

PARECER/2020/4

I. Pedido

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 5/XIV/1.^a (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2020.

O pedido formulado e o presente parecer enquadram-se nas atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, nos termos do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 57.º e no n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (a qual tem por objeto assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD).

A apreciação da CNPD restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, às operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD – centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

II. Análise

1. As interconexões de bases de dados de entidades públicas com outras entidades

Importa destacar, em primeiro lugar, que, tal como se verificou em anos anteriores, a presente Proposta de Lei prevê um número muito elevado de interconexões de bases de dados de organismos públicos, inclusive com entidades privadas.

A CNPD tem vindo a chamar a atenção do legislador português para o risco que as interconexões de bases de dados pessoais importam, sobretudo quando a lei se limita a prever a sua realização sem fixar as garantias adequadas à proteção dos direitos fundamentais das pessoas a quem tais dados dizem respeito e, até mesmo, sem definir

com precisão o âmbito dessas interconexões¹.

E tal como em anos anteriores, aproveita-se a proposta de Lei do Orçamento de Estado para prever este tipo de tratamentos de dados, solução que é no mínimo criticável. Por um lado, utiliza-se um diploma legal desta natureza para permitir tratamentos de dados pessoais, cuja previsão, no meio de tantas disposições sobre questões especificamente orçamentais, acaba por não merecer a atenção (tanto do Parlamento, como da sociedade) que, num diploma específico para o efeito ou de natureza setorial, seguramente mereceria. Por outro lado, as normas em causa limitam-se a prever a operação de tratamento de dados pessoais sem a regular, sobretudo sem impor a adoção de medidas de garantia dos direitos dos cidadãos como o RGPD exige nas alíneas *b)*, *g)* e *h)* do n.º 2 do artigo 9.º, e muitas vezes sem sequer delimitar o objeto da interconexão, constituindo nalguns casos, adiante assinalados, verdadeiras normas em branco, o que em matéria de regulação de direitos, liberdades e garantias contraria as exigências constitucionais mais básicas.

Importa, por isso, explicitar de modo mais desenvolvido o impacto deste tipo de previsões normativas na presente Proposta de Lei, numa dupla perspetiva: as consequências da indeterminação e abertura normativa, por um lado, e as implicações do inter-relacionamento alargado dos dados pessoais dos cidadãos, por outro lado.

1.1. O recurso a normas legislativas abertas

Na presente Proposta de Lei, prevê-se genericamente o estabelecimento de interconexões de bases de dados, não apenas sem especificar as bases de dados objeto de interconexão mas também sem identificar as entidades, serviços ou organismos públicos cujas bases de dados são objeto dessa operação.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 202.º da Proposta limita-se a indicar as entidades privadas e outras entidades com cujas bases de dados se fará a interconexão, sem determinar que entidades públicas vão disponibilizar a informação sobre cidadãos aquelas

¹ Cf., por exemplo, o parecer n.º 56/2017, acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_56_2017.pdf e parecer n.º 54/2018, de 15 de novembro, acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_54_2018.pdf.

entidades.

Repare-se que na Lei do Orçamento de Estado para 2019 não eram especificadas com que exatas bases de dados, por exemplo, da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ou do Instituto da Segurança Social, I.P., se estabeleciam as interconexões, sendo certo que estes organismos públicos dispõem de várias bases de dados e a interconexão, em função da finalidade que visa prosseguir, se tem de limitar aos dados (e, portanto, às bases de dados) adequadas e necessárias para o efeito, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Mas agora, na presente Proposta de Lei, a norma que prevê interconexões vai mais longe na sua indeterminação: nem sequer se identificam as entidades e organismos públicos cujas bases de dados vão ser objeto de interconexão.

Um tal grau de indeterminação legislativa, numa matéria, como é a da previsão de interconexões com bases dados pessoais dos cidadãos, é manifestamente contrário ao princípio da legalidade, não permitindo cumprir o grau de densidade normativa exigida à restrição de direitos, liberdades e garantias, que estas interconexões sempre representam – em especial, do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, mas também do direito fundamental ao respeito pela vida privada, consagrados nos artigos 35.º e 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Mesmo um eventual esforço interpretativo no sentido de, a partir dos diplomas referenciados no n.º 1 do artigo 202.º da Proposta e em especial das finalidades das interconexões, descortinar o elenco de entidades e organismos públicos cujas bases de dados são aqui visadas fracassa perante previsões como a relativa às finalidades de interconexão com as bases de dados da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (cf. alínea *c*) do n.º 1 do artigo 202.º) ou a referente à Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (cf. alínea *d*) do n.º 1 do artigo 202.º), em que a quantidade e a variedade de atribuições públicas enunciadas na Resolução do Conselho de Ministros faz temer o cruzamento de todas as bases de dados da Administração Pública Central.

A CNPD insiste: a determinação da extensão e intensidade do relacionamento da informação pessoal dos cidadãos, em particular quando respeito à vida privada destes, revelando dimensões que o legislador constituinte e o legislador da União quiseram

especialmente proteger (cf. n.º 3 do artigo 35.º da CRP e n.º 1 do artigo 9.º do RGPD), não pode ficar nas mãos da Administração Pública sem comandos legais minimamente precisos. A contínua opção por normas legislativas abertas que delegam nos órgãos administrativos amplíssimos poderes decisórios quanto a tratamentos de dados que têm diretas repercussões nas dimensões mais fundamentais do cidadão – prevendo genericamente a possibilidade de relacionamento de todos os dados pessoais na posse da Administração Pública – põe em crise a garantia primeira do regime constitucional dos direitos fundamentais, que é a de reservar à lei a definição das restrições e condicionamentos dos direitos, liberdades e garantias (cf. n.º 2 do artigo 18.º e alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP)². E prejudica a função essencial de uma norma legislativa como a do artigo 202.º da Proposta que é a de assegurar aos cidadãos previsibilidade quanto às futuras restrições e condicionamentos dos seus direitos fundamentais.

Sublinha-se ainda a mera remissão para regulamento ou de acordo administrativo, como a que consta do n.º 2 do artigo 202.º da Proposta, não obstante o esforço, revelado no n.º 3 do mesmo artigo, de enunciação de elementos dos tratamentos de dados pessoais a definir no plano da normação administrativa, não é suficiente para suprir a incompletude no plano legislativo.

Na verdade, no âmbito do artigo 202.º da Proposta estão necessariamente em causa dados especialmente protegidos – cf. o elenco previsto no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD

² Reserva de lei entendida não apenas na sua vertente de reserva de competência em relação aos órgãos legislativos, como também na vertente de reserva de competência em relação à Administração Pública e ao poder discricionário desta.

Como ensina J. C. Vieira de Andrade, «não é permitido deixar à discricionariedade administrativa a determinação do *conteúdo* ou dos *limites* dos direitos, liberdades e garantias nos casos concretos», acompanhando-se quem sustenta que «da reserva de lei decorre a necessidade de autorização legal da atuação administrativa e que esta vinculação positiva deve, em princípio, determinar, além do órgão competente e do fim [...], o conteúdo e o procedimento do ato suscetível de pôr em causa o exercício de um direito, liberdade e garantia»; neste domínio, os termos concretos da intervenção administrativa devem constar de lei, «[não sendo] legítimo que dependam de um juízo de oportunidade e conveniência da própria autoridade administrativa, não previsível ou mensurável pelos particulares, nem controlável (senão negativamente) pelos tribunais» (cf. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, pp. 327-328).

–, como sejam os relativos a saúde ou a outras dimensões potencialmente discriminatórias de pessoas que se encontram numa situação carenciada (*v.g.*, origem étnica, orientação sexual), bem como os relativos a infrações e condenações (cf. artigo 10.º do RGPD)³, o que torna aquela norma manifestamente insuficiente para legitimar as operações de tratamento de dados que as interconexões e as consultas e trocas de informação representam. Isto porque decorre das alíneas *b)*, *g)* e *h)* do n.º 2 do artigo 9.º e ainda do artigo 23.º, ambos do RGPD, que o Direito nacional não pode limitar-se a prever o tratamento de dados pessoais protegidos pelo n.º 1 do mesmo artigo 9.º, tendo ainda de o regular, em especial, fixando garantias adequadas dos direitos e liberdades dos titulares dos dados. E tais imposições do direito da União lidas em conjugação com o n.º 2 do artigo 18.º e a alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, obrigam que tal regulação seja realizada por lei. O que, numa norma aberta como a aqui em causa, manifestamente não é cumprido.

1.2. *Os riscos de relacionamento da informação dos cidadãos*

Numa outra perspetiva, não pode deixar de se alertar para os riscos que a generalização de interconexões e acessos recíprocos à informação constante de bases de dados traz para os cidadãos. Com efeito, ainda que se compreenda o objetivo de gestão eficiente da informação e de agilização dos procedimentos administrativos, sobretudo no domínio da economia social e da prestação de cuidados a pessoas carenciadas, e a utilidade, para esse efeito, da partilha de informação sobre os cidadãos detida pelo Estado e por outras pessoas coletivas públicas, não podem ser ignorados os riscos daqui decorrentes para os direitos dos cidadãos.

Como aliás advertimos no parecer n.º 56/2017, a propósito da proposta de lei do Orçamento de Estado para 2018, e reiterámos no Parecer 54/2018, sobre a Proposta de Lei do Orçamento para 2019⁴, *«por muito justificada que seja cada uma das interconexões previstas à luz de um específico e legítimo interesse público, a verdade*

³ Inclusive informação relativa à prevenção e investigação criminais, como parece resultar da referência no n.º 4 do artigo 202.º da Proposta à Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

⁴ Acessíveis, respetivamente, em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_56_2017.pdf e https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_54_2018.pdf.

é que do conjunto delas – das já existentes, das que agora se preveem e das que no futuro se vão ainda prever – resulta uma teia de ligações entre bases de dados que permite a partir de um qualquer elemento identificativo – v.g., o número de identificação civil, o número de identificação fiscal ou o endereço eletrónico – interrelacionar toda a informação relativa a cada cidadão na posse de toda a Administração Pública portuguesa. O universo dessa informação é composto não apenas pela informação que é recolhida diretamente pelas diferentes entidades públicas (v.g., propriedade de bens imóveis e de certos bens móveis, dados de saúde; dados de avaliação de qualidades e conhecimentos das pessoas), como também pelos dados pessoais dos cidadãos recolhidos por empresas privadas (enquanto entidades empregadoras, enquanto prestadoras de serviços essenciais, como serviços energéticos ou de comunicações, ou enquanto prestadoras da generalidade dos serviços ou bens adquiridos ao longo de uma vida).

O risco associado a esta possibilidade de facto de inter-relacionamento de toda a informação relativa a cada cidadão, individualizado, não afeta apenas a privacidade, mas também a liberdade de cada um e a sua identidade; potenciando ainda o risco de tratamento discriminatório, que em cada momento histórico se renova sob diferentes roupagens (basta pensar que a nacionalidade e a naturalidade são hoje fatores de discriminação, mesmo por entidades públicas, na Europa)».

A estes riscos acresce a recente determinação do legislador nacional que permite a reutilização livre – no sentido de poder servir qualquer finalidade de interesse público – dos dados pessoais dos cidadãos na posse das entidades e organismos públicos, constante do artigo 23.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

Esta última disposição legal, associada à norma agora proposta de criação de interconexões entre quaisquer bases de dados por que são responsáveis todos e quaisquer organismos públicos, defrauda a proibição constitucional de centralização estadual da informação dos cidadãos que a previsão do n.º 5 do artigo 35.º da CRP tem implícita.

Na verdade, esta abertura das bases de dados com informação relativa a cidadãos identificados que se encontram na posse da Administração Pública a interconexões, sem delimitação legislativa das que são adequadas e necessárias para o efeito,

associada à previsão legal da sua livre reutilização para qualquer fim de interesse público abre a porta ao relacionamento de todos os dados pessoais dos cidadãos, num efeito equivalente à centralização da informação numa única base de dados nacional que a proibição constitucional do número único do cidadão queria e parece continuar a querer evitar.

Pelas razões apontadas, a CNPD recomenda a densificação do artigo 202.º ou a remissão, no mesmo artigo, para diplomas legislativos, que definam os elementos essenciais dos tratamentos de dados pessoais aqui visados, desde logo a identificação da entidade responsável por cada interconexão e as categorias de dados ou bases de dados abrangidas, sob pena de não se verificar condição de licitude dos tratamentos de dados pessoais, nos termos impostos pelo RGPD, nem se garantir a previsibilidade constitucionalmente exigida quanto a estes tratamentos de dados pessoais.

1.3. Análise específica de normas que preveem interconexões de bases de dados

- i. A interconexão de bases de dados de organismos públicos com as entidades participantes na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023

Especial destaque merece a previsão da interconexão de bases de dados, por via de uma plataforma, de organismos públicos com as entidades participantes na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023, na *alínea d) do n.º 1 do artigo 202.º da Proposta*.

Em complementaridade com o que se afirmou supra, importa ter presente que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, traduz uma decisão política que carece de densificação legislativa para poder servir de base à regulação de direitos, liberdades e garantias, nos termos definidos na *alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP*. Reitera-se: não basta a enunciação dos interesses públicos que se pretende ver prosseguidos. É ainda necessário que, no plano legislativo, se definam os aspetos essenciais desses tratamentos de dados pessoais, sobretudo quando em causa

estejam, como se julga estar, dados especiais (previstos no n.º 1 do artigo 9.º e especialmente protegidos pelo n.º 3 do artigo 35.º da CRP).

Nessa medida, o disposto no artigo 99.º da Proposta – onde se preveem protocolos relativos ao financiamento da referida Estratégia Nacional – e a previsão no artigo 202.º de interconexões, sem precisar entre que bases de dados e sem identificar o responsável pelas interconexões, com mera remissão para protocolos a celebrar não é suficiente para legitimar as diferentes operações de tratamento de dados que a execução da referida Estratégia vai implicar.

Importa, por isso, desde logo definir no plano legislativo os aspetos essenciais do tratamento já assinalados (responsável pelo tratamento e categorias de dados pessoais abrangidas), bem como as garantias adequadas de não discriminação negativa e de prevenção de acessos indevido ou utilizações abusivas dos dados (cf. as alíneas *b)*, *g)* e *h)* do n.º 2 do artigo 9.º e n.º 2 do artigo 23.º, ambos do RGPD). De todo o modo, assinala-se que os protocolos constituem acordos interadministrativos, que, porque visam regulamentar normas legais e definir os termos destas operações de tratamento de dados pessoais, têm obviamente natureza regulamentar. Ou seja, são regulamentos administrativos emitidos por duas ou mais entidades administrativas (e com participação de outras entidades) e, nessa medida, constituem aquilo a que alguma doutrina qualifica como acordos substitutivos de regulamentos administrativos. Assim, tantos os regulamentos administrativos (unilaterais), como os que assumem a forma de protocolos, devem ser submetidos à CNPD para efeito de emissão do necessário parecer, em cumprimento do estatuído na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º e do n.º 4 do artigo 36.º do RGPD, bem como na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

- ii. A interconexão de bases de dados da Segurança Social com as da AT e dos registos públicos

Outro exemplo evidente de indeterminação normativa é o que consta do **artigo 111.º** da Proposta de Lei.

Preceito similar estava já previsto na Proposta de Lei do Orçamento de Estado para

2019, tendo-se agora acrescentado o Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.), ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, I.P.), no reconhecimento da possibilidade de, na execução das atribuições de cobrança de dívida à segurança social, *«obter informações referentes à identificação do executado e identificação e localização dos seus bens penhoráveis, através de consulta direta às bases de dados da autoridade tributária, da segurança social, do registo predial, registo comercial, registo automóvel e registo civil, e de outros registos ou arquivos semelhantes»*.

Sendo certo que a operação de consulta, neste contexto, implica a interconexão de ficheiros, temos aqui uma interconexão delimitada quanto à finalidade e às categorias dos dados pessoais objeto da mesma, mas em que se deixa a possibilidade de aceder a *«outros registos e arquivos semelhantes»*. Ora, não se alcança quais sejam os registos e arquivos cuja constituição e manutenção tem em vista cumprir uma função de registo no interesse público, e cujo acesso pode constituir um meio idóneo para o cumprimento da função daquelas entidades públicas.

Note-se que não é admissível, à luz do ordenamento jurídico nacional, a constituição ou utilização de outras bases de dados de bens de cidadãos, designadamente para efeito do seu acesso por credores.

Mas, sobretudo, importa reforçar que as bases de dados da AT não podem constituir um repositório de informação sobre os cidadãos, disponível para todo e qualquer organismo da Administração Pública – ou às entidades públicas ou privadas que pretendam cobrar dívidas – por não ser essa a finalidade da sua constituição. A generalidade da informação que o IGFSS, IP, e o ISS, IP, precisam de obter para proceder à execução de dívidas à segurança social está disponível nos registos públicos mencionados na lei, não se vislumbrando a necessidade de aceder à AT para conhecer de informação que já está disponível em bases de dados especificamente constituídas com uma finalidade também de publicidade. Nessa medida, a previsão de acesso às bases de dados da AT só pode ter aqui, neste contexto, uma natureza estritamente subsidiária, apenas na medida em que não seja possível ou não exista informação sobre bens (suficientes para a execução da dívida) do executado naqueles registos.

De outro modo, está com isto o Estado português a reconhecer e promover a

centralização da informação dos cidadãos num único organismo público, com todos os riscos que tal representa para os direitos e liberdades dos cidadãos. Nunca é demais lembrar que os direitos, liberdades e garantias e, portanto, também o direito ao respeito pela vida privada e o direito à proteção dos dados pessoais, são, em primeira linha, direitos perante o Estado, de defesa em relação à sua ação. E que a repartição da informação pessoal dos cidadãos tem, precisamente, em vista prevenir o relacionamento fácil entre essa informação, assim se prevenindo a tentação de domínio e manipulação dos mesmos pelo poder público.

Em suma, a CNPD reitera a recomendação de eliminação da referência final a «outros registos e arquivos semelhantes», bem como a previsão apenas em último lugar do acesso às bases de dados da AT e com a menção da natureza subsidiária deste acesso.

2. A publicitação on-line de dados pessoais relativos à vida privada

A CNPD tem também assinalado junto dos órgãos legislativos nacionais os riscos decorrentes da exposição na Internet da vida privada dos cidadãos e de outra informação potencialmente estigmatizante, sublinhando a importância da cuidada ponderação da necessidade de tal exposição para a prossecução de finalidades de interesse público e sugerindo medidas mitigadoras de tal impacto. A Proposta de Lei em apreço contém duas normas que, neste âmbito, merecem análise detalhada.

2.1. *A divulgação de listas de devedores à Segurança Social*

Na Proposta de Lei mantém-se ainda, como sucedeu com anteriores leis que aprovaram o orçamento de Estado, um artigo referente à publicitação de listas de devedores à Segurança Social.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 107.º, sob a epígrafe *Medidas de transparência contributiva*, dispõe que «[é] aplicável aos contribuintes devedores à segurança social a divulgação de listas prevista na alínea a) do n.º 5 do artigo 64.º da Lei Geral Tributária, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro».

Em relação ao estabelecido no n.º 1, a CNPD já se pronunciou quanto ao tratamento de

dados pessoais em pareceres anteriores⁵, mas reitera aqui o impacto que uma tal divulgação tem na vida privada das pessoas, em termos que são seguramente excessivos, em violação do princípio da proporcionalidade a que o legislador está vinculado, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º e do n.º 1 do artigo 26.º e n.º 3 do artigo 35.º da CRP.

É inegável que a opção pela divulgação *on-line* de informação relativa a cada pessoa tem um impacto que não se esgota na finalidade dessa publicitação – que é a de dar a conhecer aos intervenientes em relações contratuais que a eventual contraparte tem atualmente dívidas à Segurança Social –, prolongando-se para o futuro. Na verdade, a informação disponibilizada na Internet permanecerá nesta muito para além do necessário ao cumprimento da finalidade da sua publicação, numa lógica de perpetuação da informação pessoal, sendo certo que tal contexto facilita a recolha, agregação, cruzamento e utilização subsequente dessa informação para os mais diversos fins. Com efeito, a divulgação de dados pessoais na Internet permite e potencia de modo fácil a agregação de informação sobre pessoas, designadamente o estabelecimento de perfis, os quais são suscetíveis de servir de meio de discriminação injusta das pessoas, por permitirem a sua utilização muito para além do período de tempo em que a lei considerou, de forma duvidosa, necessário estigmatizar as pessoas com dívidas à Segurança Social.

A CNPD reitera, por isso, a necessidade de se repensar esta norma, tendo em vista a harmonização adequada dos interesses públicos visados e os direitos fundamentais dos titulares dos dados.

2.2. Publicação on-line de decisões condenatórias

Uma outra disposição da Proposta que suscita preocupações similares é a constante da alínea *i*) do n.º 2 do artigo 203.º, onde, no âmbito da autorização legislativa do Governo para fixar o regime jurídico das infrações económicas, se admite a possibilidade de

⁵ Cf. Pareceres n.ºs. 38/2005, 16/2006, n.º 56/2017, acessíveis, respetivamente, em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_38_2005.pdf, https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_16_2006.pdf, e mais recentemente no parecer n.º 54/2018, de 15 de novembro, acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/40_54_2018.pdf

«prever a publicitação das decisões administrativas ou das sentenças judiciais condenatórias».

Mesmo que se possa compreender a necessidade de publicitação de algumas situações individuais, para tutela de interesses públicos e de interesses individuais (promovendo a auto-preservação em relação a situações potencialmente prejudiciais), a CNPD mantém o entendimento de que a publicitação de decisões condenatórias na Internet deve ser sujeita a um especial juízo de ponderação, em especial quando os infratores sejam pessoas singulares. Por um lado, considerando a extensão temporal e territorial do impacto que a publicitação *on-line* desse tipo de informação sobre a vida das pessoas condenadas tem por força da natureza global e perpétua da Internet: para a vida toda e muito para além do espaço territorial em que tal informação é diretamente relevante.

Por outro lado, e conseqüentemente, porque uma tal publicitação assume na prática uma natureza sancionatória, dado que a divulgação de que uma sanção foi aplicada estigmatiza socialmente o infrator. Não se discutindo a possibilidade legalmente prevista de aplicação de sanções acessórias deste tipo, o que a CNPD pretende aqui sublinhar é a importância de uma adequada ponderação da necessidade dessa publicitação e, caso se conclua pela sua imprescindibilidade, da definição de medidas adequadas a minorar o impacto da sua previsão (*v.g.*, publicação apenas de decisões definitivas e relativas a infrações muito graves, desindexação de motores de busca).

3. Outras disposições relativas a tratamentos de dados pessoais

Na sequência do que se disse supra, máxime em 1.1. e 1.3, importa também assinalar que mera previsão de tratamento de dados pessoais decorrente da atribuição dos subsídios no artigo 193.º da Proposta de Lei, com mera remissão para regulamento administrativo da definição dos principais aspetos do mesmo, não cumpre o grau de densidade legislativa que a regulação dos tratamentos de dados pessoais exige.

Paralelamente, a execução da norma do artigo 138.º da Proposta, que prevê o financiamento para o Programa Escolha, vai implicar tratamentos de dados pessoais, sem que neste plano legislativo se estejam a definir os elementos essenciais desses tratamentos.

De igual modo, a remissão para protocolo e regulamento administrativos constante do artigo 277.º da Proposta de Lei, onde se prevê a interoperabilidade e comunicação de dados pessoais entre a Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS) e o IGFSS, I.P., para efeito de cobrança de dívidas, também não é, na perspetiva da CNPD, pelas razões expostas supra, suficiente. De resto, a CNPD nada mais tem a acrescentar sobre este tratamento de dados pessoais, porquanto as objeções suscitadas em sede do Parecer n.º 2019/61, de 24 de setembro⁶, sobre um anterior projeto de diploma legal com conteúdo similar, foram ultrapassadas na presente Proposta de Lei – seja no plano da competência legislativa e forma do ato, seja quanto ao princípio da finalidade do tratamento.

Assim, a CNPD recomenda a densificação no plano legislativo destes tratamentos de dados pessoais, sublinhando a obrigação de que os diferentes regulamentos e protocolos administrativos sejam sujeitos a seu parecer, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e no n.º 4 do artigo 36.º do RGPD, bem como na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

III. Conclusões

1. Nos termos acima desenvolvidos, a CNPD adverte para os riscos associados à promoção da interconexão de dados pessoais entre os sistemas de informação de diferentes entidades públicas e outras entidades, sublinhando que a sucessiva e crescente previsão de acessos ou interconexões de dados pessoais dos cidadãos suscita uma razoável apreensão quanto ao domínio que o Estado e a Administração Pública têm ou estão em condições de ter sobre a informação dos cidadãos, e com isso ao domínio sobre os mesmos cidadãos.

Assim, a CNPD:

- a. Recomenda a densificação do disposto no artigo 202.º, para que se compreenda o alcance das interconexões previstas, delimitando os organismos públicos e as concretas bases de dados que são suscetíveis de acesso ou interconexão, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 18.º

⁶ Acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoes/Par/PAR_2019_61.pdf.

e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa;

- b. Entende dever ser revisto n.º 2 do artigo 202.º, porque a definição dos elementos essenciais deste tipo de tratamento de dados pessoais tem de ser encontrada no plano legislativo e não no plano da decisão administrativa unilateral ou multilateral.
- 2. A CNPD reitera também a desproporcionalidade da previsão da publicitação das listas de devedores à Segurança Social, em desrespeito pelo princípio consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, recomendando a reponderação de tal previsão ou, pelo menos, a adoção de medidas mitigadoras do seu impacto.
- 3. A CNPD assinala ainda a conveniência na reponderação da opção vertida na alínea *i)* do n.º 2 do artigo 203.º, quanto ao sentido e extensão da autorização legislativa de prever a publicitação das decisões administrativas ou das sentenças judiciais condenatórias.

Aprovado na reunião plenária e 14 de janeiro de 2020



Filipa Calvão (Presidente)