



PARECER N.º 56/2017

I. Do pedido

A Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 100/XIII/1ª (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2018.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015 de 24 de agosto – Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP) –, e o parecer é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal.

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se à matéria relativa à protecção de dados pessoais, centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

II. Da análise

1. Os acessos e as interconexões de bases de dados de entidades públicas

Ao longo da presente Proposta de Lei são vários os artigos que preveem ou pressupõem a interconexão de bases de dados de organismos públicos ou admitem acessos a bases de dados de organismos públicos por entidades públicas distintas.

1.1. Os riscos de relacionamento da informação dos cidadãos

Em causa estão, pois, tratamentos de dados pessoais, por constituírem operações que incidem sobre informação relativa a pessoas singulares identificadas ou identificáveis – cf. alíneas a) e b) do artigo 3.º da LPDP. Se se pode entender o objetivo de gestão eficiente da informação e de agilização dos procedimentos administrativos a cargo de tais entidades e organismos, que beneficiam da informação sobre os cidadãos detida pelo Estado e outras pessoas coletivas públicas, 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.

Por muito justificada que seja cada uma das interconexões previstas à luz de um específico e legítimo interesse público, a verdade 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).

São estes riscos que a proliferação de normas a prever interconexões e acessos recíprocos entre bases de dados de organismos públicos promovem, e que, por muito que sejam delimitados por proibições legais de utilização para finalidades distintas das que justificam a sua criação, não estão *de facto* afastados. Importa, pois, não esquecer que o que é correlacionável em termos legitimados pela lei pode também ser, de facto, correlacionado por terceiros não legitimados a fazê-lo.

Pelas razões apontadas, a CNPD recomenda que cada uma das interconexões prevista na Proposta de Lei seja reponderada, na perspetiva da avaliação da sua efetiva imprescindibilidade para as finalidades visadas.



1.2. A remissão da regulação dos tratamentos para regulamento ou protocolo

A CNPD recomenda ainda que a lei não se escude na mera previsão da interconexão, remetendo a definição dos elementos principais do tratamento de dados pessoais para regulamento ou protocolo a estabelecer entre as entidades públicas, em desvio ao estatuído no artigo 30.º da LPDP. Estas recorrentes remissões para regulamentos administrativos ou acordos inter-administrativos não permitem ver na lei a fonte regulatória do tratamento, obrigando, nos termos do mesmo artigo 30.º da LPDP, a uma autorização da CNPD, sempre que o tratamento, como é o caso das interconexões e acessos previstos nos artigos 90.º, 97.º, 160.º, 161.º e 242.º da Proposta de Lei, incida sobre dados sensíveis (cf. n.º 1 do artigo 7.º e artigo 8.º da LPDP).

Deste modo, assinala-se não se compreender a mera imposição de consulta (ou parecer) da CNPD no âmbito dos artigos 90.º e 160.º, enquanto nos artigos 161.º e 242.º se prevê a necessidade de autorização desta Comissão. Menos compreensível é a omissão de previsão de qualquer intervenção da CNPD no artigo 97.º e também no artigo 159.º.

Na verdade, sob pena de violação do disposto no artigo 30.º da LPDP, os artigos 90.º, 97.º e 160.º, devem ser revistos no sentido de prever a submissão dos protocolos a autorização ou a parecer vinculativo da CNPD.

Mesmo o artigo 159.º, que prevê a «interconexão entre Autoridade Tributária e Aduaneira e a Direção-Geral das Atividades Económicas» quanto à informação de identificação de lojas com história que integrem o inventário nacional dos estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local, parece pressupor a comunicação de dados pessoais relativos aos proprietários ou arrendatários das lojas, razão por que, na falta de regulação do tratamento neste artigo, nomeadamente das categorias de dados tratados, afigura-se imprescindível a previsão da intervenção da CNPD.

Mas mesmo numa lógica de a norma legal servir de mero fundamento para a realização do tratamento em termos a regular por via de autorização da CNPD, a referência explícita somente às finalidades prosseguidas com as interconexões não oferece o enquadramento legal mínimo para a compressão por entidades administrativas de direitos, liberdades e garantias, que estes tratamentos sempre implicam. Por outras palavras, em matéria de restrição e condicionamentos dos direitos, liberdades e garantias, que é o que a interconexão dos dados pessoais e os acessos recíprocos constituem, a medida da

restrição ou do condicionamento tem de resultar da lei para dar um mínimo de previsibilidade aos cidadãos e poder ser objeto de controlo judicial. Como a CNPD tem vindo a insistir, é imperioso que as normas legais em causa sejam densificadas. Imperativo que, aliás, decorre do princípio da legalidade, reforçado no âmbito da normação dos direitos, liberdades e garantias de acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, entendido 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 desta¹.

1.3. *Análise das normas específicas que preveem as interconexões*

A primeira observação que estas normas suscitam prende-se com a forma genérica e imprecisa com que são previstas as interconexões e os acessos recíprocos na presente Proposta de Lei.

A interconexão não ocorre, ao contrário do que a redação parece indiciar, entre entidades ou organismos públicos, mas sim entre ficheiros ou bases de dados (cf. alínea i) do artigo 3.º da LPDP). Interconexão de dados não é o mesmo que troca de informação.

Ora, importa utilizar com propriedade os conceitos técnicos e jurídicos, sobretudo quando em causa estão organismos e entidades públicas com várias bases de dados distintas. É que a interconexão (e os acessos recíprocos) não pode fazer-se, por exemplo, entre todas as bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e as bases de dados de outros organismos.

¹ 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 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).



- a. Assim, a interconexão de dados a que se refere o artigo 160.º tem de ser delimitada, devendo especificar-se a base de dados ou as bases de dados da Segurança Social a abranger por este tratamento, tendo em conta as finalidades aí invocadas, por não haver adequação nem necessidade no cruzamento de todos os dados pessoais conservados pelos serviços da Segurança Social e o IEFP, I.P. Reitera-se que as interconexões e os acessos recíprocos são tratamentos de dados pessoais que importam específicos riscos para a esfera jurídica dos titulares dos dados, sendo imperiosa a sua delimitação em aplicação dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP. Uma norma que admita genericamente a interconexão entre as bases de dados dos serviços da Segurança Social e o IEFP, I.P., é uma norma aberta que, no domínio dos direitos, liberdades e garantias, ao fundamentar tal tratamento com toda e qualquer amplitude como denota a afirmação «*por forma a permitir o acesso aos dados registados no serviço público de emprego e na segurança social relevantes para a prossecução destas finalidades*», desrespeita o n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
- b. Também o artigo 161.º da Proposta de Lei, que incide sobre a «interconexão no âmbito das contraordenações rodoviárias», merece igual reparo.

Acresce que, considerando a finalidade visada com este tratamento de dados pessoais, se está a utilizar a base de dados da AT para prosseguir uma finalidade bem distinta da que motiva a recolha e conservação da informação nas bases de dados desta entidade. Aliás, sobre preceito similar constante da Proposta de Lei que aprova o Orçamento de Estado de 2017 pronunciou-se já a CNPD no Parecer n.º 43/2016, em termos que merecem aqui ser transcritos:

«A interconexão daqueles sistemas, enquanto tratamento de dados pessoais, tem de respeitar o princípio da finalidade e o princípio da proporcionalidade, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP.

Para formular um tal juízo, a CNPD tem de considerar, por um lado, a finalidade subjacente à criação da base dados da AT e, por outro lado, a finalidade da interconexão. A primeira tem, obviamente, em vista a liquidação e cobrança de

impostos, enquanto a interconexão visa, segundo o texto da Proposta, facilitar o acesso aos dados registados na AT relevantes para a instauração e tramitação dos processos de contraordenação rodoviária. Embora tais dados não estejam elencados, admite-se que sejam os relativos à identificação e à morada ou domicílio dos cidadãos.

Quanto a esses, não desconhecendo a CNPD que a legislação atualmente em vigor prevê como dado pessoal a tratar no contexto dos processos de contraordenação rodoviária o domicílio fiscal, não deixa, porém, de notar que uma tal disposição legal está claramente desatualizada. Com efeito, hoje, pelo menos para os titulares do cartão de cidadão – que são já a grande maioria dos cidadãos –, a residência coincide com o domicílio fiscal, tornando-se destituída de sentido, obsoleta, aquela referência legal.

Por outro lado, se os dados relativos à identificação das pessoas e à sua residência existem numa base de dados especificamente criada para a identificação das pessoas, o princípio da proporcionalidade (aplicável também por força da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP e, desde logo, do n.º 2 do artigo 266.º da CRP), na vertente da necessidade, reclama que o próprio tratamento de dados de interconexão à base dados da AT se revele necessário, por não haver alternativa menos lesiva para os direitos dos cidadãos.

Ora, considerando que existe uma outra base de dados especificamente criada para identificar o cidadão perante a Administração Pública – a Base dados de identificação civil (BDIC), da qual consta o dado residência (cf. alínea f) do artigo 5.º e alínea d) do artigo 22.º da Lei n.º 33/99, de 18 de maio, alterada por último pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto) –, à qual, por isso mesmo, é reconhecida a possibilidade de acesso por entidades públicas (cf. artigo 27.º do mesmo diploma), só pode concluir-se que não está a ser respeitada a finalidade desta base de dados, de acordo com o princípio da finalidade dos tratamentos de dados pessoais, não cumprindo assim esta interconexão o princípio da proporcionalidade, por evidente falta de necessidade. Não é claro se outros dados pessoais são tidos em vista pela previsão [...], designadamente para efeito de execução das contraordenações, pelo que quanto a este ponto a CNPD se limita a

notar a desproporcionalidade de uma tal solução, desde logo evidenciada pelo carácter excessivo da eventual interconexão de tais dados. E, se assim for, a norma claramente não cumpre o princípio da determinabilidade normativa.»

Na verdade, continua a procurar-se através da interconexão ou o acesso às bases de dados da AT compensar a falta de atualização e de precisão das bases de dados que o Estado e outros organismos públicos dispõem sobre os cidadãos.

E tudo isto se faz, sem que sejam consideradas soluções alternativas que envolvam a utilização e acesso a bases de dados criadas para fornecer o mesmo tipo de informação a que se pretende aceder no sistema da AT – e que, neste sistema, existe somente para uma finalidade específica que é a de liquidação e cobrança de impostos.

- c. O mesmo sucede com o acesso das Autarquias Locais a bases de dados da AT, previsto no artigo 204.º da presente Proposta de Lei.

Se aqui a finalidade de cobrança coerciva de tributos não se revela incompatível com a que fundamenta a recolha dos dados pela AT, o facto de existir uma base de dados específica para a identificação civil dos cidadãos (BDIC), da qual consta a indicação da morada (que hoje é, na quase totalidade) coincidente com o domicílio fiscal, transforma a BDIC numa base de dados supletiva para uma finalidade que é a razão de ser da sua criação. Sendo certo que com mais esta alteração legal, concretiza-se progressivamente a transformação do sistema de informação da AT na “base de dados centralizada” da Administração Pública portuguesa, em nome da eficiência administrativa, assente na fidedignidade da informação aí conservada e no extenso leque de dados pessoais relativos aos cidadãos que a AT hoje conserva, aliás, sujeitos a sigilo fiscal.

No entanto, como a CNPD tem vindo a notar, parece esquecer-se que a opção de fazer beber da mesma fonte de informação diferentes serviços públicos cria evidentemente um risco acrescido de segurança para a informação (decorrente da multiplicação de acessos ao sistema de informação), para além de pôr em causa a *ratio* subjacente à norma do n.º 5 do artigo 35.º da Constituição, ao permitir o

f

relacionamento, pelos diferentes serviços da Administração Pública, de praticamente toda a informação pessoal dos cidadãos de que dispõe o Estado.

- d. Finalmente, e também a este propósito, importa destacar o disposto no artigo 242.º da presente Proposta de Lei.

É introduzido um novo número no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que estabelece o regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da Administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício das funções de controlo, interno e externo, prevendo que seja *«facultado, de forma recíproca, o acesso à informação relevante entre: a) os serviços de inspeção; b) os serviços de inspeção e a Autoridade Tributária e Aduaneira; c) os serviços de inspeção e os órgãos de polícia criminal; d) os serviços de inspeção e quaisquer outras pessoas coletivas públicas»*.

Em primeiro lugar, cumpre notar que os termos em que o acesso recíproco a dados (pessoais) vem previsto, em que a única vinculação ou delimitação legal se prende com a finalidade do tratamento – função inspetiva pelos serviços da administração direta e indireta do Estado (já que os dados objeto do tratamento são definidos através do conceito indeterminado e aberto “informação relevante” a preencher por referência àquela finalidade) –, são de tal forma vagos e amplos que não permitem reconhecer a esta norma a densidade legislativa imprescindível no contexto da previsão de restrições ou condicionamentos ao direito fundamental à proteção dos dados pessoais e à reserva da vida privada, consagrados nos artigos 35.º e 26.º da CRP.

A norma em causa não cumpre a função de previsibilidade e de padrão de controlo judicial que o princípio da legalidade especialmente impõe em matéria de direitos, liberdades e garantias (cf. supra, ponto 1.2.).

Em segundo lugar, ainda que se compreenda a vantagem, do ponto de vista de previsibilidade e certeza jurídica, em especificar na lei os poderes de inspeção dos diferentes serviços centrais do Estado e da administração indireta do Estado, é por



demais evidente a desproporcionalidade da amplitude desta norma, desde logo pela falta de idoneidade de uma previsão tão vaga e aberta para garantir qualquer pretensão de previsibilidade. Por outro lado, afigura-se que a finalidade visada com esta previsão, de facilitar ou viabilizar a investigação de eventuais ilícitos e aplicar sanções, não pode ser alcançada numa medida que estende os poderes de investigação a qualquer base de dados da Administração Pública, sem consideração das garantias associadas ao sigilo fiscal ou ao segredo da investigação criminal, ou a outros deveres de sigilo que protejam informação conservada por «quaisquer outras pessoas coletivas públicas», como por exemplo o segredo médico.

Um tal acesso, assim apresentado, vai claramente para lá do necessário, implicando a exposição da vida privada dos cidadãos perante vários serviços e organismos públicos, cidadãos esses que muitas vezes nem sequer figurarão como suspeitos dos ilícitos objeto de investigação, sem que se possa afirmar, sequer em abstrato, a adequação e necessidade do acesso.

Basta pensar na previsão genérica e ampla de acesso dos serviços de inspeção à *informação relevante* detida pelos órgãos de polícia criminal, para se concluir imediatamente pela desproporcionalidade de tal solução legal. Mas se atentarmos ainda na previsão de acesso à informação detida por quaisquer pessoas coletivas públicas por parte dos serviços de inspeção, depressa se compreende que tal pode implicar a consulta ou comunicação de informação extremamente sensível, como é a de saúde ou da orientação sexual, por parte de serviços inspetivos onde não exista um profissional de saúde, em clara violação das regras jurídicas relativas ao segredo médico. Ou ainda do acesso por qualquer serviço inspetivo aos dados pessoais relativos à vida privada dos cidadãos conservados pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P., abrangidos pelo segredo estatístico.

Em terceiro lugar, a necessidade de investigar eventuais ilícitos e aplicar sanções não pode, por sistema, ser satisfeita por meio da exclusão do regime de proteção assegurado, por exemplo, pelos segredos fiscal, estatístico e de saúde e do regime de proteção de dados da informação pessoal relativa à vida privada dos cidadãos em relação aos quais haja indícios de infração ou, simplesmente, daqueles que

apenas são lesados por eventuais condutas ilícitas. A ponderação em abstrato dos valores em presença não pode, sob pena de se negar para um conjunto alargado de cidadãos o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, conduzir a um resultado que sacrifica sempre e reiteradamente o mesmo valor constitucionalmente protegido. A desproporcionalidade de tal solução é evidente quando se tem presente que em muitos casos estão pessoas que apenas figuram como eventuais lesados ou vítimas de infrações meramente indiciadas.

A mera remissão para protocolo da definição dos termos do tratamento de dados pessoais, numa matéria com tão elevada sensibilidade, parece traduzir o reconhecimento de que por um acordo inter-administrativo se afastem as normas legais que consagram os diferentes deveres de sigilo, negando o sistema de proteção legal dos dados pessoais e de informação protegida por especiais deveres de sigilo, em desrespeito da proibição do n.º 5 do artigo 112.º da CRP.

Assim, face à ausência da densificação ou de salvaguarda do princípio da proporcionalidade e da ressalva dos diferentes segredos profissionais aqui envolvidos, a CNPD recomenda, a revisão do artigo 242.º, dada a sua inconstitucionalidade, por violação do n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

2. A publicação 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 97.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, na sua redação atual.*

Em relação ao estabelecido no n.º 1 a CNPD já se pronunciou quanto ao tratamento de dados pessoais em pareceres anteriores², mas reitera aqui o impacto que uma tal

² Cf. Pareceres n.ºs. 38/2005 e 16/2006, acessíveis, respetivamente, em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_38_2005.pdf e https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_16_2006.pdf



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.

Relativamente ao estatuído no n.º 3 do artigo 97.º, entende a CNPD que é importante clarificar o sentido da norma. Na verdade, uma interpretação conforme à Constituição assegurará que a Autoridade Tributária e Aduaneira apenas envie os valores dos rendimentos ali indicados à segurança social *por contribuinte abrangido pelo regime contributivo da segurança social e, por seu turno, e à CGA, IP, por contribuinte abrangido pelo regime de proteção social convergente*. Só esta interpretação garante que não haja comunicação de dados pessoais desnecessária ou excessiva.

Todavia, para prevenir qualquer dúvida quanto ao alcance da referida norma, a CNPD reitera, como fez no Parecer n.º 5/2016, a recomendação de que se insira o advérbio *respetivamente* entre «(...) *por contribuinte abrangido pelo regime contributivo da segurança social ou pelo regime de proteção social convergente*» e «*até 60 dias (...)*».

3. Outras disposições relativas a tratamentos de dados pessoais

Importa também assinalar que a remissão para portaria da regulação do tratamento de

dados previsto no artigo 154.º traduz-se na remissão para regulamento administrativo da definição dos principais aspetos do tratamento de dados pessoais que a atribuição do subsídio implica. Assim, reproduzindo-se aqui os argumentos expendidos supra, no ponto 1.2., assinala-se a necessidade, pelo menos, de consulta prévia da CNPD sobre o teor do regulamento.

Uma observação ainda sobre o cartão da mobilidade que o artigo 148.º quer ver promovido, para sublinhar que as medidas a adotar implicam tratamentos de dados pessoais – porventura sensíveis, se permitirem o conhecimento em certos momentos da localização dos titulares dos dados –, pelo que se recomenda que na determinação das referidas medidas seja considerado o regime jurídico de proteção de dados pessoais.

4. Autorização legislativa de alteração do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

Entende ainda a CNPD, no âmbito das suas atribuições, dever destacar uma norma legal que pode ter significativo impacto na reserva da intimidade da vida privada dos cidadãos: o artigo 254.º da Proposta de Lei.

Neste artigo, que constitui a autorização legislativa de alteração do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, define-se como sentido e extensão da mesma que a entrada no domicílio de qualquer pessoa sem o seu consentimento depende da obtenção de prévio mandado judicial. Todavia, afirma-se nas alíneas d) e e) que *a falta de consentimento decorre de ser vedado o acesso ao local* por parte do proprietário (ou, no caso de operações urbanísticas em curso, por locatário ou titular de outros direitos reais menores) ou *de ser inviabilizado o contacto pessoal* com as pessoas habilitadas a entrar. Sobressai destas normas a autorização para a previsão legislativa de uma presunção de falta de consentimento a partir de determinados comportamentos.

Simplemente, os termos em que vem definido o sentido desta autorização legislativa, nesta parte, permite *a contrario* que o legislador preveja a dedução do consentimento de uma inação do proprietário do imóvel ou de qualquer outros dos titulares de direitos acima indicados. Por outras palavras, permite abrir espaço para a previsão de presunção legal de consentimento na entrada no domicílio de qualquer pessoa a partir de um comportamento



de não oposição expressa ou não vedação da entrada aos fiscais municipais ou trabalhadores de empresas privadas, a agentes das forças de segurança ou a elementos do serviço municipal de protecção civil.

Sendo certo que muitos cidadãos poderão não ter consciência plena dos seus direitos fundamentais, em especial do direito à inviolabilidade do domicílio consagrado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º da CRP, quando um agente público se apresente no exercício dos poderes de fiscalização, a admissibilidade – *a contrario* – de uma presunção legal de consentimento na entrada do domicílio é objetivamente contrária à garantia de tal direito fundamental³.

Entende, por isso, a CNPD que a entrada no domicílio deve depender de um consentimento expresso ou explícito (que não é o mesmo que ser escrito), devidamente informado, não tendo a lei que se ocupar da previsão de uma presunção de falta de consentimento.

Recomenda-se, por isso, a reponderação do disposto na norma de autorização legislativa na parte respeitante à presunção de falta de consentimento prevista nas alíneas d) e e), no sentido da eliminação da referida presunção e, no seu lugar, da especificação do dever de informação para efeito de manifestação de vontade do cidadão.

5. A não consideração do Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados

Uma última observação diz respeito ao Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados – Regulamento (UE) 2016/679 (doravante RGPD).

Embora o RGPD esteja já em vigor e vá ser aplicado a partir de 25 de maio de 2018, assinala-se o facto de a presente Proposta de Lei não considerar as implicações que decorrem de tal diploma no plano organizativo, procedimental e, consequentemente, orçamental, desde logo para a CNPD.

Com efeito, do RGPD resulta a necessidade de rever toda a organização dos serviços e

³ Como ensinam Gomes Canotilho/ Vital Moreira, «trata-se [...] de uma exigência de *acordo* do titular do direito», pelo que a manifestação de vontade ou o consentimento só será jurídico-constitucionalmente relevante quando forem feitos em termos livres e pessoais, com conhecimento de todas as condições para a bondade da decisão» (cf. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra 2007, pp. 541-542).

procedimentos decisórios da CNPD, com evidentes consequências orçamentais, o que foi completamente ignorado na presente Proposta.

Nota-se a este propósito que semelhante necessidade se afirma ainda em relação a todas as entidades públicas, por força da transferência para cada uma delas da função de verificar previamente se os tratamentos de dados pessoais que realizam estão em conformidade com os princípios e regras de proteção de dados. Ora, as novas obrigações associadas a tal função vão exigir um reforço de recursos, destacando-se o dever de instituir um encarregado de proteção de dados pessoais que, a ser um elemento interno na organização, tem de exercer as correspondentes com independência funcional. São, pois, evidentes as consequências em termos organizativos e orçamentais da aplicação do RGPD, não sendo claro que tenham sido acauteladas na presente Proposta de Lei.

III. Das 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, máxime da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Segurança Social, também espelhada nesta Proposta, sublinhando que a sucessiva e crescente previsão de acessos ou interconexões com a base de dados 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 nos artigos 90.º, 97.º, 160.º e 161.º, para que se compreenda o alcance das interconexões previstas, delimitando as concretas bases de dados dos organismos públicos, em especial da AT e da Segurança Social, que são suscetíveis de acesso ou interconexão, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 18.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa;



- b. Entende deverem ser revistos os artigos 90.º, 97.º, 156.º 160.º, no sentido de prever a submissão dos protocolos aí previstos a autorização ou a parecer vinculativo da CNPD.
 - c. Considera desproporcionada, por desnecessária, a interconexão prevista no artigo 161.º entre os serviços da AT e os serviços da administração interna e do planeamento de infraestruturas com competência na área do direito rodoviário contraordenacional, uma vez que o domicílio fiscal coincide hoje com a residência dos cidadãos, e existe outra base de dados especificamente criada para identificar os cidadãos onde consta o dado residência, concluindo pela violação do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição;
 - d. Entende que a previsão no artigo 242.º de acessos recíprocos às bases de dados dos serviços de inspeção, da AT, dos órgãos de polícia criminal e de quaisquer outras pessoas coletivas públicas, nos termos vagos e abertos em que é apresentada, sem garantias de proporcionalidade e sem qualquer ressalva das normas que impõem especiais deveres de sigilo, como o sigilo fiscal e o estatístico ou o segredo médico, é violadora do disposto no n.º 2 do artigo 18.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.
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.
 3. A CNPD assinala ainda a conveniência na reponderação da opção vertida no artigo 254.º, quanto ao sentido e extensão da autorização legislativa para alteração do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação, na parte em que admite a previsão legislativa de uma presunção de «falta de consentimento» a partir de determinados comportamentos; isto porque é suscetível de deixar espaço para a formulação de presunções legais de consentimento deduzidas da inação do cidadão e, assim, enfraquecer o direito fundamental à inviolabilidade de domicílio, tal como consagrado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 34.º da Constituição, sugerindo que, ao invés, seja exigida uma manifestação de vontade (explícita) permissiva da entrada no domicílio pelos agentes no exercício das suas funções de fiscalização de obras.

4. Finalmente, a CNPD lamenta o facto de não terem sido consideradas na presente Proposta de Lei as consequências que, no plano organizativo, procedimental e orçamental, decorrem da aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (a partir de 25 de maio de 2018) para a CNPD, alertando ainda para as implicações que do mesmo decorrem, também no plano orçamental, para todas as entidades públicas.

Este é o Parecer da CNPD.

Lisboa, 14 de novembro de 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa', with a long horizontal flourish extending to the right.

Filipa Calvão (Presidente)