

O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA: O CASO DE ESTUDO DA OPACIDADE DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA

THE PROCESSING OF PERSONAL DATA IN THE PORTUGUESE PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE STUDY OF THE OPACITY OF THE TAX AUTHORITY*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**
INÊS OLIVEIRA ANDRADE DE JESUS***
SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA****
CAPP, ISCSP, UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

Resumo: Os dados pessoais são, hoje, de capital importância para a administração pública, mormente para o fisco, sendo recolhidos e tratados cada vez mais dados para fins de controlo e eficiência fiscal. A Autoridade Tributária não publicita o seu Código de Conduta dos Trabalhadores, comprovando a opacidade da sua postura, em detrimento dos princípios éticos da administração pública. A par da não divulgação do referido código, a própria política de segurança da informação nunca foi implementada, inexistindo, ainda, ações de formação para os trabalhadores nesta área.

Palavras-chave: Dados Pessoais. Tratamento. Proteção. Administração Pública. Portugal.

Abstract: Personal data is, today, of paramount importance for public administration, particularly to the tax authorities, with more and more data being collected and processed for purposes of control and tax efficiency. The Tax Authority does not publicize its Code of Conduct for Employees, demonstrating the opacity of its position at the expense of ethical principles of public administration. Alongside the non-disclosure of that code, the information security policy itself was never implemented, adding to the lack of training activities for workers in this area.

Keywords: Personal Data. Processing. Protection. Public Administration. Portugal.

* Artigo recebido em 29/10/2019 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 30/11/2019.

** Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <https://www.cienciavitae.pt/4914-5E4E-AF20>. E-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt.

*** Mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA), Licenciada em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (NOVA), Consultora da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça de Portugal. E-mail: 000943@fd.unl.pt.

**** Mestranda em Administração Pública, Especialidade em Administração da Justiça - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa (ULisboa), Licenciada em Administração Pública - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) – Universidade de Lisboa (ULisboa). E-mail: sandra-pereira7088@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

O ano de 2015 brindou-nos com variadas notícias, veiculadas pelos diversos meios de comunicação social, que indiciavam a criação de uma “Lista VIP” por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Vejamos.

A AT, em cumprimento das atribuições do Ministério das Finanças, tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

A aludida “Lista VIP” reunia, supostamente, contribuintes mediáticos, da área política, financeira ou económica, a cujo cadastro era aplicado um filtro que permitia detetar quem lhe acesse. Na verdade, se um trabalhador acesse aos dados dos contribuintes insertos na referida lista era disparado um alarme e o trabalhador era notificado para se justificar aos seus superiores hierárquicos. Ora, sempre que um trabalhador da AT tentasse aceder ao cadastro de um dos contribuintes dessa lista, seja por curiosidade, engano ou mesmo a pedido do próprio, era lançado um alerta que indicava que essa ficha estava a ser consultada.

A existência da aludida “Lista VIP” foi denunciada pelo Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos em dezembro de 2014, tendo sido feita referência expressa à mesma numa formação para inspetores tributários em janeiro de 2015.

Foi neste contexto que a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) abriu um processo de investigação e inquérito, que culminou com uma deliberação que agora dá o mote à presente análise. De facto, a criação da denominada “Lista VIP” e os alegados acessos ilegítimos a dados pessoais dos contribuintes por parte de trabalhadores da AT traz à colação questões éticas que cumpre dissecar.

No que concerne à metodologia adotada na presente análise, conduzimos uma pesquisa qualitativa, mormente um estudo de caso, que se baseou na análise documental da referida deliberação. Antes disso, porém, levamos a efeito um enquadramento teórico das questões suscitadas, bem como o levantamento dos diplomas legais pertinentes. Antes de nos adentrarmos nas conclusões, aludimos de forma breve ao facto de a AT não disponibilizar o seu Código de Conduta dos Trabalhadores.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Percorridos os itinerários ideológicos da Administração Pública (tradicional) e da Nova Gestão Pública, emerge a Governança enquanto forma de relacionamento do Governo com a sociedade, num Estado apelidado de oco (FREDERICKSON *et al.*, 2012, p. 242). Segundo FREDERICKSON *et al.* (2012, pp. 242-244), são três as concepções de Governança: este modelo pode ser entendido ora como forma de unificar a Administração Pública tradicional, ora como materialização da Nova Gestão Pública, ora como nicho de relações interinstitucionais, espelhando o declínio da soberania e a fragmentação do Estado.

Ainda não há concordância na academia, existindo ainda algumas contradições teóricas e ideológicas. Contudo, a Governança sublinha a existência de uma cidadania ativa, atribuição de recursos e criação valores partilhados na tomada de decisão na esfera pública. Proporciona uma nova faceta da máquina pública: responsável, eficiente e transparente, com uma gestão apoiada no planeamento, formulação, implementação de políticas com uma preocupação na otimização de recursos (CORREIA, MENDES e FREIRE, 2019). A Governança surge em momentos de mudança e reforma administrativa atual, para CORREIA e VERGUEIRO (2018) este novo conceito não realmente algo de novo, mas sim um ponto comum: a necessidade de incluir diferentes atores, tanto da esfera pública como da privada, ambicionando um serviço público mais justo e equitativo.

Neste quadro, o futuro dos serviços públicos parece residir na colaboração entre os diversos tipos de instituições, num Estado alargado onde a administração pública é, necessariamente, abrangente, agregando variadas formas de implementação de políticas públicas. Não obstante a fronteira entre o setor público e o privado ser cada vez mais ténue e indefinida, e apesar de todas as mudanças verificadas, a estrutura básica propugnada pelo modelo weberiano permanece idêntico, continuando presente a hierarquia que o caracteriza, entre outros aspetos.

Na verdade, as aludidas mudanças encontram concretização, não só nas denominadas parcerias público-privadas e nas inúmeras redes de governança que se vão desenhando, mas também no impacto crescente das tecnologias de informação (BILHIM, 2013). De facto, os sistemas de informação e comunicação são encarados como condição *sine qua non* para se alcançar a almejada produtividade, também no setor público (BILHIM, 2000, p. 45). Aliás, a Dinamarca e a Finlândia exemplificam-nos como é que mecanismos informáticos que fomentam a prestação de contas e a responsabilização, a par de sistemas de conduta fortes, são curiais para a eficiência, por um lado, e para a prevenção e o combate da corrupção, por outro (BILHIM, 2014).

A urgência do combate à corrupção surge, pois, numa época em que os valores do servidor público estão em crise e em que, por essa razão, a literatura e as próprias máquinas estaduais lhe dedicam muita atenção (WAL *et al.*, 2008; BILHIM, 2014; BILHIM e CORREIA, 2016). A ética na administração pública é a face visível desta preocupação, despoletando tratados doutrinários, legislação e códigos de conduta, mormente em prol da eficácia e da eficiência (MOZZICAFREDO, 2002; ARAÚJO, 2013; BILHIM, 2014).

A construção de uma política ética é premente para a administração pública, principalmente ao ser levada em consideração a queda do modelo burocrático weberiano, caracterizado pela hierarquia da organização, cumprimento de normas, procedimentos e processos mecanizados. Atualmente, é necessário dar resposta a questões como descentralização, desregulação e privatização, que conduziram a atividades com maior autonomia, desagregação e liberdade de decisão, colocando a administração pública sem um poder exatamente hierarquizado. Há uma preocupação crescente de produção científica na esfera da ética e da valores públicos, principalmente no desenvolvimento de mecanismos de avaliação e monitorização de medidas colocadas em prática, com o objetivo de obter uma política ética real na administração pública. (CORREIA, FERREIRA e BILHIM, 2019).

Sendo a lei insuficiente para demarcar fronteiras da conduta ética (MENZEL, 1999, p. 519) e os códigos de ética de préstimo duvidoso, ora porque são vagos e indeterminados ora demasiadamente específicos, certo é que a padronização de condutas que visam é apenas o rumo a tomar, numa estrada sem fim (BILHIM, 2014). Aliás, o funcionalismo público tecnicamente erudito (WILSON, 1887, p. 18) afigura-se como o caminho a seguir tendo em vista o balanceamento e equilíbrio entre a ética e a eficiência (GRAAF e WAL, 2010).

A este respeito saliente-se que as administrações públicas do denominado paradigma europeu continental se têm mostrado mais trespasáveis a condutas corruptas, mormente devido à opacidade dos sistemas e, por essa razão, menos eficientes, em claro prejuízo da economia (BILHIM, 2014). De facto, a ética de ação propugnada pelo paradigma anglo-saxónico não tem paralelo no modelo europeu continental, o que pode justificar a propagação de casos de corrupção na Europa continental (BILHIM, 2014). Tal mostra-se especialmente gravoso quando sabemos que os custos da corrupção são muito elevados (COMISSÃO EUROPEIA, 2014), o que torna premente a implementação da ética nas administrações públicas da Europa continental. É nesta linha que BILHIM (2014) clama por uma política ética.

A aludida política ética de Bilhim é passível de decomposição em cinco passos. Vejamos.

A base para este edifício encerra o pacto político dos Governos: na verdade, é essencial o compromisso dos eleitos para que a ética não seja só falada, mas também praticada. O segundo passo implica a criação de uma instituição independente e autónoma, competente para a implementação das medidas tidas como pertinentes. A supervisão e o controlo da aplicação das referidas medidas é o terceiro passo deste caminho ético, sendo de arquetetar sistemas de inspeção capazes de levar a cabo uma fiscalização rigorosa e intransigente. Em quarto lugar, mostra-se essencial que cada entidade administrativa indique um encarregado com a missão hercúlea de conduzir internamente a denominada política ética. Por fim, mostra-se igualmente curial a adoção de instrumentos próprios, como os códigos de conduta. Mas não só. Já lá iremos.

Os códigos de ética, enquanto porto de abrigo de princípios, direitos e deveres, devem conjugar as necessidades práticas com que se vêm confrontadas as organizações administrativas com a universalidade dos valores que propugnam, num balanceamento não raras vezes difícil de levar a efeito. Mostra-se, por essa razão, de capital importância a participação de todos os envolvidos na sua elaboração, sendo indiscutíveis as virtualidades da sua difusão, nomeadamente a sua divulgação e disponibilização, também ao público em geral, assim como a sua promoção.

Mas nem só de códigos de ética se conta a história da implementação da política ética. De facto, são também fundamentais outros mecanismos, como a conceção de sistemas de denúncia, com possibilidade de comunicação direta com os órgãos de investigação criminal, a formação dos trabalhadores e a prestação de contas.

O edifício assim arquetetado encontra sedimentação na tradição anglo-saxónica, na qual a prática ética ganha à mera publicação de leis e códigos de ética. Aliás, o paradigma europeu continental, marcadamente jurídico, peca precisamente por negligenciar a implementação e a avaliação, bastando-se e conformando-se com a aprovação de instrumentos normativos (BILHIM, 2014).

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

No que concerne ao tratamento de dados pessoais em geral, e, em particular, na Administração Pública portuguesa, principiemos por aludir à nossa Constituição, que consagra dois direitos fundamentais nesta matéria: referimo-nos ao direito à reserva da intimidade da vida privada (artigo 26.º) e ao direito à proteção dos dados pessoais (artigo 35.º).

Por seu lado, o Código do Procedimento Administrativo determina que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e

aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei (artigo 18.º). Mau grado, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas nada dispõe sobre este princípio basilar, aplicando-se, pois, o regime geral no que à Administração Pública toca.

Com efeito, nos termos do referido regime geral, plasmado na Lei da Proteção de Dados Pessoais, o tratamento de dados pessoais em território nacional deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, sendo dados pessoais todas as informações, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, relativas a uma pessoa singular identificada ou identificável, e tratamento qualquer operação ou conjunto de operações, efetuadas com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, conservação, consulta, utilização e transmissão (artigo 3.º).

Os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, devendo ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente a essas finalidades. Acresce que os dados objeto de tratamento devem ser exatos e atualizados, devendo ser conservados apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades em causa, podendo ser conservados para fins históricos, estatísticos ou científicos.

Qualquer entidade, pública ou privada, pode legitimamente tratar dados pessoais desde que para tal tenha obtido o consentimento do visado ou tal tratamento resulte de contrato ou obrigação legal ou seja imposto para proteção de interesses vitais. O tratamento é ainda legítimo para a execução de uma missão de interesse público ou no exercício de autoridade pública ou para a prossecução de interesses legítimos (artigo 6.º).

A Lei da Proteção de Dados Pessoais proíbe, por outro lado, o tratamento de dados sensíveis, ou seja, dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica, bem como à saúde e à vida sexual, incluindo os dados genéticos. Estes dados apenas podem ser objeto de tratamento mediante disposição legal ou autorização da CNPD, asseguradas que sejam as garantias de não discriminação e as medidas de segurança pertinentes (artigo 7.º). Os direitos de informação, acesso, retificação, apagamento e bloqueio são atribuídos não só nestes casos mas em geral, a todos os titulares de dados (artigos 10.º, 11.º e 12.º).

A Lei da Proteção de Dados Pessoais transpôs para a nossa ordem jurídica a Diretiva n.º 95/46/CE, que, em breve, será revogada e substituída por um regulamento da União Europeia. A Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, que, depois de aprovada, dará lugar ao regulamento geral sobre a proteção de dados, em

substituição da Diretiva n.º 95/46/CE, consagra, *ex novo*, os princípios da transparência e da responsabilidade do responsável pelo tratamento, que pode ser uma empresa privada ou uma instituição pública, bem como da proteção de dados desde a conceção e da proteção de dados por defeito, estabelecendo, ademais, requisitos especiais para a licitude do tratamento de dados pessoais atinentes a crianças (JESUS; CORREIA, 2015).

Nos termos da referida proposta de regulamento, acolhe-se a obrigatoriedade da notificação de violações de dados pessoais, desburocratizando-se os trâmites da autorização do tratamento, uma vez que a notificação do tratamento propriamente dito deixa de ser obrigatória, sendo reforçado, em compensação, o controlo interno, ao impor-se um delegado encarregue das questões de proteção de dados em cada organismo (JESUS; CORREIA, 2015).

3. A DELIBERAÇÃO N.º 569/2015 DA COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A Deliberação n.º 569/2015 da CNPD versa sobre a AT, em concreto sobre as suas “Política de segurança” e “Carta de Princípios”, documentos estes que se debruçam sobre a segurança da informação, a gestão do acesso dos utilizadores e a utilização dos recursos informáticos, por exemplo, o correio eletrónico e o acesso à Internet. Tanto a “Política de segurança” como a “Carta de Princípios” são documentos sem data e que não foram sequer objeto de implementação, não obstante se ter apurado que existem efetivamente.

Antes de nos adentrarmos na apreciação da CNPD, importa trazer à colação a factualidade relevante. Em primeiro lugar, cumpre salientar que o acesso aos sistemas de informação da AT é feito através de uma aplicação específica, havendo um responsável local com poderes para criar, alterar ou eliminar utilizadores. Existem regras sobre a palavra-passe, por um lado, e, por outro, procedimentos para a credenciação e gestão das contas dos utilizadores, dividindo-se os utilizadores em internos, que são os funcionários da AT, e externos, que podem ser estagiários ou subcontratados, entre outros. Sublinhe-se que a maioria dos referidos utilizadores pode aceder à situação contributiva de qualquer cidadão.

As operações realizadas pelos utilizadores, como a consulta, a alteração ou a impressão, são registadas em *logs*, não havendo, porém, uma política de análise e conservação dos mesmos nem mecanismos preventivos aptos a limitar os acessos à informação. Ademais, verifica-se um reduzido grau de formalização de procedimentos, nomeadamente no que concerne à identificação dos

funcionários que acederam a certos dados fiscais, sendo de salientar que nem todos os utilizadores que acederam aos dados fiscais dos contribuintes insertos na “Lista VIP” foram objeto de reporte à Direção.

Não obstante inexisterem, até 2015, ações de formação sobre proteção de dados e segurança da informação, foi elaborada uma proposta, denominada “Controlo do Acesso aos Dados – alarmística em caso de consulta/alteração de dados sensíveis”, que consistia na configuração de alertas em caso de acesso a dados de determinados contribuintes, a apelidada “Lista VIP”, tendo em conta os contribuintes aí constantes, identificados como “os principais titulares dos órgãos de soberania”, a saber, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, o Vice Primeiro-Ministro e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Provou-se que ocorreram, efetivamente, acessos, por parte de funcionários, a informações fiscais de alguns contribuintes, designadamente do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, acessos estes que foram objeto de instrução. Provou-se ainda que a proposta “Lista VIP” foi revogada.

Feita esta breve resenha factual, cumpre trazer à colação a apreciação da CNPD. Ora, em primeiro lugar, a autoridade nacional de controlo e fiscalização de proteção de dados pessoais nota que não existe legislação que regule especificamente o tratamento de dados pessoais na AT, pelo que se aplica o regime geral plasmado na Lei da Proteção de Dados Pessoais. Nos termos do referido regime geral, o tratamento carece de autorização prévia da CNPD, uma vez que está em causa o tratamento de dados pessoais sensíveis, por corresponderem a informações relativas à vida privada dos cidadãos e, por isso, sujeito a um especial dever de sigilo.

Sendo, pois, necessária autorização prévia, e não tendo a AT notificado a CNPD para efeito da emissão da eventual autorização, o tratamento em apreço é ilegal. Note-se que a CNPD aproveitou o ensejo para sublinhar que esta situação se repete quanto a outros organismos da Administração Pública, que também tratam dados pessoais sem obterem previamente a respetiva autorização.

Dada a quantidade e diversidade da informação detida pela AT, que permite conhecer, de forma aprofundada, a vida privada dos cidadãos, mostram-se seriamente restringidos os direitos consagrados na Constituição da República Portuguesa a que já aludimos, nomeadamente os direitos à proteção de dados pessoais (artigo 35.º) e à reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º), bem como o direito à liberdade (artigo 27.º), condicionando-se, nestes termos, a autonomia privada.

A CNPD sublinha que é de evitar remeter a definição das garantias dos direitos dos cidadãos para a Administração Pública, não podendo ser o responsável pelo tratamento de dados

a definir os termos e as condições fundamentais desse tratamento, neste caso por via de regulamento administrativo.

A CNPD afirma que o tratamento de dados pessoais realizado pela AT não está em conformidade com a lei, precisamente por não estar previsto na lei nem ter sido objeto de autorização prévia da CNPD. Assim sendo, mostra-se curial proibir, temporária ou definitivamente, este tratamento de dados pessoais, sendo de salientar que a CNPD não o tem feito, tendo optado por aplicar sanções ou recomendando correções aos sistemas e aos procedimentos internos, precisamente para não bloquear a atividade da AT. As mesmas considerações valem, segundo a CNPD, para outros organismos públicos, que também tratam dados pessoais sem base legal nem prévia autorização, como já salientámos.

A CNPD concluiu que a política de segurança da AT nunca foi implementada, o que revela a importância diminuta atribuída à segurança da informação por parte desta entidade. Aliás, os próprios dirigentes desrespeitam a política de segurança, uma vez que apagam mensagens institucionais de correio eletrónico sobre assuntos relevantes e particularmente sensíveis quando estão obrigados a guardá-los por cinco anos. Acresce a informalidade de procedimentos, sem registo de pedidos, o que pode ser comprovado pelo facto de nem todos os acessos aos dados fiscais dos contribuintes da “Lista VIP” terem sido reportados para o competente processo de auditoria. Aliás, apenas uma pessoa estava incumbida da tarefa de seriar os *logs* de acesso para a deteção de eventuais acessos abusivos e essa pessoa não estava sequer sujeita a qualquer controlo.

Para a CNPD, o acesso aos dados dos contribuintes é preocupante por duas ordens de razão: por um lado, existe um universo muito alargado de utilizadores a quem são atribuídos perfis de acesso e, por outro, os próprios perfis de acesso são bastante amplos. Mais de 75% dos funcionários da AT podem aceder às várias categorias de dados de todos os cidadãos; acresce que diversas entidades externas à AT também têm acesso aos dados, o que torna inexequível o controlo efetivo por parte da AT. Não há, pois, uma política de gestão de perfis de acesso que respeite o princípio da necessidade, assumindo-se que quase todos os utilizadores têm necessidade de aceder a todos os dados. Na realidade, os utilizadores acedem, não raras vezes, a informação de que não precisam para o desempenho das suas funções, aumentando substancialmente o risco de acesso abusivo.

A falta de controlo e de prevenção por parte da AT é aferida, recorrentemente, apenas na sequência de queixas ou notícias na comunicação social, nunca resultando de auditorias ou da monitorização que deveria ser levada a cabo de forma permanente. É, por essa razão, indispensável a adoção de sistemas de controlo efetivos que evitem acessos abusivos.

Relativamente à “Lista VIP”, isto é, ao sistema de alarmística já aludido, a CNPD confirmou que houve comunicação formal de dois alertas para o serviço de auditoria, que tramitou a instrução dos respetivos processos. Provou-se ainda que o sistema de alarmística esteve em efetiva produção, sem que a CNPD tenha sido notificada deste tratamento de dados, como decorre da Lei da Proteção de Dados.

A CNPD afirma que, num contexto de deficiente proteção de dados pessoais dos contribuintes, não se compreende a adoção de um sistema exclusivo para controlo dos acessos a um grupo muito específico de contribuintes, sendo tal controlo excecional gerador de discriminação ao nível das garantias oferecidas.

De facto, a diferenciação de tratamento dado aos cidadãos, com uma ação sancionatória célere somente para certos casos, provoca um efeito dissuasor do acesso aos dados para apenas alguns contribuintes, não garantindo a proteção geral de todos os portugueses. Para colmatar esta discriminação há, pois, que adotar medidas como a aprovação de políticas gerais de segurança e de gestão de perfis adequadas e a operacionalização de soluções tecnológicas aptas.

A CNPD, na deliberação em análise, concluiu que se verificaram um conjunto de acessos claramente excessivo e indiciador de ilicitude e que as práticas e os procedimentos institucionalizados na AT não só não promovem como facilitam o acesso indiscriminado aos dados dos contribuintes, sendo que o juízo de censura último tem que recair não sobre os trabalhadores mas sobre a própria AT.

A autoridade de proteção de dados pessoais nacional afirma ainda que é necessário o estabelecimento de regras inequívocas sobre os tratamentos de dados da responsabilidade da AT, bem como medidas que efetivamente assegurem a proteção dos dados pessoais dos cidadãos. A CNPD sugere, assim, à Assembleia da República, o órgão legislativo por excelência, a aprovação de um diploma legal que regule o conjunto dos tratamentos de dados pessoais efetuados pela AT, determinando que sejam adotadas soluções técnicas e organizacionais idóneas para a tutela dos direitos fundamentais de todos os contribuintes.

Em síntese, a CNPD considera ser indispensável o seguinte: a adoção de medidas preventivas de acessos abusivos; a definição rigorosa de uma política de gestão de perfis de acesso, que respeite os critérios da adequação, necessidade e proporcionalidade; a imposição de que os acessos sejam contextualizados, ou seja, levados a efeito num determinado caso; a adoção de mecanismos tecnológicos, que obriguem o utilizador a reequacionar a necessidade da consulta; a revisão e ponderação do acesso conferido aos utilizadores externos, sendo de emitir credenciais por períodos de tempo limitados e estritamente adstritas às funções a desempenhar; o

estabelecimento de prazos fixos para a manutenção dos *logs*; a definição de padrões de acesso à informação, que permitam aferir comportamentos anómalos de forma automatizada quando for efetuada a análise periódica dos *logs*; a definição de regras claras para a tramitação do procedimento de controlo dos acessos, erradicando as práticas informais e a centralização num funcionário; a determinação de que os pedidos de consulta devem constar de um sistema próprio, objeto de auditoria, que garanta a confidencialidade, a integridade e o não repúdio; o agendamento de ações de formação; e a designação de um delegado de proteção de dados, antecipando o novo quadro legal europeu nesta matéria, a que já fizemos alusão.

Nota Adicional: O Código de Conduta dos Trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira

Em e-mail datado de 27 de novembro de 2015, a AT informou os autores do presente artigo de que o seu Código de Conduta dos Trabalhadores é interno. Ora, a não publicitação das normas de conduta a que se encontram adstritos os trabalhadores vai ao arripio da ética de ação que nos deve inspirar e que dissecámos supra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados pessoais são, hoje, de capital importância para a administração pública, mormente para o Fisco, sendo recolhidos e tratados para fins de controlo e eficiência fiscal. À devassa crescente da vida privada e ao risco acrescido de discriminação das pessoas visadas contrapõem-se leis e códigos de conduta. No que toca à legislação, importa reiterar que o Código do Procedimento Administrativo acolhe o princípio da proteção de dados pessoais, ao contrário da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, que nada dispõe sobre esta matéria, aplicando-se, no que à administração pública respeita, as regras gerais constantes da Lei da Proteção de Dados Pessoais.

Relativamente aos códigos de ética, não obstante as virtualidades da sua publicidade, verificámos que a AT não disponibiliza as suas normas de conduta, sendo, pois, um documento interno. A par da não divulgação, a política de segurança da informação da AT nunca foi implementada, inexistindo, ainda, ações de formação nesta área.

Perante este quadro, podemos afirmar que é premente a aprovação de legislação atinente ao tratamento de dados pessoais pela administração fiscal, reforçando os princípios do Estado de

Direito, neste contexto de Governança onde a informação é gerida pela própria administração pública.

A par da aprovação de legislação setorial, devem ser adotados os pertinentes mecanismos de controlo da circulação da informação, sendo premente tirar partido dos avanços tecnológicos, que permitem uma monitorização permanente e uma fiscalização mais rigorosa. A sensibilização e a formação dos trabalhadores também não podem ser descuradas, num quadro de gestão da política ética, na qual a aprovação e publicitação de códigos de conduta são essenciais.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J. Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: Pressões Emergentes da Fragmentação das Estruturas da Administração Pública. In: SILVESTRE H.; ARAÚJO J. (coords.). **Coletânea em Administração Pública**. Lisboa: Escolar Editora, 2013, pp. 25-61.
- BILHIM, J. Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. **Passagens**, Niterói, v. 5, n. 2, p. 205-227, 2013.
- BILHIM, J.. As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. **Sequência**, Florianópolis, v. 35, n. 69, p. 61-82, 2014.
- BILHIM, J.. **Ciência da Administração**. Lisboa: Universidade Aberta, 2000.
- BILHIM, J.; CORREIA, P. Diferenças nas Percepções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado. **Sociologia**, Porto, n. 31, p. 81-105, 2016.
- BILHIM, J.; PINTO, R.; SOARES, L. Paradigmas Administrativos, Ética e Intervenção do Estado na Economia: O Caso de Portugal. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, Colombia, n. 14, p. 91-125, 2014.
- CORREIA, P. M. A. R.; FERREIRA, I. C. M. D.; BILHIM, J. A. F. O Papel dos Códigos de Ética na Administração do Setor da Saúde em Portugal: A Visão dos Dirigentes. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 89, p. 79-95, 2019.
- CORREIA, P. M. A. R.; VERGUEIRO, M. J. Regulação dos medicamentos inovadores em Portugal enquanto exemplo de transparência, accountability e governança pública: nem todas as áreas nascem iguais. **J Bras Econ Saúde**, v. 10, n. 2, p. 140-147, 2018.
- CORREIA, P.; MENDES, I.; FREIRE, A. La importancia de los valores organizacionales en la Administración Pública: un estudio de caso basado en la percepción de los trabajadores de una institución de educación superior. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 73, p. 227-258, 2019.
- FREDERICKSON, H.; SMITH, K.; LARIMER, C.; LICARI, M. **The Public Administration Theory Primer**. 2. Ed. United States: Westview Press, 2012.
- GRAAF, G.; WAL, Z. Managing Conflicting Public Values: Governing with Integrity and Effectiveness. **The American Review of Public Administration**, USA, v. 40, n. 6, p. 623-630, 2010.
- JESUS, I.; CORREIA, P. O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Rio Grande do Sul, v. 9, n. 30, p. 23-32, 2015
- MENZEL, D. The Morally Mute Manager: Fact or fiction? **Public Personnel Management**, USA, v. 28, n. 4, p. 515-529, 1999.

MOZZICAFREDO, J. A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 40, p. 9-22, 2002.

WAL, Z.; GRAAF, G.; LASTHUIZEN, K. What's valued most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. **Public Administration**, v. 86, n. 2, p. 465-482, 2008.

WILSON, W. **The Study of Public Administration**. United States: University of Florida Libraries, 1887. (Digitalizado por: Internet Archive em 2011 com financiamento de: LYRASIS Members e Sloan Foundation).

Diplomas legais consultados

PORTUGAL. Código do Procedimento Administrativo, Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, publicado no Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07, disponível em <https://dre.pt/application/file/66047121>, consultado no dia 14 de dezembro de 2015.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa, Decreto de Aprovação da Constituição, publicado no Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10, disponível em <https://dre.pt/application/file/502573>, consultado no dia 16 de dezembro de 2015.

PORTUGAL. Deliberação n.º 569/2015 da Comissão Nacional de Proteção de Dados, disponível em https://www.cnpd.pt/bin/decisoies/Delib/20_569_2015.pdf, consultada no dia 23 de dezembro de 2015.

PORTUGAL. Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, Jornal Oficial n.º L 281 de 23/11/1995 p. 0031 – 0050, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1453386151575&uri=CELEX:31995L0046>, consultada no dia 21 de janeiro de 2016.

PORTUGAL. Lei da Proteção de Dados Pessoais, Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, publicada no Diário da República n.º 247/1998, Série I-A de 1998-10-26, disponível em <https://dre.pt/application/file/239889>, consultado no dia 16 de dezembro de 2015.

PORTUGAL. Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, publicada no Diário da República n.º 117/2014, Série I de 2014-06-20, disponível em <https://dre.pt/application/file/a/25677132>, consultado no dia 14 de dezembro de 2015.

Outras referências

COMISSÃO EUROPEIA, 2014. *EU Anti-Corruption Report*, 2014, disponível em http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm, consultado em 18 de dezembro de 2015.

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO, 2012. Proposta de Regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (regulamento geral sobre a proteção de dados), disponível em <http://eur->

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2012:0011:FIN, consultado no dia 16 de dezembro de 2015.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; JESUS, Inês Oliveira Andrade de; PEREIRA, Sandra Patrícia Marques. O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA: O CASO DE ESTUDO DA OPACIDADE DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA. *Lex Humana*, v. 11, n. 2, dez. 2019. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1822>>
