



PARECER/2021/66

I. Pedido

1. A Ministra da Justiça solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei n.º 960/XXII/2021, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e aprova o Regime Geral da Prevenção da Corrupção.
2. A CNPDP 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 pela alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º em conjugação com o disposto no n.º 2 do artigo 30.º e do n.º 1 do artigo 43.º, todos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

II. Análise

3. O Projeto de Decreto-Lei em apreço suporta-se na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020–2024, aprovada nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, e tem por objetivo «concretizar a proposta de criação de um regime geral de prevenção da corrupção». Para o efeito cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), «entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade» e aprova o regime geral da prevenção da corrupção (RGPC) – cf. artigo 1.º do Projeto.
4. A pronúncia da CNPDP incide apenas sobre as normas o presente Projeto de Decreto-Lei que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais, ou estão diretamente relacionadas com estes, para avaliar da sua conformidade com as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, aprovadas pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

i. Mecanismo Nacional Anticorrupção

5. Na perspetiva da proteção de dados pessoais, importa atentar nas atribuições do MENAC previstas nas alíneas f) e h) do n.º 3 do artigo 2.º do Projeto. Em causa está a atribuição de *recolher e organizar informação relativa à prevenção e repressão* de determinados ilícitos criminais, aí elencadas, assim como a atribuição de *criar bancos de dados e operar uma plataforma comunicacional que facilite a troca de informações entre as instituições públicas com responsabilidade em matéria de prevenção e repressão da corrupção e infrações conexas*, competindo ao órgão Comissão de Acompanhamento criar o referido banco de dados, de acordo com a alínea c) do artigo 13.º do Projeto.

6. Começa-se por assinalar que a previsão da criação de bancos de dados não é objeto de qualquer outra norma regulatória, ficando por esclarecer a natureza dos dados em causa e, admitindo que tais bancos incluam dados pessoais, que categorias de dados pessoais aqui se podem integrar. O carácter genérico e amplo desta disposição não cumpre a função orientadora para o MENAC que se espera da lei, nem integra quaisquer garantias dos direitos dos cidadãos num contexto de tratamento de dados que tem uma carga restritiva da esfera jurídica destes.

7. Tendo em conta que o n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 59/2019 exige que a lei que legitima os tratamentos de dados pessoais preveja, além dos objetivos e finalidades do tratamento, os dados pessoais objeto de tratamento, a CNPD recomenda a definição de, pelo menos, estes elementos caracterizadores dos referidos «bancos de dados» a que se refere a alínea h) do n.º 3 do artigo 2.º do Projeto.

8. Acresce que o artigo 24.º do Projeto altera o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, alterado por último pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro – diploma que aprova o Regime jurídico da atividade inspetiva sobre a administração direta e indireta do Estado –, acrescentando um novo n.º 4 que vem reconhecer aos serviços de inspeção *«o direito de livre acesso às bases de dados das pessoas coletivas públicas, efetuado preferencialmente de forma direta e remota»*.

9. Não se alcançando a necessidade desta específica previsão face aos deveres de colaboração e de prestação da informação e à determinação de que há acesso, de forma recíproca, à informação entre os serviços de inspeção e entre estes e todas as entidades públicas (n.ºs 1 e 3 do artigo 5.º), sobra a dúvida sobre a necessidade de um acesso irrestrito às bases de dados das pessoas coletivas públicas e nos termos previstos – “de forma direta e remota”.

10. Na verdade, daqui parece decorrer a ligação, seja por criação de um acesso temporário e limitado a determinada base de dados, seja por ligação a um *end point*, em *VPN* ou exposto, seja ainda por *webservices*, do MENAC a todas as pessoas coletivas públicas, o que não pode deixar de suscitar apreensão no plano da segurança das ligações e dos dados pessoais nestas conservados. Parece ainda decorrer a possibilidade de acesso a dados pessoais e às bases de dados das pessoas coletivas públicas sem delimitação do respetivo objeto e sem demonstração da necessidade desse acesso em cada caso. Uma tal solução representa uma medida restritiva dos direitos fundamentais dos titulares dos dados (à reserva da vida privada e à proteção dos dados pessoais) que não se revela, nem se demonstra em abstrato, como uma medida necessária e não excessiva, por existirem outras soluções de acesso que acautelam ainda a finalidade visada com menor impacto sobre os direitos fundamentais dos cidadãos.

11. De resto, há bases de dados de elevada sensibilidade em relação às quais não se vislumbra a necessidade de acesso direto e remoto – e, em todo o caso, se revela excessivo – por parte daquela autoridade inspetiva, como sucede, desde logo, com as bases de dados relativas à saúde dos utentes do serviço nacional de saúde. Recorda-se que em causa estão dados especialmente protegidos, nos termos do artigo 9.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e também nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, pelo que o acesso a essa informação tem de estar especificamente previsto na lei e permitido por esta apenas na estrita medida da sua necessidade.

12. Deste modo, para garantia do cumprimento do princípio da proporcionalidade, em especial, na vertente de necessidade de acesso, a CNPD recomenda que se reequacione a previsão de um acesso direto e remoto às bases de dados, no novo n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, e que, para assegurar o princípio da proporcionalidade, na vertente da necessidade de acesso, bem como a imprescindível auditabilidade da atividade do próprio MENAC, se especifique na norma legal que o acesso às bases de dados tem de ser feito de forma contextualizada, com indicação do processo no contexto do qual a inspeção se realiza.

13. Sendo certo que o referido preceito legal remete para protocolo a definição das condições de acesso e tratamento da informação, o n.º 5 do artigo 4.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), em anexo ao Projeto de Decreto-Lei aqui em apreço, prevê que no acesso aos dados e documentos que já se encontrem na posse de órgãos e entidades da Administração Pública o MENAC utilize *«a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, ou recorrendo ao mecanismo previsto no n.º 2 do artigo 4.º-A da Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, na sua redação atual»*. Mas antes de aqui se destacarem as dúvidas que esta disposição suscita, importa ainda deixar uma observação relativa ao n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007.

14. Assim, assinala-se que a alteração introduzida no n.º 5 na versão projetada do artigo 5.º (correspondente ao n.º 4 na versão vigente do diploma), quanto à exemplificação das condições de acesso e tratamento da informação, carece de clarificação. Na verdade, não é certo o que se pretende referir por *«categorias dos titulares autorizados»*. Recorda-se que na redação atual da norma mencionam-se *«as categorias dos titulares e dos dados a analisar»*. Como no novo n.º 5 se destaca em seguida *«a natureza e categoria dos dados consultáveis»*, fica a dúvida sobre se, por categorias dos titulares autorizados, se pretende referir as categorias de titulares de dados a analisar ou as categorias de profissionais, dentro do MENAC, autorizados a aceder à informação – caso em que é imprescindível a adoção de mecanismos que permitam individualizar cada um dos profissionais com permissão de acesso, *i.e.*, credenciais individualizadas.



15. Deste modo, por razões de segurança e certeza jurídicas, a CNPD recomenda a revisão do n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007 de modo a clarificar a exemplificação das condições de acesso e tratamento da informação.

ii. Regime Geral da Prevenção da Corrupção

16. Como se referiu supra, o n.º 5 do artigo 4.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), em anexo ao Projeto de Decreto-Lei aqui em apreço, prevê que o *«MENAC pode aceder aos dados e documentos que já se encontrem na posse de órgãos e entidades da Administração Pública, utilizando a Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, ou recorrendo ao mecanismo previsto no n.º 2 do artigo 4.º-A da Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, na sua redação atual»*.

17. Recorda-se que o n.º 2 do artigo 4.º-A da Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, introduzido pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, determina que *«[o]s cidadãos titulares de cartão de cidadão ou CMD podem, através de autenticação segura, obter dados constantes das bases de dados de organismos da Administração Pública a disponibilizar no autenticação.gov.»* E que o n.º 3 do mesmo artigo explicita que *«[a] disponibilização ou acesso dos dados pessoais nos termos dos números anteriores por entidades públicas constitui um direito do titular para permitir o exercício do direito de portabilidade previsto no artigo 20.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados.»*.

18. Ora, esta última referência suscita a maior perplexidade, por não se entender em que medida o cartão de cidadão ou a chave móvel digital (CMD) titulado por cada cidadão pode aqui servir de instrumento de acesso pelo MENAC aos dados pessoais que constam das bases de dados da Administração Pública para efeito do cumprimento das atribuições daquela entidade. Repare-se que o artigo 4.º-A da Lei n.º 37/2014 terá por *ratio* agilizar no interesse do cidadão a obtenção de documentos ou informações a ele próprio relativos e não facilitar o acesso de uma autoridade administrativa aos dados pessoais de terceiros.

19. Fica, pois, por explicar se se pretende pedir ou *sugerir* aos trabalhadores ou titulares dos órgãos administrativos que estejam a ser objeto de inspeção que permitam o acesso aos seus dados através do respetivo cartão de cidadão ou da CMD, pois que seguramente o mecanismo regulado na Lei n.º 37/2014 não permite aos inspetores aceder aos dados pessoais de terceiros. E se é essa primeira hipótese a que aquela norma pretende espelhar, não se vê como, no contexto da atividade inspetiva da qual podem resultar consequências eventualmente desfavoráveis para os titulares dos dados, se possa considerar que, sem outras garantias, o consentimento pode aqui assumir qualquer relevância jurídica.

20. Demais, a simples previsão de que o acesso aos dados e documentos na posse das entidades administrativas se pode fazer através da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública nada diz quanto aos termos do tratamento de dados pessoais em que tal acesso se traduz quando abranja informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis.
21. Se se pode compreender que o Decreto-Lei n.º 276/2007 não defina com precisão as bases de dados pertinentes e as categorias de dados pessoais relevantes no âmbito da atividade inspetiva dos diferentes serviços de inspeção, já um diploma quem tem uma finalidade precisa, no contexto da prevenção de determinados ilícitos criminais, não pode deixar de delimitar, em função da finalidade declarada, as bases de dados pertinentes suscetíveis de ser inspecionadas e as categorias de dados pessoais relevantes no âmbito da atividade inspetiva a desenvolver pelo MENAC.
22. Permitir que esse acesso se faça sem que, no plano legislativo, se definam as regras relativas ao tratamento de dados pessoais, omitindo os elementos essenciais desse tratamento, é uma omissão ou incompletude que prejudica irremediavelmente a transparência e a previsibilidade que normas legais que prescrevem ingerências nos direitos fundamentais dos cidadãos sempre tem de assegurar. Os cidadãos têm o direito de ser informados genericamente – ainda que não relativamente ao concreto tratamento, quando a informação puder prejudicar a finalidade visada com a atividade inspetiva – sobre os tratamentos de dados que as entidades públicas podem realizar e, especificamente, que órgãos administrativos, em que condições e a que categorias de dados pessoais podem aceder. É esse direito à informação sobre os tratamentos dos seus dados pessoais pela Administração Pública que, em primeira linha, o artigo 35.º da Constituição da República reconhece a cada cidadão, a cada pessoa humana.
23. Também por isso o n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 59/2019, já referido, exige que o ato legislativo que preveja tratamentos de dados pessoais elenque esses dados. Aliás, a densificação normativa constitui uma exigência do princípio do Estado de Direito como meio de dar previsibilidade aos cidadãos quanto às restrições aos direitos, liberdades e garantias decorrentes de normas legais, o que o presente Projeto de Lei não parece cumprir.
24. Tendo em conta a função de previsibilidade que as normas restritivas de direitos fundamentais devem cumprir, por força do princípio do Estado de Direito, e especificamente das exigências constantes no n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 59/2019, a CNPD recomenda, a especificação no n.º 5 do artigo 4.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), em anexo ao Projeto de Decreto-Lei aqui em apreço, a especificação das bases de dados e dos dados pessoais que podem ser objeto de tal acesso.
25. Importa ainda assinalar uma disposição que o presente Projeto de Lei integra relativa ao regime de notificações – tem-se aqui em vista o n.º 3 do artigo 25.º do RGPC. Aí se estatui que se considera domicílio do



destinatário «[o] que consta na base de dados da administração tributária como domicílio fiscal». Considerando que hoje, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, alterada por último pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, o domicílio fiscal coincide com o domicílio declarado para efeitos de identificação civil, não se alcança a razão de ser desta previsão, recomendando-se por isso a sua eliminação.

III. Conclusão

26. Com os fundamentos supra expostos, e tendo em conta que o presente Projeto de Decreto-Lei prevê vários tratamentos de dados pessoais, entre os quais a criação de bancos de dados e o acesso às bases de dados existentes nas pessoas coletivas públicas pelo Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), entende a CNPD ser essencial regular os principais elementos desses tratamentos, pelo menos indicando os dados pessoais objeto de tratamento e as bases de dados suscetíveis de acesso, como impõe o n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, e decorre da exigência de previsibilidade e certeza jurídica das normas restritivas de direitos fundamentais num Estado de Direito democrático.

27. Assim, a CNPD recomenda:


- a. a especificação no presente Projeto de Lei dos dados pessoais que integram ou podem integrar os «bancos de dados» a criar pelo MENAC a que se refere a alínea *h*) do n.º 3 do artigo 2.º do Projeto;
- b. a especificação no n.º 5 do artigo 4.º do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), em anexo ao Projeto de Decreto-Lei aqui em apreço, a especificação das bases de dados das pessoas coletivas públicas e dos dados pessoais que podem ser objeto de acesso pelo MENAC.

28. Para garantia do cumprimento do princípio da proporcionalidade, em especial, na vertente de necessidade de acesso, a CNPD recomenda que:

- a. se reequacione a previsão, no novo n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, de um acesso direto e remoto pelo MENAC às bases de dados das pessoas coletivas públicas;
- b. também para garantir a imprescindível auditabilidade da atividade do próprio MENAC, se especifique na norma legal que o acesso às bases de dados tem de ser feito de forma contextualizada, com indicação do processo no contexto do qual a inspeção se realiza.

29. Finalmente, a CNPD recomenda a revisão da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 25.º do RGPC, por não se alcançar a razão de ser da sua previsão, face ao estatuído no do n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, alterada por último pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho.

Lisboa, 1 de junho de 2021



Filipa Calvão (Presidente)