

PARECER N.º 43/2016

I. Pedido

A Senhora 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 37/XIII/2ª (GOV) que aprova o Orçamento do Estado para 2017.

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 (doravante, 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.

II. Apreciação

Antes de se proceder à apreciação das normas que preveem tratamentos de dados pessoais, começar-se-á por uma referência ao conjunto de normas com relevância para a tutela dos direitos fundamentais no contexto de tratamento de dados pessoais, na medida em que condicionam ou limitam a independência da atividade da CNPD.

1. A salvaguarda do regime de independência da CNPD – em particular o regime de independência orçamental

Recorda-se que o estatuto de independência da CNPD encontra-se consagrado, não apenas na Constituição da República Portuguesa (artigo 35.º), mas também na Diretiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados, que a LPDP, transpôs para o ordenamento jurídico nacional, tendo sido reforçado pelo Tratado de Lisboa. Com efeito, o artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem a exigência de independência



das autoridades públicas responsáveis pela supervisão da proteção de dados pessoais. Trata-se, portanto, de garantias de independência estabelecidas, quer pelo legislador constituinte nacional, quer pelo legislador europeu.

Recentemente foi aprovado o Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento UE n.º 2016/679), que vem impor aos Estados Membros da União Europeia a obrigação de dotar as respetivas autoridades de proteção de dados *dos recursos humanos, técnicos e financeiros, instalações e infraestruturas necessários à prossecução eficaz das suas atribuições e ao exercício dos seus poderes* e de assegurar *que cada autoridade de controlo fique sujeita a um controlo financeiro que não afeta a sua independência* (n.º 4 e n.º 6 do artigo 52.º).

Considerando que o Regulamento será plenamente aplicado em 2018, é imperativo que durante o ano de 2017 a CNPD comece a ser dotada das condições para o desempenho com independência das novas funções atribuídas pelo Regulamento. Ora, tal passa necessariamente por dispor dos recursos financeiros e humanos que garantam o exercício pleno das suas funções e por lhe ser garantida a independência, em relação ao Governo, na gestão dos referidos recursos.

É neste contexto que algumas das normas previstas na presente proposta de lei assumem relevância para a tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos no âmbito do tratamento de dados pessoais, por das mesmas resultar a suscetibilidade de afetar a independência da CNPD. É o que a seguir se procura destacar.

- a) Desde logo, atente-se no disposto no artigo 4.º relativo à utilização condicionada das dotações orçamentais: dele resulta que as cativações previstas nas alíneas do n.º 1 daquele artigo se aplicam à CNPD, abrangendo não apenas as verbas transferidas do Orçamento da Assembleia da República (cf. n.º 5 do mesmo artigo), como também as receitas próprias da CNPD inscritas no Orçamento de Estado.

O n.º 10 do mesmo artigo traduz uma alteração em relação às leis do Orçamento do Estado dos anos anteriores, que se impunha por força da natureza das entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República (sendo evidente que a lei prevê esta “proximidade” em relação ao

Parlamento, para que este garanta essa independência). No sentido do há muito pugnado pela CNPD, a norma em causa vem determinar que a extinção da cativação das verbas transferidas do orçamento da Assembleia da República para as entidades administrativas independentes, e portanto para a CNPD, é da competência daquele órgão soberano.

Simplemente, tal disposição não acautelou o mesmo grau de independência em relação às cativações da fonte de financiamento de receitas próprias da CNPD. Na verdade, da leitura artigo conclui-se a extinção da cativação de verbas do orçamento de receitas próprias da CNPD continuará dependente de autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças.

Ora, a mera possibilidade, em abstrato, de fazer depender de ato autorizativo de um membro do Governo a descativação ou o reforço das rubricas em causa não pode deixar de ser visto como cerceador da independência da CNPD, por se configurar como forma de controlo sobre esta entidade.

Note-se que a CNPD tem competência fiscalizadora e poderes de autoridade sobre os serviços tutelados pelo membro do Governo responsável pela área das finanças, para além de outros serviços públicos que sejam responsáveis por tratamentos de dados pessoais. Nessa medida, a circunstância de eventuais despesas excepcionais que se revelem necessárias ao exercício daqueles poderes e competências sobre os tratamentos de dados pessoais realizados pelos serviços do Ministério das Finanças estarem sujeitas a prévia autorização do máximo superior hierárquico desses serviços põe indiscutivelmente em causa a independência da CNPD. É, pois, esta uma solução que não cumpre a exigência consagrada no Regulamento UE 2016/679 de que *o controlo financeiro* a que a CNPD fique sujeita *não afet[e] a sua independência* (cf. n.º 6 do artigo 52.º).

Assim, não se questionando a necessidade de limitar a utilização das verbas por todos os organismos públicos e, portanto, também pela CNPD, impõe o direito constitucional e o direito da União Europeia que a competência discricionária para a descativação das verbas do orçamento da CNPD, independentemente da sua fonte de financiamento, seja reconhecida à Assembleia da República, órgão junto do qual esta funciona (cf. n.º 1 do artigo 22.º da LPDP).

Sugere-se, por isso, a clarificação do referido n.º 10 do artigo 4.º, por referência ao n.º 5, no sentido de a norma abranger todas as verbas, quer as transferidas do orçamento da Assembleia da República, quer as que decorram de receitas próprias, das entidades administrativas independentes que funcionam junto à Assembleia da República, atribuindo a este órgão a competência para descativar quaisquer verbas dos orçamentos das entidades administrativas independentes.

- b) Destaca-se ainda um conjunto de normas que sujeita a contratação de trabalhadores, a contratação de aquisição de serviços e a contratação de prestação de serviços ao condicionalismo de uma pronúncia vinculativa de um membro do Governo (cf. artigos 32.º – neste se remetendo para as condições a definir no diploma de execução orçamental –, 38.º e 40.º), e que não exclui de tal dependência as entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República.

Esta opção solução condiciona a autonomia necessária na gestão da atividade da CNPD, negando-se, por esta via, *recursos humanos, técnicos e financeiros, necessários à prossecução eficaz das suas atribuições e ao exercício dos seus poderes*, que cabe ao Estado português assegurar, em violação clara do n.º 4 do artigo 52.º do Regulamento UE 2016/679.

Reconhecendo-se que se justifica sempre o acompanhamento da gestão das entidades administrativas independentes que funcionam junto da Assembleia da República, o único órgão a quem pode ser atribuída tal função, sem fazer perigar a independência da atividade da CNPD, é a Assembleia da República. Assim, sugere-se que a redação do n.º 13 do artigo 38.º, que reconhece competência ao Presidente da Assembleia da República, ouvido o conselho de administração, para fazer cumprir os princípios subjacentes àquelas normas, seja alterada no sentido de expressamente se aplicar de igual forma às entidades independentes que funcionam junto à Assembleia da República, nas quais a CNPD se inclui. A mesma solução se impõe nos artigos 32.º (ou no diploma de execução orçamental) e 40.º.

r



2. Análise das normas que preveem tratamentos de dados pessoais

Em relação aos tratamentos de dados pessoais previstos pela presente proposta de lei, assinala-se em primeiro lugar a opção, que não é nova no nosso ordenamento jurídico, de introduzir na proposta de lei do Orçamento de Estado a previsão de tratamentos de dados pessoais que nada têm que ver com questões orçamentais¹, opção que tem consequências em termos de precisão e densidade da regulação legal de tais tratamentos (como melhor se explicará, infra, na alínea b) do ponto 2.2).

Na análise das normas mais relevantes na perspetiva da proteção de dados pessoais, destacar-se-á em primeiro lugar, pelo impacto que tais medidas importam para a privacidade dos cidadãos, o conjunto de normas que prevê a comunicação ou a interconexão de dados pessoais entre sistemas de informação da Administração Pública, em especial da Autoridade Tributária e Aduaneira (doravante, AT), para só depois se considerarem as normas que preveem ou regulam os restantes tratamentos.

2.1. A interconexão de dados pessoais com o sistema de informação da AT e com outros sistemas de informação da Administração Pública

Nos artigos 84.º e 127.º da Proposta reconhece-se ao Governo o poder de estabelecer a interconexão de dados entre os serviços da AT e outros serviços do Estado².

¹ Cf., por exemplo, o artigo 83.º, onde se estabelece a cooperação entre as forças de segurança e os serviços de segurança social no âmbito da proteção da população idosa, prevendo-se o estabelecimento de linhas de comunicação adequadas e eficazes em ambos, no sentido de garantir a partilha de informação relevante para a identificação dos idosos em situação de vulnerabilidade, por um lado, e de meios de informação que promovam a adequada divulgação e adesão às medidas de proteção social junto dos seus potenciais destinatários, por outro. Ou ainda o artigo 127.º, que admite a interconexão de dados entre os serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Segurança Social e da Autoridade para as Condições do Trabalho, para melhorar a eficácia do combate as infrações laborais e promover a efetividade do direito laboral.

² Assinala-se que não se percebe a localização sistemática do preceituado no artigo 84.º: o preceito nada tem que ver com a Segurança Social e, no entanto, está inserido no capítulo VI, a ela referente. Está, pois, por esclarecer por que razão não foi esse preceito deslocado para o capítulo IX relativo a *Outras disposições*, precisamente junto do artigo 127.º, onde se estatui mais uma interconexão de dados pessoais com a AT.

O artigo 84.º ocupa-se da interconexão entre os serviços da AT e os serviços da administração interna e do planeamento de infraestruturas com competência na área do direito rodoviário contraordenacional, para facilitar o acesso aos dados registados na administração fiscal que sejam relevantes para a instauração e tramitação dos processos de contraordenação rodoviária.

O artigo 127.º admite a interconexão de dados entre os serviços da AT, da Segurança Social e da Autoridade para as Condições do Trabalho, para melhorar a eficácia do combate as infrações laborais e promover a efetividade do direito laboral.

Em ambos os casos, remete-se a regulação das interconexões para protocolos, sujeitos a autorização prévia da CNPD. Na verdade, no âmbito das contraordenações rodoviárias estão em causa dados pessoais dos infratores ou suspeitos de infração, constituindo a interconexão dos mesmos um tratamento de dados pessoais (cf. alínea b) do artigo 3.º da LPDP); já o objeto da interconexão no contexto das infrações laborais não é em rigor perceptível, admitindo-se que possa abranger dados pessoais dos trabalhadores e das entidades empregadoras quando sejam empresários em nome individual, correspondendo por isso também a um tratamento de dados pessoais.

A opção pela interconexão de dados pessoais entre a AT e outros organismos públicos suscita à CNPD reservas. Em ambas as situações reflete ela uma necessidade de melhorar os índices de eficácia na fiscalização e nos processos contraordenacionais, através do acesso e relacionamento de informação atualizada sobre os cidadãos visados. O que, desde logo, põe em evidência a reduzida fiabilidade das muitas bases de dados que o Estado português foi (e vai) criando, sem o cuidado de assegurar a contínua atualização dos mesmos, como impõe a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP (princípio da qualidade dos dados).

2.1.1. Ora, antes de se proceder à análise de cada uma das disposições normativas em causa, justifica-se uma apreciação genérica desta solução legislativa, na exclusiva perspetiva da salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos no contexto dos tratamentos de dados pessoais.

Em primeiro lugar, é imperioso observar que a falta de atualização e de precisão das bases de dados que o Estado e outros organismos públicos dispõem sobre os cidadãos

não pode ser colmatada à custa do relacionamento da informação existente nessas bases com mais dados pessoais, importados de um sistema de informação sujeito a um especial dever de sigilo – o sigilo fiscal (cf. artigo 64.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária) –, reduzindo-o deste modo a muito pouco; em especial, quando se tem presente que a vida privada dos cidadãos está hoje, involuntária ou voluntariamente, bem espelhada nas bases de dados da AT³.

A segunda observação prende-se com uma certa tendência legislativa de compensar alguma ineficácia de alguns serviços da Administração Pública com o sacrifício da privacidade dos cidadãos.

A necessidade de executar dívidas por parte do Estado e de investigar eventuais ilícitos e aplicar sanções não pode, por sistema, ser satisfeita por meio da exclusão do regime de proteção assegurado pelo sigilo fiscal (e do regime de proteção de dados) da informação pessoal relativa à vida privada dos devedores, ou daqueles em relação aos quais haja indícios de infração ou, simplesmente, daqueles que apenas são trabalhadores 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.

Num Estado de Direito, este tipo de ponderações deve ser remetido para a decisão concreta a tomar pelos órgãos independentes que têm por missão assegurar a justiça em cada caso: os Tribunais. Não se vê, pois, como se possa ter esta tendência

³ No sistema de informação da AT encontram-se dados pessoais, sujeitos a sigilo, relativos à «situação tributária dos contribuintes» e «elementos de natureza pessoal». Ora aqui cabem todas as informações recolhidas pela AT referentes aos rendimentos (provenientes do trabalho, rendas, mais-valias, etc.) e ao património dos contribuintes, como também eventualmente relativas às aquisições (diárias) de bens e serviços por eles realizadas e aos estabelecimentos frequentados – a qual é reveladora da própria localização do contribuinte – ou empresas com quem contratam (no âmbito do tratamento realizado na plataforma do e-fatura). Na verdade, os dados relativos à situação tributária revelam ou podem revelar a situação profissional dos contribuintes, a sua situação económica, social, os hábitos de vida, correspondendo, por isso, notoriamente a dados relativos à vida privada.

legislativa como conforme com o princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa.

E tudo isto se faz, como adiante se desenvolverá, 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.

A terceira observação diz respeito à previsível e progressiva transformação do sistema de informação da AT na “base de dados centralizada” da Administração Pública portuguesa, em nome da eficiência administrativa.

Na verdade, o que o legislador nacional tem sucessivamente vindo a fazer, nas duas últimas décadas, é resolver as necessidades de eficiência da Administração Pública no acesso a informação sobre os administrados com o recurso aos sistemas de informação da AT. O fundamento prender-se-á com a fidedignidade da informação aí conservada, mas também com o extenso leque de dados pessoais relativos aos cidadãos que a AT hoje conserva.

No entanto, 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 relacionamento, pelos diferentes serviços da Administração Pública, de praticamente toda a informação pessoal dos cidadãos de que dispõe o Estado.

Se a velha proibição do número único do cidadão ainda mantém algum sentido é certamente esse de proibir o relacionamento de toda a informação que as entidades públicas dispõem sobre os cidadãos e residentes em território nacional. Ora, a sucessiva e crescente previsão de acessos ou interconexões com a base de dados da AT 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.

✓



2.1.2. Sem prejuízo das considerações acima expendidas, destaca-se, antes do mais, o carácter vago dos artigos 84.º e 127.º, com referência explícita somente às finalidades prosseguidas com as interconexões, que mal deixam adivinhar o real âmbito dos tratamentos de dados pessoais aí previstos.

Ora, para que se compreenda plenamente o alcance das interconexões pretendido pelo legislador e se possa avaliar o seu impacto na privacidade dos cidadãos, é imperioso que as normas 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 desta.

Na verdade, «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»⁴. No domínio dos direitos, liberdades e garantias, exige-se, pois, com «particular acuidade» às normas legais que contenham os elementos que lhes permitam operar como normas de atuação para a administração» e «normas de controlo»⁵, devendo 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»⁶.

⁴ José Carlos Vieira de Andrade, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, pp. 327-328.

⁵ Expressões de José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 258.

⁶ Vieira de Andrade, *ob. cit.*, p. 328.

Não obstante a indeterminação do seu objeto, proceder-se-á agora à análise de cada um dos preceitos, procurando incidir sobre a sua conformidade com os princípios da proteção de dados pessoais.

- a) Recorda-se que o artigo 84.º atribui poder ao Governo para estabelecer a interconexão entre os serviços da AT e os serviços da administração interna e do planeamento de infraestruturas com competência na área do direito rodoviário contraordenacional, para facilitar o acesso aos dados registados na administração fiscal que sejam relevantes para a instauração e tramitação dos processos de contraordenação rodoviária.

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 esta 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 do artigo 84.º da Proposta em apreço, 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.

- b) O artigo 127.º admite a *interconexão de dados entre os serviços da AT, da Segurança Social e da Autoridade para as Condições do Trabalho, por forma a facilitar o acesso aos dados registados na administração fiscal e na segurança social relevantes para a realização das inspeções laborais, tendo em vista melhorar a eficácia do combate às infrações laborais e promover a efetividade do direito laboral.*

Importa, em primeiro lugar, assinalar que este artigo se encontra tão pouco densificado que apenas permite perceber que se pretende recolher informação existente nos sistemas de informação da AT e da Segurança Social para instruir os procedimentos de inspeção da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), não deixando o mesmo adivinhar qual o âmbito e impacto do tratamento

de dados. Desde logo, não se alcançam as categorias de titulares de dados pessoais abrangidos por tal norma.

A opção por uma norma deste teor, desprovido de qualquer precisão relativamente ao tratamento de dados pessoais, não só não cumpre os mínimos de determinabilidade normativa exigida no âmbito da legislação sobre direitos, liberdades e garantias, como também não permite ajuizar do seu efetivo impacto na privacidade.

Em segundo lugar, assinala-se que as finalidades daquelas bases de dados e a da interconexão pouco têm entre si de compatíveis, pois está em causa recolher e relacionar informação pessoal dos cidadãos que é fornecida em cumprimento de obrigações legais e para fins bem especificados na lei (a liquidação e cobrança de impostos, num caso, e a garantia proteção em situações de necessidade, como sejam a doença, o desemprego ou a velhice, no outro caso), enquanto com a interconexão se pretende facilitar a inspeção das condições do trabalho.

Mas mesmo desconsiderando, nesta fase, o princípio da finalidade, sempre se dirá que não se vislumbra que o acesso e o relacionamento da informação existente naquelas bases de dados seja efetivamente adequado à prossecução das atribuições da ACT. Na verdade, não se consegue adivinhar que dados pessoais, dos que existem nas bases de dados da AT ou da Segurança Social, permitem inspecionar as condições de trabalho ou melhorar a eficácia do combate às infrações laborais. E dificilmente se compreende que a verificação do cumprimento das exigências legais em matéria de condições de trabalho dependa, no sentido que seja imprescindível ou necessário, do acesso ou recolha de dados pessoais existentes naquelas bases de dados.

De todo o modo, se a esta Autoridade, no âmbito e para o exercício dos seus poderes de fiscalização e inspeção, é permitido estabelecer uma interconexão com as bases de dados da AT e da Segurança Social, para aceder a dados pessoais, de natureza sensível, é bom de ver que não existirá, no futuro, limite às interconexões dos sistemas de informação da Administração Pública e por essa via, ao conhecimento desproporcionado que o Estado terá da vida privada dos cidadãos.

2.2. Outros tratamentos de dados pessoais

Em relação aos restantes tratamentos de dados previstos na presente Proposta de Lei, pelo especial impacto que podem ter sobre a privacidade dos cidadãos, a CNPD destaca os que a seguir se elencam.

- a) O artigo 81.º da proposta, sob a epígrafe *Medidas de transparência contributiva*, renova a previsão da divulgação de listas dos contribuintes devedores à segurança social. A CNPD mantém, quanto a este tipo de tratamento de dados pessoais, a opinião exposta nos Pareceres n.ºs. 38/2005 e 16/2006.
- b) O n.º 1 do artigo 83.º estabelece a cooperação entre as forças de segurança e os serviços de segurança social no âmbito da proteção da população idosa, prevendo *o estabelecimento de linhas de comunicação adequadas e eficazes em ambos, no sentido de garantir a partilha de informação relevante para a identificação dos idosos em situação de vulnerabilidade*, por um lado, e *de meios de informação que promovam a adequada divulgação e adesão às medidas de proteção social junto dos seus potenciais destinatários*, por outro.

O mesmo artigo, no n.º 2, prevê que as «bases de cooperação e articulação previstas no número anterior, bem como a transmissão de dados a efetuar, as categorias dos titulares e dos dados a analisar e as condições da respetiva comunicação [...] são concretizadas por protocolo [...]».

Não pondo em causa a bondade da finalidade visada por esta norma, a CNPD destaca, mais uma vez, que o carácter vago da norma, essencialmente assente em conceitos indeterminados, como «linhas de comunicação *adequadas e eficazes*», partilha de *informação relevante* para a identificação de *idosos em situação de vulnerabilidade*», sem estar acompanhado de elementos que permitam delimitar o preenchimento dos mesmos, torna a norma legal demasiado aberta para servir de fundamento capaz de legitimar o tratamento de dados.

Em especial, se pensarmos que a transmissão de informação que aqui se terá em vista tem um impacto significativo na privacidade das pessoas suscetíveis de serem classificadas como idosas – e que não se cinge aos idosos que venham

a ser inseridos na categoria de *idosos em situação de vulnerabilidade*, porque a identificação destes há de ser o resultado da troca de informação entre as forças de segurança e a segurança social. Na verdade, a medida aqui delineada implica, se bem se percebe, a comunicação pelos serviços de segurança social às forças de segurança de informação sobre nome, idade (a partir de determinada idade), morada e outros contactos e informação que revele eventual estado de carência (económica, social) em que se encontram os membros da comunidade de pessoas residentes no território português, por um lado, e a comunicação das forças de segurança aos serviços de segurança social de informação de teor similar – ou porventura até mais detalhado –, por outro lado; portanto, uma troca de informação sobre pessoas identificadas e que se prende essencialmente com a vida privada das pessoas, qualificada nesses termos como dados pessoais sensíveis (cf. alínea a) do artigo 3.º e n.º 1 do artigo 7.º da LPDP). Mesmo considerando que esta troca de dados pessoais é realizada para o benefício evidente de uma parte dos titulares dos dados, a verdade é que haverá um conjunto muito alargado de cidadãos cujos dados pessoais serão comunicados e analisados por vários serviços do Estado, com base numa norma legal que apenas estabelece a cooperação entre tais serviços e a finalidade da mesma, pouco ou nada mais acrescentando.

A simples remissão para protocolo da definição dos elementos que permitem compreender o alcance do tratamento e o seu exato impacto na privacidade dos titulares dos dados, ainda que o mesmo esteja sujeito a autorização prévia da CNPD, esvazia a regulação de uma matéria com esta importância e abrangência populacional numa área – como é a da proteção de dados pessoais e, em especial, dos dados sensíveis –, relativa aos direitos, liberdades e garantias, matéria que, como é sabido, reclama uma reforçada determinabilidade normativa para dar pleno cumprimento ao princípio da legalidade.

Admitindo-se que o legislador não esteja, no contexto de uma lei do Orçamento do Estado, em condições de prever todos os elementos que o artigo 30.º da LPDP exige para a regulação completa de um tratamento de dados, a CNPD recomenda, ainda assim, que a norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 83.º seja densificada, precisando-se o âmbito do tratamento de dados pessoais



pretendido, quer quanto ao universo da população abrangida, quer quanto aos critérios de delimitação dos dados a transmitir.

- c) Uma outra nota para assinalar que o **artigo 132.º**, cuja epígrafe é «Vida Independente», prevê a execução de *projetos-piloto no âmbito da vida independente, para pessoas com deficiência ou incapacidade dependentes da assistência por terceira pessoa, baseados em sistemas de assistência pessoal personalizada orientada pelo utilizador*.

Ora, sendo certo que a execução de tais projetos-piloto parece depender da recolha de dados pessoais, não deixa de se estranhar que a norma nada mais diga, não prevendo especificamente o referido tratamento de dados pessoais, o qual, atendendo à informação a recolher, tem obviamente natureza sensível (cf. artigo 7.º, n.º 1, da LPDP). É que, tal como se encontra redigida a norma, ao não prever o tratamento de dados pessoais, ela não serve de fundamento legitimador do tratamento que a execução dos projetos-piloto implicará.

Nesse sentido, a CNPD recomenda que a norma seja, neste ponto, densificada para poder servir de fundamento nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da LPDP. Mais recomenda que, se a intenção do legislador for a de que o tratamento de dados pessoais não dependa de autorização prévia da CNPD, o artigo 32.º defina ainda os elementos do tratamento a que se refere o artigo 30.º da LPDP.

- d) O **artigo 138.º** constitui uma norma de autorização legislativa ao Governo para criar o Operador Logístico de Mudança de Comercializador de eletricidade e de gás natural. Nos n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo, estabelece-se um conjunto de funções que caracterizam a atividade deste Operador, o qual implica a recolha e análise de dados pessoais dos consumidores («dados relevantes») – alguns dos quais, por respeitarem aos consumos de energia, revelam dimensões da vida privada dos seus titulares.

Sucedem que o n.º 5 determina que o tratamento de dados pessoais *carece de parecer prévio* da CNPD.

Ora, afigura-se que esta disposição assenta num equívoco. Um tratamento de dados pessoais, desta natureza, ou é regulado por lei (com a definição de todos

os elementos do tratamento a que se refere o artigo 30.º da LPDP) – que pode ser o decreto-lei que há de ser emitido ao abrigo da autorização legislativa –, ou depende de autorização da CNPD (cf., *a contrario*, artigo 28.º, n.º 2, da LPDP). A referência ao parecer prévio da CNPD afigura-se, pois, deslocada: ou se pretende referir a emissão de parecer no âmbito do procedimento legislativo destinado a aprovar o decreto-lei autorizado, ou se pretende referir a autorização da CNPD, a que se refere o artigo 28.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 2, da LPDP. Recomenda-se, por isso, que se precise a natureza jurídica da intervenção da CNPD.

- e) Considerando agora o artigo 207.º, que altera a Lei n.º 56/2012, de 8 de agosto, vem o mesmo modificar a redação do artigo 19.º desta lei, prevendo a comunicação de dados pessoais por parte da AT a cada município, para efeitos de IMI. Vejamos.

Aqui se definem os elementos do tratamento de dados pessoais em que se consubstancia a comunicação dos dados: define-se o responsável pelo tratamento, está clara a finalidade do mesmo, sendo certo que a finalidade da comunicação é compatível com a finalidade da recolha dos dados (por em causa estar a liquidação de impostos), e encontram-se definidos os dados pessoais a comunicar, os quais se revelam necessários e não excessivos à prossecução da finalidade visada. Todavia, no n.º 7 deste artigo, prevê-se que *toda a informação referida no presente artigo é disponibilizada por transmissão eletrónica de dados ou acesso ao portal das finanças*.

Ora, não pode deixar de se sublinhar que esta alternatividade de meios de comunicação de dados pessoais é dúbia. Conviria, na verdade, que se optasse pelo meio mais seguro de comunicação, o qual deve garantir desde logo que a informação que é dada a conhecer aos municípios seja estritamente aquela prevista no mesmo artigo.

III. Conclusão

1. Com os fundamentos supra expostos, entende a CNPD que devem ser clarificadas as opções vertidas na Proposta suscetíveis de comprometer as garantias de independência suscitadas no ponto II.1. do presente parecer e, por essa via, suscetíveis de pôr em causa a proteção, promoção e realização dos direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e de reserva da intimidade da vida privada, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 52.º, n.ºs 4 e 6 do Regulamento UE 2016/679;
2. Nos termos acima desenvolvidos, a CNPD adverte para os riscos associados à tendência legislativa dos últimos anos de promover a interconexão de dados pessoais entre os sistemas de informação de diferentes entidades públicas, máxime da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e da Segurança Social, também espelhada nesta Proposta, sublinhando que a sucessiva e crescente previsão de acessos ou interconexões com a base de dados da AT 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 84.º e 127.º, para que se compreenda o alcance das interconexões pretendido pelo legislador e se possa avaliar do impacto na privacidade dos cidadãos;
- b. Entende não haver necessidade da interconexão prevista no artigo 84.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;
- c. Entende que a interconexão entre as bases de dados da AT, Segurança Social e a Autoridade para as Condições do Trabalho não cumpre o princípio da proporcionalidade, nas suas diferentes vertentes;



- d. Recomenda a densificação dos artigos 83.º e 132.º, alertando para a necessidade de ser especificado o âmbito do tratamento de dados pessoais que a cooperação entre forças de segurança e segurança social no contexto da proteção da população idosa, quer quanto ao universo da população abrangida, quer quanto aos critérios de delimitação dos dados a transmitir;
- e. Recomenda ainda que se considerem as restantes observações indicadas no ponto 2.2.

Este é o Parecer da CNPD.

Lisboa, 15 de novembro de 2016



Filipa Calvão (Presidente)