

## PARECER N.º 54/2018

### I. Pedido

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 156/XIII/4ª (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2019.

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º, do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral de Protecção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 22.º, ambos 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).

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, a operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas a) e b) do artigo 4.º do RGPD –, centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

### II. Análise

#### 1. As interconexões de bases de dados de entidades públicas

Importa destacar, em primeiro lugar, que a presente Proposta de Lei prevê um número muito elevado de interconexões de bases de dados de organismos públicos, a maior parte das quais integra dados pessoais de elevada sensibilidade.

A CNPD tem vindo a chamar a atenção do legislador português para o risco que as interconexões de bases de dados pessoais importa, sobretudo quando a lei se limita a prever a sua realização sem fixar as garantias adequadas à proteção dos direitos fundamentais das pessoas a quem tais dados dizem respeito e, até mesmo, sem definir com precisão o âmbito dessas interconexões<sup>1</sup>.

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

### *1.1. Os riscos de relacionamento da informação dos cidadãos*

Com efeito, nos artigos 91.º, n.º 5, 92.º, n.º 5, 128.º, 129.º, 130.º, 132.º, 133.º, 134.º e 136.º, e ainda no artigo 108.º, estão em causa interconexões de bases de dados que constituem tratamentos de dados pessoais, no sentido das alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD.

---

<sup>1</sup> Cf., por exemplo, o parecer n.º 56/2017, acessível em [https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40\\_56\\_2017.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_56_2017.pdf)

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.

Como aliás advertimos no parecer n.º 56/2017, a propósito da proposta de lei do Orçamento de Estado para 2018, «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. Para além de parecer querer ignorar-se que a opção de fazer beber da mesma fonte de informação diferentes serviços públicos põe em causa a *ratio* subjacente à norma do n.º 5 do artigo 35.º da Constituição, ao permitir o relacionamento, pelos diferentes serviços da Administração Pública, de praticamente toda a informação pessoal dos cidadãos de que dispõe o Estado.

Pelas razões apontadas, e sem prejuízo das observações que em seguida se apresentam, a CNPD recomenda que seja repensada a solução de autorizar num diploma desta natureza o conjunto das interconexões previstas nas normas acima elencadas, recomendando que cada uma delas seja objeto de previsão e regulação legal específica e efetivamente garantística dos direitos e liberdades por elas afetados.

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

Ainda a título de apreciação genérica sobre os artigos que permitem interconexões, 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 primeiro lugar, assinala-se que os protocolos constituem acordos interadministrativos, que, porque visam regulamentar normas legais e definir os termos destas operações de tratamento de dados pessoais, têm obviamente natureza regulamentar. Ou seja, são regulamentos administrativos emitidos não apenas por uma entidade administrativa mas por duas ou mais e, nessa medida,

constituem aquilo a que alguma doutrina qualifica como acordos substitutivos de regulamentos administrativos. Nessa medida, tantos os regulamentos administrativos (unilaterais), como os que assumem a forma de protocolos, devem ser submetidos à CNPD para efeito de emissão do necessário parecer, em cumprimento do estatuído no n.º 4 do artigo 36.º do RGPD.

Em segundo lugar, estas recorrentes remissões para regulamentos administrativos não asseguram a adoção das garantias adequadas dos direitos fundamentais das pessoas a quem a informação diz respeito, como impõe o artigo 9.º do RGPD (em especial, as alíneas b), g), h) e i) do n.º 2), nem garante o cumprimento dos demais princípios e regras do RGPD.

Na realidade, 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 Constituição da República Portuguesa (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 desta<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> 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»,

Nessa medida, as normas legais devem prever, pelo menos, os responsáveis pelo tratamentos dos dados, as finalidades específicas da interconexão e as categorias de dados pessoais abrangidas, pelo que normas em branco como as que constam do **artigo 130.º** ou do **artigo 134.º** são inconstitucionais e devem por isso ser eliminadas ou substancialmente revistas.

Na verdade, no **artigo 130.º** quando se prevê a interconexão de dados entre o Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP, IP), e a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS, IP), apenas se indica a finalidade de permitir o acesso aos dados registados no serviço público de emprego e nos serviços do Ministério da Saúde relevantes para a prossecução de finalidades genericamente definidas, não se especificando que tipo de informação é aquela a que o IEFP, IP, e a ACSS, IP, precisam de aceder para o efeito, nem sendo alcançável, pela leitura de tais finalidades genéricas, que informação possa essa ser. Com efeito, não é evidente que, para a «atribuição de apoios públicos no âmbito da execução de políticas de emprego público e formação profissional e dos incentivos ao emprego, bem como garantir uma maior eficácia na promoção e combate à fraude neste domínio», seja imprescindível o acesso pelo IEFP, IP, a dados registados nos serviços do Ministério da Saúde, ou que para aquelas finalidades a ACSS, IP, necessite de aceder a dados disponíveis no sistema de informação do IEFP, IP, nem que categorias de dados podem ser para o efeito pertinentes.

---

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

Ainda maior abertura ostenta a norma constante do **artigo 134.º**. Aí se permite que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, no âmbito dos sistemas de informação do Portugal 2020, enquanto entidade responsável pelo desenvolvimento, manutenção e pleno funcionamento do referido sistema, possa «estabelecer *as necessárias interconexões* de dados» com oito entidades públicas identificadas (entre as quais, a Autoridade Tributária e Aduaneira), «bem como *com os demais serviços da Administração Pública cuja intervenção se afigure relevante e necessária* à prossecução das referidas competências» (itálicos nossos). Convenhamos que uma norma desta natureza, que recorre por duas vezes ao conceito de necessidade, é completamente circular, não especificando que bases de dados e que categorias de dados se pretende relacionar, sendo totalmente omissa na imprescindível densificação legislativa do tratamento de dados pretendido. Especialmente, esta norma, ao permitir a interconexão com qualquer base de dados da Administração Pública, constitui uma disposição em branco, não tendo uma dose mínima de densidade normativa para regular uma operação que necessariamente traduz uma restrição ou condicionamento de um direito, liberdade e garantia.

Se a isto se somar que, em ambos os artigos, estas disposições abertas e indeterminadas são preenchidas por via de protocolos a celebrar entre as entidades administrativas enunciadas e ainda, no artigo 134.º, com as entidades a determinar pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, então a suspensão da vinculação da Administração Pública ao princípio da legalidade é evidente.

Reitera-se, por força do princípio da legalidade da atuação da Administração Pública, não pode remeter-se para normas regulamentares ou acordos interadministrativos a definição dos aspetos essenciais dos tratamentos de dados pessoais, portanto, a saber: os responsáveis pelos tratamentos (parcialmente omissa no caso do artigo 134.º) e as finalidades e as categorias de dados pessoais. Em especial, quando em causa estejam dados de natureza sensível, como são os dados de saúde – e outros

previstos no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD –, tem de encontrar-se na norma legal a definição das garantias adequadas de proteção dos direitos dos titulares dos dados.

E nestes artigos nenhuma das exigências é cumprida.

Mesmo que se admita a remissão legal para o plano regulamentar da definição de aspetos não tão essenciais do tratamento, essa remissão deve ser balizada nos termos do regime jurídico de proteção de dados. E, portanto, deve ter-se presente que há obrigação de garantir que apenas se aceda e recolha os dados estritamente necessários para a finalidade visada com a interconexão, que deve prever-se a adoção de medidas que garantam o controlo e auditabilidade das operações de acesso ou consulta da informação e que cumpram os princípios da proteção de dados por conceção e por defeito. E especialmente, tendo em conta a dimensão dos tratamentos (o universo de pessoas abrangidas e a extensão da informação a elas referente objeto do tratamento) e a sensibilidade dos dados, ter em conta a obrigação, imposta pelo RGPD, de realizar avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais nos termos do artigo 35.º do RGPD.

Deste modo, não se compreende a razão por que apenas em alguns artigos (*v.g.*, n.º 2 do artigo 108.º e n.º 3 do artigo 133.º) se remete para o RGPD e demais legislação complementar. Semelhante disposição deve vir explicitada em cada um dos preceitos que remete a regulação das interconexões para regulamento ou protocolo, ou então existir no capítulo IX da Proposta de lei uma norma autónoma a prever tal remissão.

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

Além das apreciações genéricas quanto à previsão de interconexões no presente diploma e as críticas específicas acima deixadas quanto ao teor dos artigos 130.º e 134.º, assinala-se que as interconexões vêm caracterizadas de forma pouco precisa, parecendo abranger toda e qualquer base de dados que os organismos públicos detenham.



Importa a este propósito recordar que 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. Interconexão de dados não é o mesmo que troca de informação, ainda que aquela possibilite a concretização desta.

Ora, devem utilizar-se com propriedade os conceitos técnicos e jurídicos, sobretudo quando em causa estão organismos e entidades públicas que dispõem de várias bases de dados. É que a interconexão não pode fazer-se, por exemplo, entre todas as bases de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e as bases de dados dos outros organismos públicos, ou ainda de todas as bases de dados do Serviço Nacional de Saúde ou da Segurança Social, por um lado, e outros organismos públicos, por outro. Sob pena de ter de se concluir pela violação do princípio da proporcionalidade, nas vertentes da necessidade e da proibição do excesso, a que a lei na restrição de direitos, liberdades e garantias está vinculada, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

Especial destaque merece, neste contexto, o disposto no **artigo 133.º** da Proposta de lei. Em primeiro lugar, sublinha-se que a interconexão de dados aí prevista tem de ser delimitada.

Desde logo, apesar da epígrafe do artigo referir em primeiro lugar o SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), este organismo só vem explicitamente mencionado no n.º 4 do artigo – pelo que nem sequer no preceito onde se prevê a interconexão se indica o organismo cuja base de dados vai se objeto de interconexão. Acresce que, para além da AT, as demais entidades vem indicadas nestes termos «pelas entidades competentes do SNS e pelos serviços competentes da segurança social, nos termos da lei». Relembrando que as normas legais que preveem tratamentos de dados devem indicar os responsáveis pelos mesmos, e sendo certo que no SNS não há mais do que um serviço a atribuir números aos utentes, o mesmo sucedendo na

Segurança Social, é imprescindível a especificação neste preceito do concreto serviço que no Sistema Nacional de Saúde é competente para atribuir o número de utente (a ACSS, IP) e do que é competente para atribuir o número da Segurança Social (o ISS, IP).

Ainda quanto ao mesmo artigo 133.º, mas agora a propósito do n.º 2, importa assinalar as muitas dúvidas que suscita a remissão direta para protocolo a celebrar entre entidades administrativas o procedimento de transmissão dos dados pessoais, com a simples salvaguarda de que a transmissão se fará através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública «nos termos do processo subjacente ao Cartão de Cidadão», omitindo-se qualquer referência ao enquadramento legal desse procedimento, o qual aqui, ainda que com as necessárias adaptações, não pode deixar de ser chamado à colação. Por outras palavras, tal como para a interconexão e acesso a informação necessária à emissão do cartão de cidadão há uma lei específica que a regula, definindo condições e medidas de proteção dos direitos dos cidadãos, também aqui é imperioso que a interconexão seja regulada por lei – ainda que por remissão para a lei do cartão de cidadãos, com as necessárias adaptações – uma vez que a Constituição portuguesa impõe que o ordenamento jurídico nacional assegure o mesmo grau de proteção e garantia dos dados pessoais dos cidadãos estrangeiros (cf. artigos 15.º e 35.º da CRP).

Paradoxalmente, no n.º 4 do artigo 133.º, quando se menciona pela primeira vez o SEF, atribui-se-lhe um poder que ao abrigo da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, ele já possui (cf. artigo 212.º desta lei), não se percebendo a utilidade da primeira parte deste preceito.

Outro exemplo evidente de indeterminação normativa e, conseqüente, violação do princípio da proporcionalidade, na vertente da necessidade e proibição do excesso é o que consta do **artigo 108.º** da Proposta de Lei. Aí se prevê que o Instituto de Gestão

Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS, IP) na execução da sua atribuição de cobrança de dívida à segurança social, possa «obter informações referentes à identificação do executado e identificação e localização dos seus bens penhoráveis, através de consulta direta às bases de dados da autoridade tributária, da segurança social, do registo predial, registo comercial, registo automóvel e registo civil, e de outros registos ou arquivos semelhantes».

Sendo certo que a operação de consulta, neste contexto, implica a interconexão de ficheiros, temos aqui uma interconexão delimitada quanto à finalidade e às categorias dos dados pessoais objeto da mesma, mas em que se deixa a possibilidade de aceder a «outros registos e arquivos semelhantes» aos registos públicos especificamente elencados: predial, comercial, automóvel e civil. Ora, não se alcança de que registos e arquivos existam cuja constituição e manutenção tenha em vista cumprir uma função de registo no interesse público, e cujo acesso possa constituir um meio idóneo para o cumprimento da função do IGFSS,IP. Note-se que não é admissível, à luz do ordenamento jurídico nacional, a constituição ou utilização de outras bases de dados de bens de cidadãos, designadamente para efeito do seu acesso por credores.

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

exista informação sobre bens (suficientes para a execução da dívida) do executado naqueles registos.

Em suma, a CNPD recomenda a eliminação da referência final a «outros registos e arquivos semelhantes» no n.º 1 do artigo 108.º, bem como a inserção da referência sobre o acesso às bases de dados da AT no final da disposição normativa e com a menção da natureza subsidiária deste acesso.

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

### *2.1. 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 101.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 anteriores<sup>3</sup>, mas reitera aqui o impacto que uma tal divulgação tem na vida privada das pessoas, em termos que são seguramente excessivos, em violação do princípio da proporcionalidade a que o legislador está vinculado, nos termos do n.º 2 do artigo 18.º e do n.º 1 do artigo 26.º e n.º 3 do artigo 35.º da CRP.

É inegável que a opção pela divulgação *on-line* de informação relativa a cada pessoa

---

<sup>3</sup> Cf. Pareceres n.ºs. 38/2005, 16/2006, e mais recentemente no parecer n.º 56/2017, acessíveis, respetivamente, em [https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40\\_38\\_2005.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_38_2005.pdf), [https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40\\_16\\_2006.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_16_2006.pdf) e [https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40\\_56\\_2017.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_56_2017.pdf).

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.

Tendo em conta que esta disposição vem sendo reiteradamente introduzida em cada Lei do Orçamento do Estado nos últimos anos, seria útil, dir-se-ia mesmo avisado, avaliar o impacto legislativo desta norma, designadamente quanto à sua eficácia dissuasora do não pagamento atempado das contribuições à Segurança Social e, portanto, com isso avaliar da necessidade desta medida restritiva de direitos, liberdades e garantias.

## *2.2. Publicação de dados pessoais para efeitos de benefícios fiscais*

O artigo 233.º da Proposta de Lei altera o Decreto-lei n.º 215/89, de 1 de julho, que aprova o Estatuto dos Benefícios Fiscais, introduzindo um n.º 10 no artigo 24.º deste Estatuto, que impõe a obrigação de publicação de dados pessoais. Na realidade, neste preceito vinculam-se as entidades gestoras de fundos de investimento e as sociedades de investimento imobiliário (que se constituam e operem de acordo com a legislação nacional desde que pelo menos 75% dos seus ativos estejam afetos à exploração de recursos florestais, nas condições explicitadas no n.º 1 do mesmo artigo) a publicar os seguintes dados: o valor do rendimento distribuído, o valor do

imposto retido aos titulares das unidades de participação ou participações sociais, bem como a dedução que lhe corresponder para efeitos e nos termos do artigo 40.º-A do IRS (cf. n.º 6 do artigo 24.º do diploma objeto de alteração).

Em primeiro lugar, afigura-se imprescindível a especificação na norma legal da forma de publicação. Não se esclarecendo onde devem estas entidades proceder à publicação de tais dados, parece sobrar a publicação no sítio da Internet de cada uma delas, por ser essa a forma mais fácil e eficaz de divulgar informação.

Acresce que não se alcança a utilidade desta norma, sendo evidente que ela tem subjacente uma intenção de transparência, não se vislumbrando por que razão estes benefícios fiscais estão sujeitos a escrutínio público ao contrário dos restantes. Menos ainda quando se considera o âmbito dos dados pessoais abrangidos por esta obrigação, em especial, o valor do imposto retido e a dedução correspondente, valores que decorrem de estrita aplicação das regras constantes do Código de IRS.

A CNPD recomenda assim a eliminação do n.º 10 do artigo 24.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, introduzido pelo artigo 133.º da Proposta de Lei.

### *2.3. Publicação on-line da citação edital*

No **artigo 238.º** da Proposta de Lei, prevê-se a alteração do Código do Procedimento e do Processo Tributário, em especial do seu artigo 192.º.

O n.º 7 do artigo 192.º é alterado, passando agora a constar do mesmo que a citação edital é feita não apenas por afixação de edital, mas também da publicação de anúncio no Portal das Finanças em acesso público. Ou seja, encontrando-se em curso um processo de execução contra um contribuinte, e quando estejam verificados os pressupostos da citação edital, esta passa a concretizar-se por via da disponibilização da informação constante da citação no Portal das Finanças em acesso livre ou não reservado.

Compreendendo a CNPD que a citação edital é um meio de comunicação admissível na ordem jurídica portuguesa para os casos previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo 192.º, e que crescentemente é opção legislativa utilizar a Internet como meio eficaz de divulgação de informação, não deixa de notar que esta é informação pessoal dotada de elevada sensibilidade e que a informação disponibilizada na Internet tende a perpetuar-se muito para além do tempo necessário ao cumprimento da finalidade da sua disponibilização e muito para além da zona territorial em que tal informação é pertinente (o território do Estado português). Acresce que há empresas que se dedicam à atividade de recolha e análise deste tipo de informação para efeito de criação de perfis sobre as pessoas e disponibilização dos perfis a outras empresas ou a organismos públicos (a atividade que nalguns países é lícita), sendo certo que a utilização destes dados têm um efeito estigmatizante e potencialmente discriminatório sobre aquelas.

Para minimizar estes efeitos e garantir o cumprimento dos princípios consagrados no artigo 5.º do RGPD, a CNPD recomenda a proibição de indexação aos motores de busca dos referidos anúncios, bem como a imposição de um dever de atualização desta informação, no sentido de o anúncio deixar de estar disponível no portal sempre que se demonstre cumprida a sua finalidade (por exemplo, pagamento da dívida ou qualquer outra intervenção do citado no processo).

Solução similar vem introduzida, pelo **artigo 268.º** da Proposta de Lei, no n.º 13 do artigo 113.º do Código do Processo Penal, aí se dispondo que a notificação edital é feita também mediante publicação de anúncio na área de serviços digitais dos tribunais, acessível no endereço eletrónico especificado na norma.

Para minimizar estes efeitos e garantir o cumprimento dos princípios consagrados no artigo 5.º do RGPD, a CNPD recomenda a proibição de indexação aos motores de busca dos referidos anúncios, bem como a imposição de um dever de atualização

desta informação, no sentido de o anúncio deixar de estar disponível naquele endereço eletrónico sempre que se demonstre cumprida a sua finalidade.

### 3. Alteração do regime jurídico da Chave Móvel Digital

O **artigo 267.º** da Proposta de Lei introduz ainda alterações na Lei n.º 37/2014, de 26 de junho, que regula a Chave Móvel Digital.

Concretamente, modifica-se o n.º 1 do artigo 2.º deste diploma, passando a exigir-se que o cidadão que pretenda utilizar este mecanismo de autenticação o faça associando o seu número de identificação civil a um único número de telemóvel, admitindo que também possa associar o endereço de correio eletrónico. Ora, na versão atual deste preceito o cidadão interessado podia optar por um ou outro meio (número de telemóvel ou endereço de correio eletrónico), ou associar a ambos.

Embora se perceba que, por razões de segurança, o estabelecimento de um sistema de multicanal é importante, na medida em que, na eventualidade da máquina do utilizador estar comprometida, o *token* enviado por correio eletrónico pode ser indevidamente acedido, a CNPD considera ser excessivo forçar um cidadão que pretenda o mecanismo da Chave Móvel Digital a ter e utilizar um telemóvel para este efeito. Não se desconhecendo que a generalidade dos cidadãos utiliza telemóvel, não se afigura contudo razoável que a Administração Pública exija que os cidadãos, para usufruir dos serviços que aquela legalmente lhe tem de prestar, tenham telemóvel – por outras palavras, não é razoável que se negue este serviço aos cidadãos caso eles não disponham de telemóvel ou não queiram disponibilizar o respetivo número.

Ainda no âmbito do mesmo diploma, a Proposta introduz um novo artigo (o artigo 4.º-A), com a epígrafe Acesso a dados pessoais, que, diferentemente do que indicia a epígrafe, prevê a criação de uma aplicação móvel através da qual os cidadãos titulares de Chave Móvel Digital podem «ter acesso aos dados constantes dos seus



documentos de identificação ou emitidos por entidades públicas». Prevê ainda que o acesso aos dados pessoais constantes das bases de dados da Administração Pública, através do portal autenticação.gov.

Além de não ser claro se o objeto do acesso são os dados pessoais do próprio ou os documentos emitidos por entidades públicas, sejam eles de identificação ou de outra natureza, a mera utilização de uma aplicação móvel (*app*) implica, *per se*, riscos não despididos, exigindo por isso, desde logo, avaliação do impacto sobre a proteção de dados (cf. artigo 35.º do RGPD) e medidas reforçadas de segurança.

Quanto ao portal, além de comportar o mesmo tipo de riscos, foram já detetadas diversas vulnerabilidades (entretanto tornadas públicas), que afetam a segurança da informação. Sublinha-se que a afirmação de que é possível obter dados constantes das bases de dados da Administração Pública abarca toda a informação pessoal que os diferentes serviços administrativos detêm sobre os cidadãos, nomeadamente dados relativos à saúde.

Subjacente a esta advertência quanto ao risco não está apenas a preocupação com a proteção dos dados pessoais de cada cidadão, mas também a preocupação com a vulnerabilidade dos sistemas de informação do Estado.

Finalmente, o n.º 3 do artigo 4.º-A tem de ser eliminado, pelo absurdo do seu teor. O que o artigo 20.º do RGPD prevê é um direito de portabilidade de dados pessoais que só tem aplicação em relação a informação disponível nas entidades públicas na estrita medida em que essa informação tenha sido recolhida com base exclusiva no consentimento (lícito) do cidadão. Por outras palavras, o direito de portabilidade só pode ser exercido perante entidades públicas quanto a dados pessoais tratados com base no consentimento do seu titular.

Portanto, o direito previsto no artigo 20.º do RGPD os dados pessoais recolhidos pela Administração Pública por força de obrigação legal ou no cumprimento de missão de

interesse público ou exercício de autoridade pública, como é a generalidade da informação detida pelo Estado e demais entidades Públicas. E o legislador nacional não pode alargar o âmbito deste direito. Por esta razão, a CNPD recomenda a eliminação do n.º 3 do artigo 4.º-A, por contradizer o artigo 20.º do RGPD.

### III. Conclusões

1. Nos termos acima desenvolvidos, a CNPD adverte para os riscos associados à promoção da interconexão de dados pessoais entre os sistemas de informação de diferentes entidades públicas, máxime da Autoridade Tributária e Aduaneira, 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 que seja repensada a solução de prever num diploma desta natureza o conjunto das interconexões previstas nos artigos 91.º, n.º 5, 92.º, n.º 5, 108.º, 128.º, 129.º, 130.º, 132.º, 133.º, 134.º e 136.º, recomendando que cada uma delas seja objeto de previsão e regulação legal específica e efetivamente garantística dos direitos e liberdades por elas afetados.
- b. Sem prejuízo do afirmado na alínea anterior, recomenda a densificação do disposto nos artigos 130.º e 134.º, especificando os organismos públicos envolvidos e delimitando as concretas bases de dados dos organismos públicos, em especial da AT, 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;
- c. Recomenda também que a remissão do regime das diferentes interconexões para normas regulamentares ou protocolos (acordos) interadministrativos

- tem de ser balizada pelo regime jurídico de protecção de dados, devendo por isso em cada um dos artigos enunciados supra na alínea a., prever-se a remissão para o RGPD e demais legislação complementar e não apenas nos n.º 2 do artigo 108.º e n.º 3 do artigo 133.º da Proposta;
- d. Recomenda ainda a revisão do artigo 133.º, identificando-se o serviço do SNS e o serviço da segurança social responsáveis pela interconexão dos dados, e procedendo-se ao enquadramento legal do procedimento mencionado no n.º 2, pelo menos por remissão para a Lei do Cartão de Cidadão;
  - e. Recomenda ainda eliminação da referência final a «outros registos e arquivos semelhantes» no n.º 1 do artigo 108.º, bem como a alteração do mesmo preceito, de modo que a referência sobre o acesso às bases de dados da AT surja no final da disposição normativa e com a menção da natureza subsidiária deste acesso;
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. A propósito da publicação de dados pessoais, sublinha ainda a desnecessidade e o excesso de publicação de dados pessoais para efeito de atribuição de benefícios fiscais legalmente previstos.
  3. Recomenda ainda que a citação edital prevista nos artigos 238.º e 268.º da Proposta, que alteram, respetivamente, o Código do Procedimento e do Processo Tributário e o Código do Processo Penal, seja acompanhada da previsão de medidas mitigadoras do seu impacto sobre a protecção de dados, em especial, pela proibição de indexação a motores de busca e pelo dever de fazer cessar a disponibilização do respetivo anúncio da Internet quando atingida a sua finalidade.
  4. Finalmente, a CNPD entende que o disposto no artigo 267.º da Proposta, relativo ao regime da Chave Móvel Digital, deve ser revisto cuidadosamente, recomendando-se a reponderação da obrigatoriedade de o cidadão dispor de

telemóvel e disponibilizar o respetivo número à Administração Pública, a necessidade de impor a adoção de medidas de segurança adequadas, bem como a eliminação do n.º 3 do artigo 4.º-A da lei n.º 37/2014, de 26 de junho, pela incongruência do seu teor e pela violação que o mesmo traduz do artigo 20.º do RGPD.

Lisboa, 15 de novembro de 2018

**Filipa**  
**Calvão**

Assinado de  
forma digital por  
Filipa Calvão  
Dados: 2018.11.15  
12:00:48 Z

Filipa Calvão (Presidente, que relatou)