



**1806/16/PT
WP239**

**Parecer n.º 02/2016 sobre a publicação de dados pessoais para efeitos de transparência
no setor público**

Adotado em 8 de junho de 2016

Este grupo de trabalho foi criado ao abrigo do artigo 29.º da Diretiva 95/46/CE. É um órgão consultivo independente europeu sobre a proteção de dados e a privacidade. As suas atribuições encontram-se descritas no artigo 30.º da Diretiva 95/46/CE e no artigo 15.º da Diretiva 2002/58/CE.

O secretariado é assegurado pela Direção C (Direitos Fundamentais e Cidadania da União) da Comissão Europeia, Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, B-1049 Bruxelas, Bélgica, Gabinete n.º MO-59 02/013.

Endereço do sítio Web: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

1. INTRODUÇÃO

1.1 ÂMBITO DO PARECER

O presente parecer destina-se a elucidar como devem ser aplicados os princípios em matéria de proteção de dados ao tratamento e publicação de dados pessoais para efeitos de transparência no setor público, nomeadamente no que se refere às medidas de luta contra a corrupção e à gestão e prevenção de conflitos de interesses¹. O seu objetivo não é examinar o tipo de informações que devem ser disponibilizadas ao abrigo da legislação dos Estados-Membros da UE em matéria de acesso a documentos públicos e de liberdade de informação², nem limitar a disponibilidade dessas informações públicas em conformidade com a legislação nacional ou debruçar-se sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 45/2001 e do Regulamento (CE) n.º 1049/2001³, aplicáveis às instituições e órgãos da UE.

Em geral, pode ser exigido aos organismos do setor público que recolham, registem e armazenem informações sobre as suas atividades e o seu pessoal, e que coloquem essas informações à disposição do público, normalmente através do seu sítio Web oficial. É provável que este tipo de operações impliquem o tratamento de dados pessoais, incluindo a sua divulgação ao público.

São destinatários do presente parecer as autoridades legislativas nacionais, os governos, órgãos ou organismos nacionais e outras instituições («instituições competentes») do setor público em matéria de luta contra a corrupção, conflitos de interesses, medidas de prevenção e outras obrigações de transparência, bem como as autoridades de proteção de dados. As recomendações formuladas pelo parecer baseiam-se num entendimento comum do quadro de proteção de dados em que o tratamento é efetuado. Concretamente, aborda a aplicação geral dos princípios e valores consagrados na Diretiva 95/46/CE⁴ e no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (a seguir designado por RGPD).

Os artigos 1.º e 4.º da Diretiva 95/46/CE exigem que os Estados-Membros assegurem a proteção das liberdades e dos direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente do

¹ Setor público - para efeitos do presente parecer, entende-se por setor público: o Estado, as autarquias locais ou regionais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou várias dessas autoridades ou por um ou vários desses organismos de direito público, sem prejuízo das definições estabelecidas na legislação dos Estados-Membros.

² Para mais informações, ver Parecer n.º 06/2013 do GT 29 sobre os dados abertos e as informações do setor público («PSI»).

³ Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, e Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

⁴ Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

direito à vida privada, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. Os Estados-Membros devem assegurar igualmente que o tratamento de dados pessoais no âmbito das medidas de luta contra a corrupção, tendo em vista a gestão de potenciais conflitos de interesse, e as obrigações conexas em matéria de transparência são regulamentados pelas disposições nacionais adotadas ao abrigo dessa diretiva e à luz do RGPD.

1.2 OBJETO DO PARECER

O objetivo do presente parecer consiste em fornecer aos legisladores e às instituições competentes dos Estados-Membros orientações concretas, recomendações e exemplos de boas práticas sobre a forma como podem assegurar o respeito do direito à proteção de dados, ponderando e satisfazendo, ao mesmo tempo, o legítimo interesse público na transparência, quando as iniciativas legislativas e políticas nestas matérias exigirem a divulgação de informações relativas a uma pessoa singular. O conceito de «transparência»⁵ está relacionado com os princípios de abertura, boa administração e boa governação consagrados nos Tratados⁶ e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta da UE»)⁷.

A imparcialidade, a transparência e a honorabilidade profissional dos titulares de dados com responsabilidades no setor público são reconhecidas como elementos fundamentais para assegurar a excelência e a qualidade no exercício dos respetivos cargos. Deve encontrar-se um equilíbrio entre o direito desses titulares à proteção de dados⁸, por um lado, e o interesse público em que eles exerçam as suas funções e responsabilidades de forma transparente, por outro. A publicação de dados sobre os interesses privados dos titulares de dados com responsabilidades no setor público insere-se num conjunto de medidas destinadas a gerir potenciais conflitos de interesses e a aumentar a responsabilização e a confiança do público. Embora as legislações e regulamentações relativas à gestão dos conflitos de interesses variem, o presente parecer apresenta vários conselhos sobre a forma de assegurar níveis equivalentes de proteção dos dados de titulares com responsabilidades no setor público nos diversos Estados-Membros.

2. QUADRO JURÍDICO

O artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia dispõe que todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações. Além disso, o artigo 8.º da Carta prevê, nomeadamente, que todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito. Esses

⁵ Esta referência não prejudica as definições específicas estabelecidas na legislação e nas políticas nacionais, sendo fornecida com o único intuito de facilitar a compreensão do presente parecer.

⁶ Ver artigos 10.º e 11.º do Tratado da União Europeia e artigos 15.º e 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷ Ver artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁸ O direito à proteção de dados deve ser entendido como o direito a ser protegido pela Diretiva relativa à proteção de dados e pelo RGPD.

dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Por sua vez, o artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir designada por CEDH) declara que todas as pessoas têm direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência, bem como que não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

O artigo 7.º da Diretiva 95/46/CE estabelece os princípios relativos à legitimidade do tratamento dos dados e os princípios de base aplicáveis ao tratamento de dados pessoais (artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE). Os considerandos do RGPD especificam que a Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2003, relativa à reutilização de informações do setor público não modifica nem de modo algum afeta o nível de proteção das pessoas singulares relativamente ao tratamento de dados pessoais nos termos das disposições do direito da União ou do direito nacional.

Nos termos do artigo 10.º da CEDH, qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. O TEDH reconheceu, por diversas vezes, que este direito inclui «o direito do público a ser devidamente informado» e «o direito a receber informações» em processos que não digam exclusivamente respeito aos meios de comunicação social ou a jornalistas profissionais⁹.

À luz das referidas disposições, recomenda-se que os princípios seguintes sejam tomados em consideração ao tratar dados pessoais no contexto das medidas relativas à transparência e aos conflitos de interesses.

3. PRINCÍPIOS RELATIVOS AO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

O artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE estabelece que os dados pessoais devem ser:

- objeto de um tratamento leal e lícito;
- recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e não tratados posteriormente de forma incompatível com essas finalidades
- adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos e para que são tratados posteriormente;

⁹ Contudo, o TEDH declarou até há pouco tempo que não se podia considerar que a liberdade de receber informações, garantida pelo artigo 10.º, impusesse a um Estado a obrigação positiva de divulgar informações ou de comunicá-las ao público (ver processos Leander/Suécia (1987), Gaskin/Reino Unido (1989), Guerra/Itália (1998) e Sîrbu/Moldávia (2004)). Só em dois processos recentes, o Tribunal parece ter avançado para uma interpretação ampla do conceito de liberdade de informação (ver decisão de 2006 relativa à admissibilidade do pedido, no processo Sdružení Jihočeské Matky/República Checa, e decisão de 2009 no processo Társaság a Szabadságjogokért/Hungria).

- exatos e, se necessário, atualizados;
- conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente.

Os requisitos acima mencionados estão em consonância com as disposições equivalentes do RGPD.

3.1 TRATAMENTO LEAL E LÍCITO

A base jurídica para o tratamento de dados pessoais no contexto das medidas relativas aos conflitos de interesses é o artigo 7.º, alínea c), da Diretiva 95/46/CE¹⁰. Esta disposição estabelece que os dados pessoais podem ser objeto de tratamento se este for necessário para cumprir uma obrigação legal à qual o responsável pelo tratamento esteja sujeito. Neste contexto, o tratamento deve ser determinado por lei¹¹. Deve evitar-se a introdução de disposições gerais e abrangentes, para que o responsável pelo tratamento não disponha de uma margem de apreciação excessiva quanto à forma como a obrigação legal deve ser cumprida¹².

Nestas circunstâncias, o legislador tem o dever de garantir que as obrigações legais ponderam os diversos interesses em presença. Com efeito, a legislação deve ser compatível com o direito ao respeito pela vida privada e familiar e à proteção dos dados pessoais, em conformidade com o artigo 8.º da CEDH e com os artigos 7.º e 8.º da Carta da UE¹³. Isto implica que a obrigação legal de tratar os dados pessoais deve ser necessária e proporcional aos objetivos legítimos prosseguidos, além de estar conforme com o princípio de limitação da finalidade.

¹⁰ Para uma análise mais pormenorizada, ver Parecer n.º 06/2014 sobre o conceito de interesses legítimos do responsável pelo tratamento enunciado no artigo 7.º da Diretiva 95/46/CE, WP217. Em alguns países, é possível invocar o artigo 7.º, alínea f), como fundamento para tratar este tipo de dados pessoais.

¹¹ No Parecer n.º 6/2014, o GT 29 reconheceu que, para o artigo 7.º, alínea c), ter objeto, a obrigação deve ser imposta por lei e que esta última deve preencher todas as condições necessárias para tornar essa obrigação válida e vinculativa. A este respeito, o GT 29 observou que «em alguns casos, a legislação pode estabelecer apenas um objetivo geral, sendo as obrigações mais específicas impostas a outro nível, por exemplo, no direito derivado ou através de uma decisão vinculativa adotada por uma autoridade pública num caso concreto». O considerando 41 do RGPD esclarece igualmente que «caso o presente regulamento se refira a um fundamento jurídico ou a uma medida legislativa, não se trata necessariamente de um ato legislativo adotado por um parlamento, sem prejuízo dos requisitos que decorram da ordem constitucional do Estado-Membro em causa». Ver também o artigo 6.º, n.º 3, do RGPD.

¹² Ibidem

¹³ Ver Tribunal de Justiça da União Europeia, acórdão Rundfunk, de 20 de maio de 2003, nos processos apensos C-465/00, C-138/01 e C-139/01, e acórdão Volker und Markus Schecke, de 9 de novembro de 2010, nos processos apensos C-92/09 e C-93/09.

As instituições também podem invocar o artigo 7.º, alínea e), da Diretiva 95/46/CE como fundamento para o tratamento de dados pessoais neste contexto. Ao determinarem se as operações de tratamento estão conformes com o artigo 7.º, alínea e), e tendo em conta os diversos interesses em presença, as instituições devem certificar-se de que:

- a operação de tratamento corresponde a uma missão de interesse público ou ao exercício da autoridade pública¹⁴;
- a operação de tratamento é necessária para a execução dessa missão ou para o exercício dessa autoridade (ou seja, tais operações devem ser adequadas para atingir o objetivo prosseguido e não exceder o necessário para o alcançar).

EXEMPLO: A indexação¹⁵ dos dados pessoais fornecidos numa plataforma de transparência, para os cidadãos poderem pesquisá-los, seria considerada uma operação necessária. A indexação dos dados de identificação para um motor de busca externo não seria considerada necessária, por defeito, para alcançar o objetivo de transparência.

3.2 PRINCÍPIOS DE PROPORCIONALIDADE, MINIMIZAÇÃO E QUALIDADE DOS DADOS

Para aplicar estes princípios, é, em primeiro lugar, necessário determinar os objetivos principais do tratamento de dados. Por exemplo, as iniciativas de transparência podem destinar-se a divulgar amplamente as decisões e ações do governo e dos seus órgãos administrativos, fornecendo informações básicas sobre os respetivos processos, operações e pessoal. Isto permite que o público responsabilize, por sua vez, os governos sobre o modo como desempenham as suas missões e gerem os recursos públicos, promovendo, assim, a eficiência e a eficácia. As medidas abordadas no presente parecer visam prevenir, detetar e sancionar os conflitos de interesses, a fim de evitar a influência de interesses privados no exercício de funções públicas e de reforçar a integridade, a objetividade, a imparcialidade dos titulares de dados em causa, bem como promover a confiança dos cidadãos no governo.

EXEMPLO: Incumbe às instituições competentes determinar o valor do património do titular de dados no início e no termo do seu mandato público e identificar a forma como esse património foi financiado. Para o efeito, poderá ser necessário recolher informações acerca dos cônjuges e familiares, bem como dos respetivos patrimónios. No entanto, isso não implica necessariamente que a disponibilização pública em linha de todas essas informações é adequada e proporcional. Qualquer interferência na vida privada das pessoas singulares deve ser necessária e proporcional à finalidade do tratamento.

¹⁴ Como o GT 29 sublinhou no Parecer n.º 6/2014, a missão pública ou a autoridade pública devem basear-se numa disposição jurídica ou resultar de uma tal disposição. Ver secção III, ponto 2.5, bem como o considerando 41 e o artigo 6.º, n.º 3, do RGPD.

¹⁵ Definição de indexação:

3.2.1 PROPORCIONALIDADE

O princípio de proporcionalidade deve ser respeitado no decurso de cada operação de tratamento e, em especial, na fase de recolha dos dados e na sua eventual publicação subsequente.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado por TJUE) chamou a atenção, em vários processos, para a importância de adotar uma abordagem proporcionada para o tratamento de dados pessoais. Nos supracitados processos apensos C-465/00, C-138/01 e 139/01, o Tribunal de Justiça abordou esta questão indagando «*se a indicação do nome das pessoas em causa em relação com os rendimentos auferidos é proporcionada ao objetivo legítimo prosseguido e se os motivos invocados no Tribunal de Justiça para justificar tal divulgação se afiguram pertinentes e suficientes*» (n.º 86) e salientou que os órgãos jurisdicionais nacionais competentes devem «*verificar se tal publicidade é, simultaneamente, necessária e proporcionada ao objetivo de manutenção dos salários dentro de limites razoáveis e, em especial, apreciar se tal objetivo não poderia ter sido alcançado de forma igualmente eficaz através da transmissão das informações nominativas apenas às instâncias de controlo*» (n.º 88). O Tribunal de Justiça inquiriu ainda se seria possível utilizar formas alternativas de alcançar o objetivo legítimo prosseguido, que fossem menos suscetíveis de afetar a privacidade das pessoas em causa¹⁶.

Além disso, no n.º 74 dos supracitados processos apensos C-92/09 e C-93/09, o Tribunal de Justiça afirmou claramente que, «*segundo jurisprudência assente, o princípio da proporcionalidade faz parte dos princípios gerais do direito da União e exige que os meios postos em prática por um ato da União sejam aptos a realizar o objetivo prosseguido e não vão além do que é necessário para o alcançar (processo C-58/08, Vodafone e outros [2010], Col. I-0000, n.º 51, e jurisprudência citada)*».

Os Estados-Membros devem analisar cuidadosamente o espectro de pessoas singulares abrangidas pelas medidas relativas ao conflito de interesses e à transparência. Podem também querer formular critérios objetivos pertinentes para determinar que dados serão tratados, tais como o poder público da pessoa em causa, a sua capacidade para gastar ou atribuir fundos públicos, o salário, a duração do mandato, os benefícios auferidos, etc., tendo em conta que o tratamento não deve ir além do que é «*necessário para a realização dos objetivos legítimos prosseguidos, tendo especialmente em conta o facto de que essa publicação prejudica os direitos consagrados nos artigos 7.º e 8.º da Carta*»¹⁷.

A publicação em linha de informações que revelem aspetos irrelevantes da vida privada de uma pessoa singular não se justifica à luz dos princípios da equidade e da proporcionalidade.

¹⁶ No contexto examinado, o Tribunal de Justiça perguntou especificamente se «*não teria sido suficiente informar o grande público apenas das remunerações e outras vantagens pecuniárias*». Ver n.º 88 do acórdão Rundfunk do Tribunal de Justiça, nos processos apensos C-465/00 e C-138/01.

¹⁷ Acórdão do Tribunal de Justiça nos processos apensos Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) e Hartmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen, n.ºs 79 e 80.

❖ Aplicação do princípio de proporcionalidade:

➤ *Diferenças entre a recolha e a publicação dos dados em linha*

As medidas relativas ao conflito de interesses abrangem, de um modo geral, duas atividades de tratamento principais: o tratamento exclusivo e não público de dados pessoais no âmbito das instituições competentes e a publicação em linha de determinados dados. As disposições jurídicas pertinentes devem indicar explicitamente quem são as pessoas singulares obrigadas a apresentar relatórios às instituições competentes. Devem especificar também os dados pessoais a incluir nos relatórios e aqueles que devem ser publicados de forma proativa. O presente parecer não pretende determinar que dados pessoais devem ser recolhidos pelas instituições competentes em matéria de conflito de interesses, nem definir as informações que devem ser divulgadas em linha. Convém salientar, todavia, que, quando decidem se as informações são ou não publicamente disponibilizadas em linha, as instituições competentes devem sempre ter em conta as consequências dessa decisão. Alguns dados pessoais recolhidos podem constituir informações íntimas sobre os seus titulares e, consequentemente, a sua publicação em linha pode afetar gravemente os direitos dos mesmos à vida privada e à proteção de dados. Importa salientar igualmente que aquilo que interessa ao público nem sempre é de interesse público.

De um modo geral, a quantidade de dados pessoais publicados em linha tende a ser menor do que a apresentada às instituições competentes, dado que a divulgação pró-ativa de uma informação poderá ser inadequada em virtude do impacto provável que tal publicação teria nos titulares dos dados. Além disso, algumas informações que não sejam objeto de divulgação pró-ativa podem ser divulgadas quando a legislação relativa ao acesso à informação for aplicável em conformidade com a lei e/ou com outra legislação pertinente, ou na sequência de uma decisão judicial que imponha a sua divulgação. Quando se determina se é necessário obter e/ou publicar dados pessoais de titulares com responsabilidades no setor público, há que ter em conta se os negócios e/ou transações desses titulares (financeiras, contratuais ou outras) tiveram lugar antes de estes assumirem as suas funções, quando eram particulares sem qualquer mandato público. As instituições competentes não estão impedidas de recolher os dados com este fundamento, sobretudo nas situações em que ocorreram atividades suspeitas. No entanto, a publicação automática em linha de todos os negócios/transações dos titulares, antes de tomarem posse, pesquisáveis pelo nome e contendo todos os pormenores, sem qualquer distinção em função da natureza, do tipo e do volume desses dados, pode exceder o necessário para a consecução dos objetivos legítimos prosseguidos.

Ao ponderar a publicação de dados pessoais em linha, é necessário tomar em conta os potenciais riscos de tal divulgação. Quando estiver prevista uma publicação de rotina ou alargada, recomenda-se vivamente que seja realizada uma avaliação de impacto na privacidade. Esta avaliação deve examinar também modos alternativos de fornecimento de dados de caráter pessoal, designadamente de uma forma sumária ou agregada, que não permitam identificar as pessoas em causa.

É igualmente necessário examinar se a natureza e o volume dos dados pessoais publicados podem implicar outros riscos para além dos relacionados com a proteção de dados. Por

exemplo, a publicação de dados pessoais sobre a situação económica de um titular pode torná-lo vulnerável a criminosos. Isso não impede que estes dados sejam comunicados às instituições competentes incumbidas da sua recolha e tratamento.

Além disso, quando as instituições competentes publicam informações sobre as relações contratuais e/ou similares dos titulares de dados, devem estar cientes de que alguns dados podem ser sigilosos (segredo comercial, bancário, profissional ou outro). Nestes casos, pode ser necessário ponderar os direitos à proteção dos dados e da confidencialidade em relação ao interesse público no acesso a tais informações.

EXEMPLO: Os dados pessoais do agregado familiar ou dos membros da família de um titular de dados com responsabilidades no setor público, tais como nomes, dados de contacto, endereços, etc., podem ser recolhidos pelas instituições competentes no exercício das funções que lhes incumbem neste domínio; contudo, a publicação em linha da informação completa pode não ser proporcionada, embora cada caso deva ser avaliado em função dos seus próprios méritos.

➤ *As operações de tratamento relativamente aos diferentes grupos de pessoas em causa*

Deve adotar-se uma abordagem seletiva para o tratamento de dados pessoais, que diferencie os diversos grupos de pessoas, casos e finalidades, e que tenha em conta as situações específicas no que respeita ao conteúdo dos dados pessoais publicados. Devem utilizar-se diferentes métodos de disponibilização da informação consoante os casos.

Ao avaliar se o tratamento deve incluir a divulgação pública de dados pessoais através da publicação em linha, as diversas situações devem ser tratadas de forma diferente. As instituições competentes podem querer ter em conta o grau de exposição da instituição pública ou do titular de dados em causa ao risco de corrupção ou a situações de conflito de interesses; o âmbito das ações ou missões que têm de cumprir no interesse do público e o montante de fundos públicos que essas pessoas gerem. De um modo geral, pode ser adequado fazer uma diferenciação, de acordo com as responsabilidades hierárquicas e de tomada de decisões, entre políticos, quadros dirigentes do setor público e outras figuras públicas com cargos que implicam responsabilidades políticas; pessoas singulares que ocupam cargos de gestão «comuns» no setor público, não exercendo cargos eletivos, mas apenas cargos de direção executiva, e «titulares de dados com funções públicas comuns» sem autonomia em matéria de tomada de decisões.

Neste aspeto, embora para o primeiro grupo a divulgação em linha de dados pessoais através do sítio *Web* da instituição competente em causa possa ser considerada proporcionada, a mesma solução poderá não ser aplicável ao segundo ou terceiro grupos. Quanto ao segundo grupo, o nome e o cargo podem ser disponibilizados ao público, embora não se publiquem dados pessoais dos agentes por defeito (ainda que se refiram apenas a atos realizados na sua qualidade de funcionários do setor público ou respeitantes às suas atividades profissionais¹⁸).

¹⁸ A este propósito, no acórdão Rundfunk relativo aos processos apensos C-465/00 e C-138/01, o Tribunal de Justiça chama a atenção para a jurisprudência do TEDH sobre o âmbito da expressão «*vida privada*», referindo

Isto não prejudica a disponibilidade desses dados ao abrigo das regras nacionais em matéria de acesso do público aos documentos.

É aconselhável estabelecer uma distinção entre os diversos grupos de titulares de dados com responsabilidades no setor público, os funcionários públicos e outras pessoas singulares, ao abrigo desta legislação específica e em função dos critérios acima referidos, bem como determinar, com base nessa distinção, os diferentes níveis das obrigações de prestação de informações às instituições competentes. O legislador deve ter esta distinção em conta, sobretudo no que respeita a eventuais obrigações de publicação em linha.

Esta abordagem facilitaria a transmissão de quantidades e tipos de dados pessoais diferentes consoante o grupo de pessoas em causa e contribuiria, assim, para assegurar o cumprimento dos requisitos de proporcionalidade, segundo os quais o tratamento de dados pessoais não deve ir além do mínimo necessário para alcançar o objetivo legítimo prosseguido (detetar e sancionar os conflitos de interesses).

EXEMPLO: Em alguns casos, a publicação de dados pessoais relativos a declarações de conflitos de interesses de titulares de dados cujas funções envolvem apenas responsabilidades administrativas foi considerada desproporcionada, tendo em conta que não detêm cargos eletivos ou ministeriais. Pelo contrário, o depósito destes documentos junto das autoridades de controlo competentes foi considerado justificado para efeitos do reforço da integridade e imparcialidade dessas pessoas e da prevenção, deteção e sanção das situações de conflito de interesses¹⁹.

3.2.2 PRINCÍPIO DE MINIMIZAÇÃO

Quanto ao princípio de minimização, deve proceder-se a uma avaliação rigorosa da necessidade e proporcionalidade dos dados tratados (artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE e disposições do RGPD). A quantidade e o tipo de dados pessoais tratados devem ser claramente definidos. Quando for necessário tratar dados pessoais, estes devem ser adequados, pertinentes e não excessivos para as finalidades especificadas, nos termos da lei, e as informações que não sejam necessárias para alcançar tais finalidades não devem ser objeto de qualquer tratamento. O tratamento de dados pessoais no âmbito da aplicação de medidas relativas à transparência e aos conflitos de interesses deve concentrar-se no seu objetivo legítimo e ser pertinente para a realização do mesmo, a fim de evitar um tratamento desnecessário de dados. Por sua vez, este procedimento poderá tornar o tratamento mais eficaz e eficiente.

que ela «*não deve ser interpretada de forma restritiva*» e que «*nenhuma razão de princípio permite excluir as atividades profissionais [...] do conceito de "vida privada"*». Ver n.º 79 da decisão do Tribunal.

¹⁹ Ver Conseil constitutionnel de la République française, Décision n.º 2013-675 DC, de 10.09.2013, relativa à «Loi Organique relative à la transparence de la vie publique» (projeto de lei aprovado em 17 de setembro de 2013 - TA n.º 209)

Nem sempre a publicação em linha será necessária para alcançar o objetivo do tratamento; em alguns casos, o fornecimento de informações gerais de base sobre uma área específica de governo ou a comunicação de dados referentes a decisões e ações do setor público sob a forma de indicadores de desempenho poderão ser suficientes. Podem ser submetidos dados mais aprofundados e exaustivos às autoridades de supervisão competentes, permitindo-se, se necessário, a sua publicação em linha ou a sua disponibilização ao público ao abrigo das regras nacionais de acesso aos documentos públicos

EXEMPLO: Sempre que for necessário recolher e publicar em linha informações sobre o património de pessoas relacionadas com o titular de dados com responsabilidades no setor público (tais como o parceiro, os filhos e outros familiares ou membros do agregado familiar), há que ter em conta o princípio da minimização ao decidir se o património dessas pessoas deve ser publicado de forma desagregada ou se apenas se deve indicar o seu valor total. Importa ponderar igualmente em que medida a publicação da identidade de todos os familiares ou membros do agregado familiar é necessária para atingir o objetivo prosseguido.

EXEMPLO: Algumas regras nacionais em matéria de transparência preveem a publicação em linha de informações relativas ao montante do rendimento individual e das remunerações recebidas pelas pessoas que exercem funções administrativas de alto nível (por exemplo, titulares de altos cargos administrativos). Geralmente, para cumprir tais obrigações, em conformidade com o princípio de minimização, a publicação do montante total das verbas recebidas pelas pessoas em causa poderá ser suficiente. Já a publicação de dados como o número de contribuinte, relatórios financeiros integrais, dados pormenorizados extraídos das declarações fiscais ou dos recibos de pagamento de pessoas singulares, bem como os seus dados bancários, endereços privados, números de telefone ou endereços de correio eletrónico pessoais, dificilmente poderá ser considerada proporcionada.

EXEMPLO: Quando está em causa a publicação em linha dos dados financeiros de pessoas singulares (ou seja, dívidas, empréstimos, etc.), é recomendável, à luz do princípio da minimização, que apenas se publiquem as informações necessárias e/ou de base, tendo em conta a vulnerabilidade destes dados e os potenciais riscos resultantes de tal publicação. Por conseguinte, é aconselhável que a lei defina o que deve ser publicado, a fim de evitar eventuais abusos ou uma publicação em linha excessiva destes dados, que possa ir além dos objetivos razoáveis e/ou legítimos, tendo simultaneamente em conta o interesse público.

❖ Tipo de dados

Quando os dados pessoais são tratados no âmbito de medidas relativas aos conflitos de interesses e à transparência no setor público, um dos objetivos do tratamento consistirá em determinar a legitimidade das alterações ocorridas na situação financeira desses titulares de dados. De um modo geral, todos os dados recolhidos e/ou publicados devem ser funcionais, por exemplo, para verificar se essas pessoas possuem património adquirido de forma ilegal, violaram medidas relativas a conflitos de interesses ou cometeram atos ilícitos ou desonestos.

Não é adequado recolher e tratar dados pessoais que não sejam úteis para avaliar tais infrações e/ou detetar eventuais irregularidades. Recomenda-se que sejam concebidos quadros jurídicos e práticos, centrados na concretização de uma gestão legítima dos conflitos de interesses e na transparência a esta associada, a fim de evitar qualquer tratamento de dados pessoais desnecessário, ilegítimo e desleal.

EXEMPLO: As relações comerciais mantidas durante o período em funções públicas podem indicar uma conduta ilícita e ser objeto de uma análise mais aprofundada por parte das instituições competentes. Deste modo, as informações podem ser tratadas se forem pertinentes para verificar se o titular dos dados obteve benefícios indevidos de natureza financeira ou outra, de forma direta ou indireta (através de um familiar ou parceiro).

3.3 TRATAMENTO DE CATEGORIAS ESPECIAIS DE DADOS PESSOAIS (DADOS SENSÍVEIS)

O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 95/46/CE identifica como categorias especiais os dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, bem como os dados relativos à saúde e à vida sexual. O RGPD alarga essas categorias especiais de modo a abrangerem também os dados genéticos e os dados biométricos, usados para identificar de forma inequívoca uma pessoa, bem como os dados relativos à orientação sexual. Tanto a Diretiva 95/46/CE como o RGPD dispõem que a proibição do tratamento de tais dados constitui a regra e explicitam várias derrogações a essa proibição geral.

Além disso, o artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 95/46/CE estabelece que o tratamento de dados relativos a infrações, condenações penais ou medidas de segurança só poderá ser efetuado sob o controlo das autoridades públicas ou se o direito nacional estabelecer garantias adequadas e específicas, sob reserva das derrogações que poderão ser concedidas pelo Estado-Membro com base em disposições nacionais que prevejam garantias específicas e adequadas. No Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados foi incluída uma disposição análoga.

Tendo em conta as referidas disposições, a divulgação pró-ativa dessas categorias de dados deve ser excecional, assentar numa base jurídica específica e assegurar sempre um equilíbrio adequado entre a proteção da privacidade e o interesse público legítimo.

EXEMPLO: Caso seja necessária para o processo de candidatura, a publicação de informações sobre as pessoas eleitas em representação dos partidos políticos, que revelem as suas relações com alguns grupos políticos ou sindicais, poderá ser aceitável.

3.4 PERÍODOS DE CONSERVAÇÃO

O período de conservação dos dados pessoais numa forma que permita identificar os seus titulares deve ser determinado em função das finalidades legítimas para as quais foram conservados. Os dados só devem ser tratados durante o período necessário para alcançar essas finalidades legítimas. O tratamento efetuado nas instituições competentes deve examinado separadamente da finalidade da publicação dos dados pessoais. É preferível que os períodos

de conservação sejam claramente indicados e incluam disposições relativas à disponibilidade em linha.

Podem definir-se diversas etapas: um período para o tratamento dos dados para a finalidade principal, um período para a publicação dos dados e um período de arquivo. Poderão aplicar-se períodos diferentes aos diferentes dados ou conjuntos de dados.

3.5 EXATIDÃO DOS DADOS

Os dados pessoais devem ser exatos e, se necessário, atualizados. Nos termos do artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE, devem ser tomadas todas as medidas razoáveis para assegurar a exatidão e a atualização permanente dos dados, tendo em conta as finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente. Além disso, à luz do RGPD, o titular de dados terá direito a obter das instituições competentes, sem demora injustificada, a retificação dos seus dados pessoais que estejam inexatos ou desatualizados. O artigo 16.º do RGPD esclarece ainda que, tendo em conta as finalidades do tratamento, o titular dos dados tem direito a que os seus dados pessoais incompletos sejam completados, incluindo por meio de uma declaração adicional.

Quando a lei exigir que determinados dados sejam publicados em linha, é aconselhável que, à luz do princípio da exatidão, as instituições competentes criem formulários e declarações claros e únicos, que contenham apenas dados pertinentes.

Recomenda-se igualmente que as instituições competentes apliquem procedimentos adequados para assegurar que os dados pessoais recolhidos permanecem exatos e atualizados, em conformidade com o artigo 6.º da Diretiva 95/46/CE e à luz do RGPD. É boa prática indicar a data de publicação, ou da última atualização, relativamente a qualquer conjunto de dados publicados.

3.6 LIMITAÇÃO DA FINALIDADE

Os dados recolhidos só podem ser tratados no âmbito das finalidades especificadas e para outras finalidades compatíveis. O artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 95/46/CE dispõe que os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e não devem ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades.

Além disso, uma disposição semelhante do RGPD estabelece que os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podem ser tratados posteriormente de forma incompatível com essas finalidades; o tratamento posterior para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, não é considerado incompatível com as finalidades iniciais.

Importa assinalar que, em alguns Estados-Membros da UE, certos responsáveis pelo tratamento acrescentaram informações específicas para explicitar os limites da reutilização dos dados publicados. Com efeito, o GT 29 salientou, no seu Parecer n.º 06/2013 sobre os dados abertos e a reutilização, que os potenciais reutilizadores, enquanto responsáveis pelo tratamento, terão de respeitar a legislação de proteção dos dados ao tratarem dados pessoais,

exceto se as suas atividades de tratamento estiverem abrangidas pela derrogação aplicável às atividades domésticas prevista no artigo 3.º da Diretiva 95/46/CE.

Ao decidir se os dados pessoais devem estar acessíveis a nível mundial, através de motores de busca externos, é conveniente ter em conta o objetivo de garantir a ampla disponibilização das informações. Se houver interesse público a nível mundial na disponibilização desses dados, sobretudo tendo em conta a categoria dos seus titulares, tal divulgação poderá ser justificada, desde que os potenciais impactos nos direitos e liberdades dos titulares tenham sido tidos em conta. No entanto, se não existir interesse público a nível mundial ou essa ampla divulgação for considerada inadequada, poderá ser preferível disponibilizar os dados através de motores de busca internos²⁰ ou de outros mecanismos de acesso seletivo (por exemplo, com um nome de utilizador ou «captcha»).

Recomenda-se que a reutilização dos dados seja explicitamente definida como autorizada ou proibida e que as condições de reutilização sejam indicadas em conformidade²¹.

4. MEDIDAS DE SEGURANÇA

As instituições competentes, enquanto responsáveis pelo tratamento, devem tomar as medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados pessoais, evitar a sua destruição, perda acidental, alteração, divulgação ou acesso não autorizados, bem como todas as outras formas ilícitas de tratamento. As medidas de proteção devem ser adequadas à natureza das atividades de tratamento das instituições competentes.

Para o efeito, devem ser tomadas medidas adequadas para reduzir o risco de as informações e os documentos disponíveis na Internet poderem ser apagados, alterados, modificados e/ou retirados do seu contexto – por exemplo, especificando fontes fiáveis onde os ditos documentos podem ser obtidos, utilizando assinaturas eletrónicas para garantir a autenticidade e a integridade dos documentos, ou inserindo «dados contextuais» nos ficheiros colocados nos sítios *Web*, tais como informações de comparação de versões, a data de expiração ou o organismo administrativo responsável.

5. DIREITOS DOS TITULARES DOS DADOS

Para garantir um tratamento leal, o GT 29 recomenda que as instituições competentes informem os eventuais reutilizadores das obrigações que lhes incumbem no que respeita aos direitos dos titulares de dados e a forma como lhes devem dar cumprimento.

Antes de recolherem dados pessoais de um titular com responsabilidades no setor público, as instituições competentes devem informá-lo nos termos dos artigos 10.º e 11.º da

²⁰ Para o efeito, podem ser codificadas regras de acesso específicas em cada ficheiro de texto (por exemplo, através de etiquetas em metadados «noindex/noarchive» e do ficheiro robots.txt, a configurar de acordo com o robô «protocolo de exclusão»). Isto não prejudica a utilização de instrumentos que facilitem a obtenção de informações e documentos a divulgar no sítio *Web* oficial de um organismo público.

²¹ Ver Parecer WP207 do Grupo de Trabalho do Artigo 29.º

Diretiva 95/46/CE. O direito a ser informado pode resultar da legislação onde se define que dados pessoais devem ser tornados públicos e que, por isso, podem ser publicados sem consentimento prévio do seu titular.

Além disso, o titular dos dados terá a possibilidade de obter das instituições competentes as informações seguintes, salvo se for aplicável uma derrogação prevista na Diretiva 95/46/CE:

- a confirmação de terem ou não sido tratados dados que lhes digam respeito, e informações pelo menos sobre os fins a que se destina esse tratamento, as categorias de dados sobre que incide e os destinatários ou categorias de destinatários a quem são comunicados os dados,
- a comunicação, sob forma inteligível, dos dados sujeitos a tratamento e de quaisquer informações disponíveis sobre a origem dos dados,
- o conhecimento da lógica subjacente ao tratamento automatizado dos dados que lhe digam respeito, pelo menos no que se refere às decisões automatizadas.

Nos termos do artigo 14.º da Diretiva 95/46/CE, em alguns casos²², o titular dos dados tem o direito de se opor, em qualquer altura, ao tratamento. Recomenda-se que o responsável pelo tratamento informe todos os reutilizadores desses dados da existência de uma oposição²³.

Este direito de oposição pode ser suprimido ou limitado por lei em função da finalidade. Por exemplo, poderá permitir que os titulares dos dados se oponham à publicação parcial ou total dos mesmos em linha, invocando razões preponderantes e legítimas relacionadas com a sua situação particular, mas não às operações de tratamento a nível interno (diferentes da divulgação de dados que lhes digam respeito).

Além disso, qualquer titular de dados tem a possibilidade de obter das instituições competentes a retificação, o apagamento ou o bloqueio dos dados cujo tratamento não cumpra o disposto na Diretiva 95/46/CE. Acresce que os terceiros a quem os dados tenham sido comunicados devem ser notificados de tal retificação, apagamento ou bloqueio, salvo se isso for impossível ou implicar um esforço desproporcionado.

Nos termos do RGPD, o titular dos dados tem o direito de retificação, apagamento e limitação do tratamento, bem como o direito de apresentar reclamação a uma autoridade de proteção de dados.

²² Importa referir, a este respeito, que o artigo 14.º da Diretiva prevê que a pessoa em causa possa exercer o direito de oposição, pelo menos, entre outros, no caso referido no n.º 7, alínea e), da Diretiva. Isto significa que, quando o tratamento é autorizado após uma avaliação razoável e objetiva dos diferentes direitos e interesses em presença, ainda resta ao titular dos dados uma possibilidade adicional de se lhe opor por razões relacionadas com a sua situação particular. Ver o já referido Parecer n.º 06/2014 do GT 29, secção III, ponto 3.6.

²³ Em França, trata-se de uma obrigação estabelecida na legislação nacional pelo artigo 97.º do Decreto sobre a proteção dos dados.