência pretendido.

Lisboa, 30 de Outubro de 2012

Helena Delgado António (Relatora), Ana Roque, Carlos Campos Lobo, Luís Barroso, Luís Paiva de Andrade e Vasco Almeida.

Filipa Calvão (Presidente)