

PARECER/2023/92

I. Pedido

1. A Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República remeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), para parecer, a Proposta de Lei n.º 109/XV/2º(GOV) -- Aprova o Orçamento do Estado para 2024.
2. 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 na 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).
3. 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

4. Assim, considerando a delimitação objetiva do presente pedido, este parecer incidirá, particularmente, quanto à matéria prevista nos artigos 77.º, 79º, 133.º, 134.º, 137.º, 166.º, 169.º e 185.º, por constituírem disposições que diretamente se consubstanciam e/ou irradiam matéria de dados pessoais.
5. Primariamente, esta Comissão não poderá deixar de sublinhar que a matéria de dados pessoais partilha a dimensão jurídica de direitos fundamentais, assumindo-se, portanto, como parte desse património comum nuclear de direitos e liberdades na qual assenta a vivência de uma sociedade democrática, com as consequências político-legislativas que tal dignidade reclama.
6. Destarte, a proteção de dados pessoais encontra-se diretamente prevista na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹, e os seus tratamentos deverão obedecer aos princípios e ideias-matriz amplamente reconhecidos na legislação europeia e nacional que se difunde dessa identidade, e que procuram

¹ Veja-se o seu artigo 8.º.

confirmar e promover a ideia de direitos humanos que lhe está na origem, enquanto uma das suas manifestações.

7. Enquanto matéria jusfundamental, a proteção de dados pessoais goza, também, da consagração de um conjunto de princípios próprios, que emergem na dependência axiológica daquele núcleo essencial, no sentido de lhes confirmar eficiência.

8. É assim que, nesse sentido, resultam como princípios conformadores desta matéria², para além, naturalmente, dos da licitude³, lealdade⁴ e transparência⁵, e os da exatidão⁶, integridade e confidencialidade⁷, os da necessidade, pertinência e adequação às finalidades específicas que justificam o tratamento⁸ e, conjugadamente, a minimização dos dados a tratar, em pelo menos duas vertentes: a quantidade e tipo de dados tratados, e a extensão dos tratamentos a realizar, com incidência na limitação da sua conservação.

9. É, pois, a esta luz, que todos os tratamentos de dados devem ser considerados, e, bem assim, serem avaliados, pelo que também guiarão as observações que neste documento se lavrarão de seguida.

10. Acresce, ainda em nota prévia, que a Proposta de Lei *sub iudice* não se encontra suportada num estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais o qual é, recorda-se, obrigatório nos termos nos termos conjugados dos artigos 18.º, n.º 4, da Lei 43/2004, 7.º da Lei 58/2019, e 35.º do RGPD.

11. Tal omissão, sempre se dirá, poderá comprometer uma avaliação mais completa quanto aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais a realizar e, sobretudo, poderá prejudicar a decisão ponderada dos titulares do poder político-legislativo numa matéria em que a compreensão de tais riscos é essencial para concluir, no plano legislativo, quanto à admissibilidade e condições de execução dos novos tratamentos de dados.

² Veja-se, em geral, o artigo 5.º do RGPD.

³ Os dados relacionados com a saúde a que ora se alude, no seu sentido funcional em matéria de dados pessoais, abrangem os dados relacionados com a saúde física ou mental de pessoa singular, incluindo a prestação de serviços de saúde ou que revelem informações sobre o estado de saúde, sejam passadas, presentes ou futuras. Pode encontrar-se esta definição no Considerando 35.º do RGPD.

⁴ Simplisticamente, enquanto elemento impeditivo de tratamentos prejudiciais, inesperados, manipulatórios ou enganadores

⁵ Assim declara o Considerando 39 do RGPD – “Deverá ser transparente para as pessoas singulares que os dados pessoais que lhes dizem respeito são recolhidos, utilizados, consultados ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento e a medida em que os dados pessoais são ou virão a ser tratados. O princípio da transparência exige que as informações ou comunicações relacionadas com o tratamento desses dados pessoais sejam de fácil acesso e compreensão, e formuladas numa linguagem clara e simples

⁶ Os dados devem ser exatos e atualizados sempre que necessário.

⁷ Os dados devem ser tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito, e contra a sua perda, destruição ou danificação acidental.

⁸ Trata-se, deste modo, de um juízo de proporcionalidade.

12. Isto posto,

i. Quanto ao disposto no artigo 77.º - Medidas de Transparência Contributiva.

13. Dispõe o artigo 77.º da Proposta de Lei em análise, logo no seu número 1, que “É aplicável aos contribuintes devedores à segurança social a divulgação de listas previstas 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, na sua redação atual.”

14. Trata-se, pois, de remissão legal, cujo propósito é a aplicação de regime análogo ao já previsto quanto aos devedores tributários (ou aos contribuintes que não tenham a sua situação contributiva regularizada), fazendo não abranger na obrigação de confidencialidade que impende sobre a os dirigentes, funcionários e agentes da administração tributária - no sentido de guardar sigilo sobre os dados recolhidos sobre a situação tributária dos contribuintes e os elementos de natureza pessoal que obtenham no procedimento - a (...) divulgação de listas de contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada, designadamente listas hierarquizadas em função do montante em dívida, desde que já tenha decorrido qualquer dos prazos legalmente previstos para a prestação de garantia ou tenha sido decidida a sua dispensa.”

15. O inciso em causa prevê, também, um conjunto extensivo de trocas de informações - ou de partilha e comunicação de informação- correspondentes a conteúdos de dados pessoais.

16. Mais concretamente, dispõe-se que,

“2 - A segurança social e a CGA, I. P., enviam à AT, até ao final do mês de fevereiro de cada ano, os valores de todas as prestações sociais pagas, incluindo pensões, bolsas de estudo e de formação, subsídios de renda de casa e outros apoios públicos à habitação, por beneficiário, relativas ao ano anterior, quando os dados sejam detidos pelo sistema de informação da segurança social ou da CGA, I. P., através de modelo oficial.

3 - A AT envia à segurança social e à CGA, I. P., através de modelo oficial, os valores dos rendimentos apresentados nos anexos A, B, C, D, J e SS à declaração de rendimentos do IRS, relativos ao ano anterior, por contribuinte abrangido pelo regime contributivo da segurança social ou pelo regime de proteção social convergente, até 60 dias após o prazo de entrega da referida declaração, e sempre que existir qualquer alteração, por via eletrónica, até ao final do segundo mês seguinte a essa alteração.

4 - A AT envia à segurança social a informação e os valores dos rendimentos das vendas de mercadorias e produtos e das prestações de serviços relevantes para o apuramento da obrigação contributiva das entidades contratantes, nos termos do disposto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual.

5 - A AT e os serviços competentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social podem proceder à tomada de posições concertadas com vista à cobrança de dívidas de empresas, sujeitos passivos de IRC, em dificuldades económicas.

6 - Para efeitos do disposto no número anterior, a AT e os serviços competentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social procedem à troca das informações relativas àquelas empresas que sejam necessárias à tomada de posição concertada, em termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da segurança social.

7 - Para permitir a tomada de posições concertadas, o despacho referido no n.º 2 do artigo 150.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual, pode determinar, a todo o tempo, a alteração da competência para os atos da execução.”

17. Este tipo de tratamento de dados foi, já, direta ou indiretamente, objeto de parecer por parte desta Comissão, designadamente nos pareceres n.ºs 38/2005, 16/2006, 43/2016, 54/2018, 79/2019, 2020/4, e , mais representativamente e sobre matéria similar a esta, os parecer 37/2022 e 98/2022, não constituindo matéria original em sede legislação referente ao Orçamento de Estado.

18. Nessa linha e em síntese, não se deverá deixar de ter presente o impacto que a divulgação deste tipo de informações na Internet tem sobre a vida privada das pessoas, que deverá ser ponderado, em todas as circunstâncias, em relação à finalidade que justifica o seu uso e aferir-se sob o critério matriz representado pelo princípio da proporcionalidade – não só no juízo de adequação abstrata entre o meio a utilizar-se, dirigido à prossecução dos fins visados e em equilíbrio com outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos mas, também e cumulativamente, ajuizando, ora em concreto, a sua exigibilidade, máxime por o legislador não dispor de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo fim, e, finalmente, reclamando ainda um ulterior juízo positivo na aferição da sua “justa medida”, agora a convocar um fundamento de limite ao excesso, o mesmo é dizer, o afastamento de medidas que se revelem desproporcionadas para alcançar o fim pretendido.

19. A esta luz, crê-se que a disponibilização ou, mais própria e ilustrativamente, a divulgação online de dados pessoais, tornando-os públicos e incontrolavelmente acessíveis, bem como, corresponsivamente, irrestritas as possibilidades do seu uso por destinatários indeterminados - isto é, não permitindo uma delimitação objetiva e clara dos fins que justificam os meios-, não parece superar o teste de proporcionalidade que se acabou de desenhar.

20. Acresce, para esta conclusão negativa de proporcionalidade, que sobre a escolha não incide um juízo de equivalência que possa servir de justificação e motivação por parte do proponente da medida em relação aos efeitos positivos que daí possam decorrer, ou se vê expressada na Proposta qualquer mecanismo de mitigação ou forma de controlo em relação à informação tornada pública.

21. Na verdade, ainda que se possam reputar positivos, em abstrato, os efeitos que a publicidade possa ter no que toca às segurança e certeza jurídicas que são capazes e proporcionar, nomeadamente, dito de forma

simples, a de dar a conhecer às eventuais (contra)partes em negócios jurídicos que certa pessoa terá dívidas à Segurança Social, a internet não comunga dos mesmos princípios que justificam a utilidade do princípio da publicidade em sede de registo público⁹, de resto bem mais restrita do que a mera divulgação pública e aberta na Internet, onde por norma não se conseguem controlar quem são os destinatários da informação e quais os fins práticos a endereçar aos dados fornecidos, ao arrepio do que impõe os princípios de tratamento de dados pessoais supra mencionados.

22. Uma coisa, pois, será a acessibilidade a um público determinado, de informação pessoal ao abrigo do interesse público, facultando-lhes informação de terceiros para um fim juridicamente admissível, outra a publicitação irrestrita dessas mesmas informações, a um público geral e com motivações que podem nada ter que ver com qualquer noção, mesmo que amplíssima, de segurança ou certeza jurídicas, descaracterizando a causa que possa permitir o seu uso, claramente se excedendo, no âmbito subjetivo, as meras interessadas contrapartes de negócio.

23. Não se deverá perder de vista que a divulgação de informação no mundo virtual pode permanecer muito para além do necessário ao cumprimento da finalidade da sua publicação, permitindo, de resto, a fácil disseminação e perpetuação dos dados pessoais, bem como a recolha, agregação, cruzamento, cópia e utilização indiferenciada, mais ou menos lícita, do que possa ter sido, em algum momento, lá colocado.

24. Sob esta ótica, sempre seria de invocar um cuidadíssimo louvor ao princípio da exatidão, certificando-se que os dados sejam exatos e atuais -sempre em função dos fins estritamente necessários cujo tratamento servem-, e sejam apagados ou retificados imediatamente, logo que cesse a causa que justificou a sua recolha e tratamento, já que podem constar informações pessoais abertas ao público que não só podem causar prejuízos de personalidade como, também, se se partir da justificação de proteção de terceiros em negócios jurídicos, da liberdade económica dos titulares dos dados e prejuízos materiais ou comerciais que daí possam decorrer.

25. Acresce, nesta senda, que a divulgação de dados pessoais na internet, por tudo quanto se disse, poderá potenciar ou facilitar a agregação de informação sobre pessoas no sentido de estabelecer perfis, muitas vezes suscetíveis de servir de meio de discriminação, não controlável, uma vez que se poderá permitir estigmatizar cidadãos como devedores e, bem assim, servirem-se de razão para outros negócios da vida corrente ou da afirmação plena de cidadania e da sua dignidade, pela manipulação de que são capazes, que nada tem que ver com a ratio que lhes deu origem.

⁹ Muitas vezes acompanhados de efeitos constitutivos.

26. Nesse sentido, a CNPD crê que será de repensar este instrumento, tendo em vista a harmonização e equilíbrio entre os interesses em presença, como sejam, o interesse público efetivamente visado e a garantia dos direitos fundamentais dos titulares dos dados.

ii. Quanto ao disposto no artigo 79.º - Consulta direta em processo executivo.

27. O artigo 79.º da Proposta em análise não assume, também, em relação à opinião desta Comissão, nova causa.

28. Dispõe esse trecho normativo, no seu número 1, que *“O IGFSS, I. P., e o ISS, I. P., na execução das suas atribuições de cobrança de dívidas à segurança social, podem obter informações referentes à identificação do executado, do devedor ou do cabeça de casal, quando aplicável, e à localização dos seus bens penhoráveis, através da consulta direta às bases de dados da administração tributária, da segurança social, do registo predial, do registo comercial, do registo automóvel e do registo civil e de outros registos ou arquivos semelhantes.”*

29. Ora, atentando ao teor do texto legal em crise, desde logo não se precisam que dados concretos se pretendem recolher ou tratar, deixando-os indeterminados, uma vez que apenas se definem os objetivos¹⁰ que com aquela obtenção e tratamento se pretendem atingir, i.e, “informações referentes à identificação do executado, do devedor ou do cabeça de casal [...] e à localização dos seus bens penhoráveis”.

30. Na verdade, considerando a natureza fundamental que os dados pessoais assumem e que se deixou caracterizada supra, não se poderá fazer incluir todas e quaisquer informações suscetíveis de ser colhidas, já que estas poderão contender com esferas de proteção mais ou menos restritas, mais ou menos relevantes ou pertinentes, de aspetos e fontes variadas, e com referência a diferentes teleologias, tanto mais quando, de acordo com a referida norma, se poderão utilizar fontes tão diversas como [...] *bases de dados da administração tributária, da segurança social, do registo predial, do registo comercial, do registo automóvel e do registo civil e de outros registos ou arquivos semelhantes.*”

31. Dito doutro modo, inexistente, destarte, uma caracterização precisa do tratamento de dados pessoais em causa, bem como se contaminam, em cascata, os que possam ter sido recolhidos nessas outras bases de dados e seus fins próprios onde se pretende agora recolher informação, tudo em clara colisão com os princípios da limitação das finalidades de tratamento e da minimização, a concretizar no sentido de deverem os dados serem recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades, bem como, no seu escopo, se reduzirem em função da

¹⁰ E não propriamente fins, na aceção que se vem utilizando.

sua adequação, pertinência, e limitação ao que é necessário, relativamente às finalidades para as quais são tratados.

32. Especial atenção deverá ser prestada, a ver da CNPD, tal como também já mencionado nos pareceres anteriores a que acima se aludiu, à expressão “outros registos ou arquivos semelhantes”.

33. Se sobre a absorção de informação pessoal depositada em pluralidade de base de dados se já procurou retratar as reservas que a esse propósito se suscitam, a indefinição agrava-se na locução final do trecho em análise – neste ponto não se torna alcançável, sequer, que fontes/base de dados aí se possam incluir, de tal ordem que não permite a concatenação com a conformidade à disciplina de proteção de dados pessoais, sendo, pois, de eliminar, por comprometer qualquer expectativa, segurança, ou controlo da qualidade e fluxos da informação a tratar.

34. Ainda que se louve o facto de, no seu número 2, pedagogicamente, se fazer menção a que o tratamento em causa obedecerá aos princípios e regras aplicáveis ao tratamento de dados, nos termos do disposto no RGPD e da Lei 58/2019 e 59/2019, a mera enunciação das normas a aplicar não dispensa que, em concreto, e sempre em função dos particulares dados e fins a tratar, na ponderação de interesses em jogo, se especifique o regime particular a aplicar àquele tratamento, onde essas regras legais, de facto, se realizem, em contacto com as garantias dos direitos dos cidadãos titulares dos dados. Isto é, é nesse devir que as normas se vêm aplicadas, e sobre essa aplicação se pode exercer controlo, já que a mera enunciação do quadro legal apenas assume função indicativo-subsuntiva, por sempre lhe serem aplicáveis, com ou sem essa menção.

iii. Os artigos 133.º e 134.º, sob epígrafes, respetivamente, “Interconexão de Dados” e “Interconexão de dados entre Justiça, Finanças e Segurança Social”.

35. As considerações expendidas supra, nos pontos 26 a 33 deste Parecer, valem, *mutatis mutandis*, para estes incisos.

36. Remetendo-se a disciplina de tratamento e transmissão de dados pessoais para protocolos a realizar “onde se estabeleça as responsabilidades de cada entidade interveniente, quer no ato de transmissão, quer em outros tratamentos a efetuar” [cfr. artigo 133.º nº 2], e, bem assim, quais as categorias dos titulares e dados a tratar e sujeitos a interconexão, condições de acesso e comunicação [cfr. artigo 133.º nº 3], esta Comissão não poderá deixar de deixar algumas considerações, de resto recorrentes.

37. As interconexões de dados, nos termos em que vêm formuladas, assumem tratamentos de dados pessoais que envolvem risco considerável para os cidadãos, uma vez que não se fazem acompanhar de uma definição

dos elementos sujeitos a essas execuções, nem de medidas que se possam reputar de adequadas para a mitigação ou prevenção desses riscos.

38. Os testes que acima se mencionaram, imprescindíveis para conferir licitude e plenitude garantística aos direitos dos titulares dos dados, têm necessariamente de serem realizados antes, com cobertura e enformação legais, como o impõe da natureza fundamental daqueles direitos.

39. Na verdade, deixando-se a definição do objeto e âmbito dos tratamentos de dados pessoais para o plano protocolar futuro, a realizar entre entidades administrativas e/ou privadas, implica, pois, que se entregue a esses entes uma atribuição mais ou menos discricionária, que no fundo se vaza em serem elas a operar restrições de direitos fundamentais dos cidadãos, em clara contradição constitucional e ao arrepio dos princípios fundamentais do Estado de Direito e dos chamados “checks and balances”, já que não comungam esses atores das mesmas motivações.

40. Da norma não resulta, igualmente, qualquer delimitação clara -ou traço comum- no âmbito subjetivo (veja-se, a título de exemplo, as alíneas e) ou f) do artigo 133.º), e, muito menos, uma especificação das bases de dados que possam estar envolvidas, ou quem é responsável pelo seu tratamento, pelo que a confusão e efeito de contaminação já expendidas em 30 se verificam com ainda maior intensidade.

41. E, ainda, por maioria de razão, se não se define quem é o responsável pelo tratamento, irremediavelmente condicionada se encontra a plenitude de exercício dos direitos dos cidadãos em relação aos seus dados, que tem necessariamente de serem garantidos legalmente, o que resulta numa grave omissão legislativa, com óbvias implicações constitucionais.

42. Ainda que no número 1 se procure, em algumas entidades, descrever a que se dirige a interconexão de dados, a verdade é que não se compadece com o conceito de finalidade para efeitos de tratamento de dados pessoais.

43. E, o que na prática se é capaz de poder extrair, poderá dar lugar um conjunto de fluxos de informação de dados pessoais que se apresentam como totalmente ocultos para os seus titulares, e sobre os quais não tem qualquer controlo.

44. De resto, por se reiterar na íntegra a posição já tomada por esta Comissão, deixa-se o trecho correspondente aos pontos 10 a 15 do Parecer/2022/98, relativo à Proposta de Lei que aprova o OE para 2023:

“10. É inegável que a generalização de interconexões e acessos recíprocos à informação constante de bases de dados na posse de entidades públicas, e de algumas entidades privadas, implica riscos para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Em causa estão os riscos associados à possibilidade de facto de inter-relacionamento de

toda a informação relativa a cada cidadão¹¹, individualizado, os quais não impactam apenas na sua privacidade (restringindo-a), como também na sua liberdade e na liberdade de desenvolvimento da sua personalidade (restringindo-as ou condicionando-as), constitucionalmente reconhecidas a cada cidadão, destacando-se especialmente o risco de discriminação, que em cada momento histórico se renova sob diferentes roupagens – basta lembrar como, ainda hoje, a nacionalidade e a naturalidade se têm revelado fatores de discriminação na Europa.

11. Riscos esses que os tempos recentes têm vindo a acentuar, mostrando bem a fragilidade de muitos dos sistemas de informação que integram dados sensíveis dos cidadãos e os desafios que as interconexões representam para a integridade desses dados.

12. Compreendendo-se 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, bem como por entidades privadas, a CNPD não discute, por não ser essa a sua função, a opção de restrição dos direitos fundamentais decorrente da previsão destes tratamentos.

13. O que a CNPD está a destacar e considera inaceitável num Estado de Direito é a previsão genérica e aberta de tais interconexões e acessos, sem que, no plano legislativo, se defina, pelo menos, quem são as entidades ou serviços públicos responsáveis por tais operações de tratamento dos dados pessoais dos cidadãos e quais as bases de dados desses responsáveis objeto de tais operações. Esse é um mínimo de densidade normativa que não pode deixar de se exigir ao legislador nacional no contexto de matérias que têm direto impacto nos direitos, liberdades e garantias – cf. artigos 2.º e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

14. Insiste-se: a determinação da extensão e intensidade do relacionamento da informação pessoal dos cidadãos, em particular quando respeite à vida privada destes, revelando dimensões que o legislador constituinte e o legislador da União quisessem especialmente proteger, não pode ficar nas mãos da Administração Pública sem comandos legais minimamente precisos e claros.

15. 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). E prejudica a função essencial de uma norma legislativa que

¹¹ Como em anteriores pareceres a CNPD tem destacado, nesta teia interligada de bases de dados, a partir de um qualquer elemento identificativo – v.g., o número de identificação civil, o número de identificação fiscal ou o endereço eletrónico – pode relacionar-se toda a informação relativa a cada cidadão na posse da Administração Pública portuguesa e, inclusive, das entidades privadas abrangidas por tais disposições.

é a de assegurar aos cidadãos previsibilidade quanto às futuras restrições e condicionamentos dos seus direitos fundamentais.”

iv. Quanto ao disposto no artigo 137º - Concessão e renovação simplificada de autorizações de residência”

45. Este artigo procura proceder à alteração da Lei 23/2007, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

46. No seu número 2 procura definir-se que o procedimento simplificado de instrução dos pedidos de concessão de autorização de residência com dispensa de visto, previsto no número 2 do artigo 88.º e no número 2 do artigo 89.º daquela Lei, prevê a diligência de consulta às bases de dados relevantes, necessárias para confirmar que o requerente i) não se encontra no período subsequente de interdição de entrada em território nacional; ii) não está indicado para efeitos de não admissão ou recusa de entrada e de permanência no Sistema de Informação Schengen por qualquer Estado-Membro da União Europeia, no Sistema Integrado de Informações da Agência para a Integração Migrações e Asilo ou no Sistema Integrado de Informações da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros; e iii) Não está condenado por crime que, em Portugal, seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano, ainda que esta não tenha sido cumprida ou a sua execução tenha sido suspensa.

47. No número 4, por sua vez, prescreve-se que o procedimento simplificado para a decisão dos pedidos pendentes de renovação de autorizações de residência, incluindo autorizações de residência para investimento e títulos dos familiares reagrupados, prevê as seguintes diligências: a) Consulta às bases de dados relevantes, necessárias para confirmar que o requerente não foi condenado em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, ou com ele conexo ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, a respetiva execução tenha sido suspensa; b) Consulta às bases de dados necessárias para aferir do cumprimento, pelo requerente, das suas obrigações fiscais e perante a segurança social.

48. Acrescenta-se, no número 5, que as consultas às bases de dados previstas no presente artigo devem ser realizadas, sempre que possível, através de soluções automáticas que visem a interoperabilidade entre sistemas informáticos através da plataforma Interoperabilidade da Administração Pública.

49. Assim feita a apresentação, e considerando as observações realizadas nas partes anteriores deste parecer, resulta, pelas mesmas razões, que não se poderá aceitar como conforme à matéria de proteção de dados

personais a definição de consultas a bases de dados pela sua simples qualificação como “relevantes, necessárias para confirmar[...]”.

50. Bem vistas as coisas, os termos não se equivalem nem se definem – desconhece-se quais sejam as bases de dados “relevantes” (v.g. Importantes? Convenientes? Evidentes? Pertinentes?), quais os dados que ali se depositam, quem é o responsável pelo seu tratamento, e que fins justificaram a sua recolha, a aferir se se compadecem com os que ora se lhes pretendem, também, imputar.

51. De resto, a locução “necessárias” também apresenta polissemia assinalável (Imperiosas? Forçosas? Inevitáveis?), que dificilmente partilham o carácter restritivo com que o tratamento de dados dos cidadãos é utilizado. A contradição nos termos o que vem permitir, segundo parece, é que possam ser utilizadas quaisquer bases de dados ao dispor para que se obtenham certas informações, independente da sua qualidade, do caminho que haverá de ser empreendido, e da quantidade ou natureza das informações que essa relevância consiga cobrir.

52. E se, por relevância se entender apenas a utilidade que certa fonte de informação à escolha possa ter no resultado final de lograr ou não a informação que se pretende, então, verdadeiramente, do que se trata não é uma garantia dos direitos e princípios que emergem dos direitos fundamentais dos cidadãos mas a sua inversão total, um gancho justificativo erguido a final para eles terem sido colhidos, fosse de que maneira fosse, ainda que informação não necessária possa vir “agarrada” aquela, i.e., hiperbolizando, um género de “all means necessary”, que seguramente o legislador não quer nem pensou, mas que demonstra a importância de se determinar concretamente a informação a tratar, os seus fluxos e fins que justificam os meios escolhidos.

53. Impor-se-ia, pois, que se determinasse, pelo menos, quais as entidades envolvidas e respetivas bases de dados sujeitas a consulta, qual a informação suscetível de ser consultada, na estrita medida da necessidade para os fins propostos na norma, como se procederá ao respetivo fluxo, e quem é o responsável pelo tratamento dessa informação.

54. De resto, apesar de se referir a plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, apresenta-se a solução condicionada à incompreensível fórmula “sempre que possível”. Poderá não ser possível? Em que casos? E, pois, quando não for? Deve, em remate, em matéria respeitante a direitos fundamentais, como são os dados pessoais, evitar-se endereçamentos em branco, e, antes, determinar-se legislativamente os modus através dos quais as operações de tratamento podem executar-se, por forma a garantir os seus núcleos fundamentais.

v. E. Quando ao disposto no artigo 158.º - Alteração ao Código do Imposto sobre Veículos

55. O artigo em crise vem proceder a um conjunto de alterações à Lei 22-A/2007, de 29 de junho, destacando-se, para o que ora se nos ocupa, o seu n.º 4.º, onde se determina que “Os documentos previstos no n.º 2 devem ser apresentados por transmissão eletrónica de dados com a submissão da DAV, devendo os originais ser conservados pelo prazo de quatro anos, sem prejuízo de deverem ser apresentados a qualquer momento nos serviços competentes, a pedido destes, para efeitos de fiscalização e controlo.”

56. Comparando com a versão pretérita do preceito, verifica-se que se pretende substituir a expressão “podem” por, agora, a expressão “devem”, significando, desta forma, que, na prática, a utilização de “transmissão eletrónica de dados” para a submissão da DAV assume carácter obrigatório.

57. Daqui se infere que o referido documento (Declaração Aduaneira de Veículo) comporta dados pessoais no seu conteúdo, ora necessariamente transmitidos através de meios informáticos, não se definindo, mais uma vez, qualquer determinação de execução de tratamento dos dados a tratar ou qual a plataforma a utilizar e seus responsáveis, impossibilitando, como se vem dizendo a propósito dos pontos anteriores, a aferição garantística dos direitos dos titulares dos dados, seja face aos princípios supra referidos, seja quando ao exercício dos seus direitos, seja quanto às medidas técnicas e de segurança a adotar no tratamento daqueles dados.

58. Trata-se, pois, de omissão similar às já apontadas, impondo a clarificação e determinação legislativa, tanto mais quando, do que se retira da nova fórmula legal, se trata do único meio ao dispor em vista ao cumprimento daquela obrigação.

vi. Quanto ao disposto no artigo 166º - Aditamento ao Estatuto dos Benefícios Fiscais

59. Igualmente paralela às observações já realizadas anteriormente, no n.º 5 deste artigo, prevê-se a comunicação de dados à Autoridade Tributária e Aduaneira, remetendo-se, porém, o seu regime, para regulação por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da economia e da ciência e do ensino superior.

60. Dar-se-á por reproduzido, quanto a esta matéria, o que já acima se teve oportunidade de declarar nos pontos supra deste parecer, e as reservas que esta Comissão vem manifestando quanto à fixação de matéria fundamental de proteção de dados e suas garantias para momento posterior -e diferente- à decisão dos respetivos tratamentos, facto que demonstra que não se formulou o juízo de adequação necessário à aferição dos princípios de tratamento, logo na avaliação ao seu recurso, por inexistentes aquando da feitura legal.

61. Volta, pois, a referir-se, que o juízo global respeitante à matéria de proteção de dados co-depender de uma avaliação qualitativa entre o(s) fim(ns) a atingir, o(s) meio(s) a utilizar e a forma da sua execução, pontos que devem assumir, *ab initio*, dignidade legislativa, e que doutra forma se encontra ferido geneticamente.

62. Ainda nesta linha argumentativa, as mesmas indicações se deixam na matéria respeitante ao artigo 169.º da Proposta – **Alteração ao Código de Procedimento e de Processo Tributário**, na medida em que, na pretendida alteração ao artigo 223.º do CPPT se dispõe, no seu número 7, que *“a instituição detentora do depósito penhorado deve, por transmissão eletrónica de dados ou através do Portal das Finanças ou da Segurança Social Direta [...] comunicar o saldo penhorado e as contas objeto de penhora à data em que esta se considere efetuada, ou a inexistência ou impenhorabilidade da conta ou saldo”*.

63. O uso da expressão “ou” torna o teor da referida disposição, em sede de proteção de dados, verdadeiramente inalcançável. Na verdade, não é de todo indiferente ser por um qualquer meio de transmissão eletrónica de dados, ou do Portal das Finanças, ou da Segurança Social Direta, tudo a convocar naturezas finalísticas e executórias diferentes.

64. Também aqui se haverá de determinar um vero regime disciplinador e definitivo, face às exigências de ponderação relativas ao tratamento de dados que se pretende realizar.

vii. Quanto ao disposto no artigo 185.º - Aditamento ao Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro.

65. Anuncia-se, com o presente artigo da Proposta, o aditamento de um artigo ao Decreto-Lei em epígrafe, com o número 4.º - A, titulado “Autarquias Locais”, no qual se estabelecem um conjunto de disposições dirigidas aos trabalhadores em funções públicas das autarquias locais e os benefícios concedidos pela ADSE.

66. Confessa-se, nesta apreciação, alguma dificuldade de coordenação sistemática com os demais artigos plasmados naquele Decreto-Lei, na medida em que, no diploma inalterado, a matéria correspondente ao objeto de aditamento, encontra-se prevista no artigo 5.º.

67. Na verdade, o n.º 1 do presente aditamento corresponde ao n.º 1 do artigo 5º que, pelo menos no que se logrou perceber, se manterá em vigor, por inalterado, o que poderá causar dificuldades no alcance metodológico das prescrições ali contidas, por sotoposição.

68. Do mesmo modo, nos números 3 e 4 do aditado artigo 4.º-A, estabelece-se uma remissão legal, confundindo-se, ao que parece, o remitente e remissário, na medida em que o destino da remissão é, precisamente, o artigo que se acaba de criar – o novel artigo 4.º - A do Decreto-Lei n.º 118/83.

69. Se bem se entendeu o desenho técnico de que se lançou mão, crê-se que a fluência sistemática do discurso legislativo deverá ser reparada; se, em regra, as remissões legais são instrumentos que apenas se aconselham em legística quando inexistam soluções alternativas que, mais simples e diretamente, conduzam o intérprete à disciplina pretendida, sempre será de exigir que, na economia de discurso que as justificam, não se comprometa o sentido global da sua compreensão hermenêutica, o que esvazia de sentido remissões intranormativas, pelo menos na forma que parece ter sido utilizada neste caso.

70. Relativamente à matéria estritamente conexcionada com proteção de dados, prescreve-se, no n.º 3 do artigo 185.º da Proposta, que “...as entidades empregadoras da administração local asseguram a atualização dos dados pessoais dos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos, necessários para assegurar o pagamento dos encargos pela ADSE, nos termos e em suporte a definir por este organismo.”

71. Tal como se declara na globalidade deste Parecer, esta Comissão sublinha, mais uma vez, a necessidade de se conformar o regime a reger matéria de proteção de dados previamente, por parte do órgão legiferante, e não remeter potenciais restrições a direitos fundamentais para a esfera de entes administrativos, cujas atribuições e/ou competências não se compadecem com os critérios jurídico-constitucionais que se têm de convocar perante o tratamento de dados pessoais e as garantias a eles associados.

72. Importante à luz da avaliação da CNPD se afigura, também, o conteúdo do número 4 do mesmo artigo. Assim se formula: “4- Para efeitos do disposto no artigo 4.o-A do Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de fevereiro, as entidades empregadoras da administração local asseguram ainda a atualização do registo histórico dos cuidados de saúde prestados, nos anos de 2022 e 2023, aos respetivos trabalhadores beneficiários titulares da ADSE e seus familiares com direitos, que tenham limites plurianuais, nos termos e em suporte a estabelecer pela ADSE.”

73. O *corpus* do artigo *sub iudice* prevê, em suma, o tratamento de dados relativos à saúde dos trabalhadores e seus familiares com direitos, mais concretamente, o registo histórico dos cuidados de saúde prestados nos anos de 2022 e 2023, matéria que goza de particular proteção na seara da proteção de dados pessoais.

74. Na verdade, a proteção dos dados relacionados com a saúde¹² das pessoas é revestida de um caráter de especialidade reforçada e particular sensibilidade- “dados sensíveis” -, que deverá ser cuidada pelo Legislador, como, de resto, o bem retrata a aplicação do regime individual previsto no artigo 9.º do RGPD.

¹² Os dados relacionados com a saúde a que ora se alude, no seu sentido funcional em matéria de dados pessoais, abrangem os dados relacionados com a saúde física ou mental de pessoa singular, incluindo a prestação de serviços de saúde ou que revelem

75. Enquanto categoria de dados especiais, também mais fortes se impõe os princípios relativos ao tratamento de dados pessoais, no sentido do seu agravamento, enquanto esferas de proteção reforçada, tudo a levar em cogitação no juízo primário de fixação do regime do seu tratamento.

76. Ainda que se possuir concluir da necessidade benéfica do tratamento destes particulares dados¹³, tal não faz dispensar os demais “testes” mencionados no início, aqui com sublinhado na adequação entre os fins a realizar e os dados a recolher e a tratar, não só na sua extensão mas também qualidade, mas num juízo ainda mais estrito de proporcionalidade global, imposto pela categoria especial de dados a tratar.

77. Assim, vertendo ao caso concreto, colocada que parece ser a tónica nos “limites plurianuais” aplicáveis a trabalhadores beneficiários da ADSE, os dados a tratar haveriam de partilhar essa mesma qualidade.

78. Isto é, se em causa apenas se procura aferir, em critério quantitativo, plafonds ou limites quantitativos, a informação a recolher deverá restringir-se, também, não a um registo histórico de saúde descritivo-qualitativo, mas, antes, adstringir-se à informação estritamente necessária à posição relativa do beneficiário em função daqueles limites plurianuais, em vista a essa concreta aferição - num remate, os valores envolvidos e não os cuidados prestados que possam exceder mais do que a sua categorização para esse efeito.

79. Tudo o que exceda a concreta finalidade normativa deve, pois, ser afastado pelo Legislador, logo na especificação dos dados a tratar, o que se lhe impõe com mais premência nas categorias especiais de dados.

80. De resto, este reforço deve também ser esforçadamente cuidado, em acréscimo, quando se colhem dados de terceiros em relação ao titular especialmente abrangido, como sejam os familiares dos beneficiários que possam cair no escopo da norma.

81. E se, quando à remissão para os entes públicos dos termos definidores de proteção de dados já amplamente criticou esta Comissão, mais impressivamente se repetem e invocam agora essas observações, na medida em que, estando em causa dados sensíveis, mais grave se apresenta essa desconsideração, quanto mais óbvia a natureza jusfundamental dos direitos em causa, em colisão frontal com o que essa identidade impõe.

82. A natureza reforçada destes dados suscita ainda outra imposição que se deverá ter presente.

informações sobre o estado de saúde, sejam passadas, presentes ou futuras. Pode encontrar-se esta definição no Considerando 35. do RGPD.

¹³ Como, de resto, se demonstra no Considerando 53º do RGPD.

83. O artigo 35.º do RGPD, no seu número 3, impõe a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados nas circunstâncias em que se trate dados pertencentes ao universo no artigo 9.º, onde se incluem, como se viu, os dados de saúde, por serem capazes de «(...) implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares» – Cfr. n.º 1 do mesmo artigo.

84. Também esta Comissão, no seu Regulamento n.º 798/2018, reforçou no mesmo sentido, aí se declarando expressamente os dados de saúde como impulsionadores da necessidade de uma avaliação de impacto.

85. Se tal avaliação, como se deixou supra no ponto 10, se disse obrigatória por se tratar de proposta legislativa com matéria relacionada com proteção de dados, agora sê-lo-ia pela natureza da matéria.

86. Finalmente, por se tratar de reflexões comuns aos tópicos analisados, a CNPD destaca que todas as operações de tratamento de dados deverão cumprir os princípios da integridade e confidencialidade -bem como o da responsabilidade- e, portanto, “tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e conta a sua perda, destruição ou danificação accidental, adotando medidas técnicas ou organizativas adequadas”¹⁴.

87. Quanto a esta matéria, a CNPD emitiu, já, orientações para as organizações sobre medidas de segurança que devem ser adotadas para minimizar as consequências para os direitos das pessoas, aprovando a Diretriz 2023/1, para aí se remetendo na íntegra.

88. Mas, ao não se definir na Lei os termos que os justificam e como serão feitos, impossibilita-se uma análise concreta e consolidada, a fazer-se com referência à generalidade dos princípios que estes tratamentos têm de cumprir.

89. Apesar do exercício que se procurou empreender, há aspetos importantes que não são suscetíveis de serem deslindados através da referida Proposta como, desde logo, os respeitantes à conservação dos dados, ou, em geral, ao exercício dos direitos dos titulares dos dados e a avaliação, em concreto, das finalidades e suas limitações, a coordenar com a natureza e qualidade dos dados a tratar.

90. Daqui resulta, ainda que doutra perspetiva, a importância de se legislar este tipo de matérias com a preocupação de se lhes atribuir um preciso regime, justificativo e ao mesmo tempo verdadeiramente conformador dos direitos e garantias dos titulares dos dados pessoais, o que nem sempre sucede – em matéria de dados pessoais e mais evidentemente nas suas desmaterializações, o seu tratamento não constitui um

¹⁴ Cfr., a este propósito, o artigo 5º do RGPD. Este inciso deverá ser complementado em articulação com o artigo 4.º n.º 12 do RGPD, bem como os artigos 25.º e 32.º também desse Diploma.

mero instrumento acessório, mas, mais das vezes, ao mesmo tempo, assume-se como verdadeira causa jurídica originária, como o desenho -lícito- ou justificativo da sua ontologia ou identidade e, bem assim, os correspondentes aspetos do seu exercício e garantia, tudo a expressar o carácter personalístico fundamental de que gozam.

91. E, exatamente pelas mesmas razões, deve procurar plasmar-se também, nesse regime, o conjunto de direitos dos titulares dos dados¹⁵ e a forma como podem ser exercidos, cuja omissão descaracteriza, desde logo, a titularidade ôntica ou subjetiva desses direitos, e a sua efetiva proteção, mesmo a título jurisdicional.

92. Não existe, verdadeiramente, plenitude de direito, quando falte a possibilidade ao seu titular do seu cabal exercício, mesmo em relação à contraparte, ou a efetiva tutela em vista à sua satisfação.

III. Conclusão

93. Nos termos e com os fundamentos expostos a CNPD recomenda:

- a) Repensar e/ou densificar, o mecanismo previsto no artigo 77.º da Proposta, na ponderação de interesse em jogo e em observância das exigências constitucionais de precisão e clareza das restrições aos direitos, liberdade e garantias, em juízo de proporcionalidade, e prescrever a adoção de medidas mitigadoras do seu impacto, capazes de garantir a finalidade visada, evitando usos indiscriminados ou estigmatizantes;
- b) Densificar, de acordo com as observações expendidas nos pontos 26 a 33 deste parecer, regime particular a aplicar-se ao previsto no artigo 79.º da Proposta, quer quanto ao âmbito subjetivo quer quanto ao âmbito objetivo, bem como eliminar a referência a “outros registos ou arquivos semelhantes”, que alarga de modo indeterminado e desnecessário o tratamento de dados pessoais aí previsto;
- c) Densificar, estabelecendo regime autónomo e pleno de proteção de dados, o mecanismo previsto no artigo 137.º da Proposta, eliminando-se, conseqüentemente, as expressões “base de dados relevantes” e “bases de dados necessárias”;
- d) Especificar, igualmente, nos termos do artigo 158.º da Proposta, qual o regime e garantias a aplicar aos tratamentos que, nesse âmbito, se visam fazer;

¹⁵ Veja-se, por exemplo, o disposto no Capítulo III do RGPD.

- e) Substituir-se a remissão de construção de regimes de proteção de dados a espaços de autonomia administrativa, para acordos posteriores ou discricionários, por uma construção legislativa em sentido estrito;
- f) Eliminar a ambiguidade prevista no artigo 166.º da Proposta, definindo-se de forma concreta qual o mecanismo a ser utilizado, eliminando-se as expressões “ou” de decidindo-se por uma das formas aventadas, estabelecendo-se, conseqüentemente, um regime próprio.
- g) Especificar-se, também em regime autónomo, e considerando, em especial, o princípio da minimização dos dados pessoais, os dados de saúde a tratar ao abrigo do artigo 185.º da Proposta, bem com a necessidade de realizar uma avaliação de impacto e atender às especificidades desta categoria especial de dados;
- h) Em geral, quanto à fixação de disciplina em matéria de proteção de dados pessoais, em cada caso, atender à necessidade de implementação de medidas técnicas e de segurança associadas a esses tratamentos, bem como fixar quais as entidades responsáveis por essas operações, e definirem-se os direitos dos titulares desses dados.

Aprovado na reunião de 31 de outubro de 2023

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2023.10.31 18:03:14+00'00'
Certificado por: **Diário da República Eletrónico**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

