

PARECER/2022/37

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 4/XV/1.^a (GOV) – Aprova o Orçamento do Estado para 2022.
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. A Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2022 não introduz significativas novidades no que diz respeito a tratamentos de dados pessoais, pelo que o presente parecer focará a título principal normas que reproduzem disposições de anteriores leis do Orçamento de Estado, que, pelo seu impacto nos direitos fundamentais dos cidadãos, merecem a reiterada atenção da CNPD.
5. Sublinha-se que o que aqui se destaca são somente aquelas disposições que estão em manifesta contradição com os princípios constitucionais e as regras de direito da União Europeia por que se devem pautar as normas que preveem tratamentos de dados pessoais, e que, por isso mesmo, justificam a insistência da CNPD em cada Proposta de Lei que é chamada a apreciar.

i. A mera previsão (sem regulação) de interconexões de bases de dados de entidades públicas com outras entidades

6. Neste contexto, não pode deixar de se destacar a persistente técnica legislativa de, na Proposta de Lei do Orçamento de Estado, se preverem tratamentos de dados pessoais que envolvem risco considerável para os cidadãos sem que se acompanhe essa previsão com a definição dos principais elementos de tais tratamentos

e de medidas adequadas a mitigar ou prevenir o risco. A opção de remissão da definição do objeto e do âmbito dos tratamentos de dados pessoais para o plano regulamentar e, especialmente, para protocolos entre entidades, implica reconduzir à discricionariedade de entidades administrativas, sem o mínimo de orientação (vinculativa) da lei, tratamentos que implicam a restrição ou riscos de ulterior restrição de direitos fundamentais dos cidadãos, o que não é, de todo, compatível com o princípio do Estado de Direito democrático e com as exigências dele decorrente de previsibilidade das restrições legais aos direitos fundamentais dos cidadãos.

7. Com efeito, são várias as disposições na presente Proposta de Lei, de resto tal como sucedeu com propostas anteriores¹, onde o legislador prevê interconexões dados e de bases de dados da responsabilidade de diferentes entidades públicas e também entre entidades públicas e entidades privadas, sem especificar, nuns casos, a finalidade dessas operações de tratamento de dados pessoais ou as bases de dados abrangidas e, noutros casos, sem sequer identificar as entidades públicas, dos serviços ou dos organismos públicos cujas bases de dados são objeto dessa operação.

8. Sublinhe-se que a CNPD não está a apreciar a opção político-legislativa subjacente a tais disposições, mas antes os termos em que tal opção vem concretizada neste plano legislativo.

9. 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 interrelacionamento de toda a informação relativa a cada cidadão², individualizado, os quais não impactam apenas sobre a sua privacidade (restringindo-a), como também sobre a sua liberdade e a liberdade de desenvolvimento da personalidade (restringindo-as ou condicionando-as) e da identidade, constitucionalmente reconhecidas a cada cidadão, destacando-se especialmente o risco de tratamento discriminatório, 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.

¹ Cf. Parecer 2020/4, de 14 de janeiro, acessível em <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2020&type=4&ent=&pgd=2>

² 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-se relacionar toda a informação relativa a cada cidadão na posse da Administração Pública portuguesa e, inclusive, das entidades privadas abrangidas por tais disposições.

10. 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.

11. 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.

12. O que a CNPD assinala 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, quais as bases de dados desses responsáveis objeto de tais operações e quais as exatas finalidades desse tratamento. 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).

13. 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 quiseram especialmente proteger, não pode ficar nas mãos da Administração Pública sem comandos legais minimamente precisos.

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

15. É à luz destas preocupações que a CNPD aqui destaca, de entre as normas que preveem interconexões de bases de dados pessoais, o artigo 217.º da Proposta de Lei, que não identifica as entidades públicas abrangidas, tão-pouco as bases de dados objeto da interconexão.

16. Como a CNPD já afirmou a propósito de norma similar introduzida em leis do Orçamento de Estado anteriores, eventual esforço interpretativo no sentido de, a partir dos diplomas referenciados no n.º 1 deste artigo e em especial das finalidades aí enunciadas, 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 217.º) ou a referente à Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (cf. alínea *e*) do n.º 1 do artigo 217.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.

17. No mais, o artigo 217.º remete a definição dos vários elementos do tratamento para protocolos a celebrar entre as entidades – que, recorde-se, não estão identificadas na norma (apenas as entidades privadas vêm especificadas) –, abandonando, portanto, à ampla discricionariedade administrativa a definição do âmbito e alcance do tratamento e das bases de dados e dos dados pessoais objeto do mesmo.

18. A CNPD reitera, por isso a recomendação de densificação do artigo 217.º da Proposta de Lei, pelo menos através da especificação das entidades públicas abrangidas e das bases de dados objeto de interconexão.

19. Outro exemplo de remissão aberta para protocolos da definição e regulação dos tratamentos de dados encontra-se no n.º 6 do artigo 98.º da Proposta de Lei, relativo à Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023.

20. Aqui, porém, com a agravante de se legitimar, no n.º 4 do mesmo artigo, a recolha e análise de dados especiais ou sensíveis, relativos, a orientação sexual e outras dimensões pessoais que merecem especial proteção nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, sem que, em rigor, a mesma norma legal preveja quaisquer medidas de proteção dessa informação pessoal sensível e de garantia adequada dos direitos fundamentais dos cidadãos abrangidos, como impõe a alínea *b*) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

21. Deste modo, para que o n.º 4 do artigo 98.º da Proposta de Lei tenha um mínimo de aptidão para basear o tratamento de dados pessoais necessário a garantir o alojamento e habitação, em respeito pelo n.º 1 e n.º 2 do artigo 9.º do RGPD, máxime a alínea *b*) do n.º 2, recomenda-se, pelo menos, a imposição de adoção de medidas que garantam a confidencialidade da informação e que restrinjam ao estritamente necessário o acesso à informação e a um número reduzido de pessoas, bem como a proibição da reutilização dessa informação para quaisquer outros fins.

22. Importa ainda atentar no artigo 113.º da Proposta de Lei, por, ao recorrer a conceito impreciso para caracterizar o tratamento de dados pessoais que prevê, alargar indefinidamente e além do necessário o âmbito do mesmo tratamento.

23. De facto, ao regular a consulta direta, em sede de processo executivo, pelos IGFSS, IP, e ISS, IP a um extenso elenco de bases de dados, onde inclusive consta a base de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira, o artigo 113.º da Proposta de Lei refere o acesso a «outros registos e arquivos semelhantes». A CNPD já se pronunciou sobre disposição semelhante introduzida em leis do Orçamento de Estado anteriores, mantendo no essencial o seu entendimento.

24. Não se alcançando quais sejam os outros registos e arquivos cuja constituição e manutenção tem em vista cumprir uma função de registo no interesse público – que não correspondam aos já elencados naquela norma –, e cujo acesso pode constituir um meio idóneo para o cumprimento da função daquelas entidades públicas, a CNPD recomenda a eliminação, no n.º 1 do artigo 113.º, de tal referência, que alarga de modo indeterminado e desnecessário o tratamento de dados pessoais.

ii. A publicitação em rede aberta da lista de devedores

25. Sob a epígrafe «Medidas de transparência contributiva», o artigo 109.º da Proposta de Lei renova a imposição de divulgação de listas dos contribuintes devedores à segurança social, prevista em leis do Orçamento de Estado anteriores.

26. A CNPD tem vindo pronunciar-se sobre este tratamento de dados pessoais (cf. Pareceres n.ºs 38/2005, 16/2006, 43/2016, 54/2018, 79/2019 e, por último, 2020/4), sempre sublinhando o impacto que a divulgação desta informação na Internet tem sobre a vida privada das pessoas, em termos que são manifestamente excessivos, senão mesmo desnecessários, para a finalidade visada.

27. A opção pela divulgação *online* de informação relativa a cada pessoa tem um impacto que não se esgota na finalidade dessa publicitação – que será 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 muito para além do necessário ao cumprimento da finalidade da sua publicação, numa lógica de disseminação e 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.

28. Em especial, tendo em conta que há meios hoje disponíveis para cumprir a mesma finalidade com muito menor impacto, evitando a perpetuação da estigmatização das pessoas.

29. A CNPD insiste, por isso, que é tempo de se repensar esta norma, tendo em vista a harmonização adequada dos interesses públicos visados e os direitos fundamentais dos titulares dos dados.

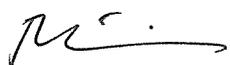
III. Conclusões

30. Nos termos acima desenvolvidos, e recordando os riscos para os direitos fundamentais dos cidadãos associados à multiplicação de interconexões de dados pessoais entre os sistemas de informação de diferentes entidades públicas e outras entidades privadas, os quais reclamam a sua precisa delimitação no plano legislativo – e não no plano administrativo amplamente discricionário, através de acordos entre entidades administrativas e entre estas e entidades privadas –, a CNPD recomenda:

- a. a densificação do artigo 217.º da Proposta de Lei, pelo menos através da especificação das entidades públicas abrangidas e das bases de dados objeto de interconexão, em cumprimento das exigências constitucionais de previsibilidade das restrições aos direitos, liberdades e garantias;
- b. a revisão do n.º 4 do artigo 98.º da Proposta de Lei, imponente a adoção de especiais salvaguardas da informação sensível, relativa à orientação sexual, dos cidadãos sem-abrigo, especialmente medidas que garantam a confidencialidade e que restrinjam ao estritamente necessário e a um número reduzido de pessoas o acesso à informação, bem como a proibição da reutilização dessa informação para quaisquer outros fins;
- c. a eliminação, no n.º 1 do artigo 113.º, da referência a «outros registos e arquivos semelhantes», que alarga de modo indeterminado e desnecessário o tratamento de dados pessoais aí previsto.

31. A CNPD volta a recordar a manifesta desproporcionalidade da previsão da publicitação das listas de devedores à Segurança Social, recomendando a reponderação de tal previsão ou, pelo menos, a adoção de medidas mitigadoras do seu impacto num tempo em que a evolução tecnológica disponibiliza soluções menos estigmatizantes.

Aprovado na reunião de 3 de maio de 2022



Filipa Calvão (Presidente)