

# Caso «Russiagate» da Câmara Municipal de Lisboa: análise crítica à luz do RGPD

JOÃO MIGUEL DUARTE BERNARDO FERREIRA

Técnico Superior do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da Universidade do Porto  
Mestre em Ciência da Informação pela Faculdade de Engenharia e Faculdade de Letras da  
Universidade do Porto

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2025.v1i3.0001>

**Sumário:** I – Exposição do caso; II – Exposição da questão; III – Anotação; 3.1. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados; 3.1.1. A reforma legislativa introduzida pelo RGPD; 3.1.2. O RGPD na Administração Pública; 3.2. Princípios; 3.2.1. Minimização dos dados; 3.2.2. Licitude, lealdade e transparência; 3.2.3. Limitação da conservação; 3.2.4. Limitação das finalidades; 3.3. Fundamentos de licitude; 3.3.1. Obrigação jurídica; 3.4. Categorias especiais de dados pessoais; 3.5. Informações a facultar quando os dados pessoais são recolhidos junto do titular; 3.6. Avaliação de impacto sobre a proteção de dados; IV – Conclusões; V – Bibliografia

**Palavras-chave:** Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, dados pessoais, dados sensíveis, Câmara Municipal de Lisboa, Administração Pública, Comissão Nacional de Proteção de Dados, manifestações, minimização dos dados, limitação das finalidades, limitação da conservação, avaliação de impacto sobre a proteção de dados.

## I - EXPOSIÇÃO DO CASO

Na sequência da deliberação sancionatória proferida pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, consubstanciada na Deliberação n.º 2021/1569, que aplicou uma coima à Câmara Municipal de Lisboa (doravante, CML), esta interpôs uma ação de impugnação junto do Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (doravante, TACL).

A sentença do TACL concluiu que a CML procedeu «*de forma livre, deliberada e consciente*» ao tratamento de dados pessoais de manifestantes de forma ilícita. Esses dados foram inicialmente tratados com base num fundamento de licitude, uma vez que os titulares comunicaram à autarquia a intenção de organizar manifestações, em cumprimento com uma obrigação legal prevista no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, pois este diploma prevê que «a todos os cidadãos é garantido o livre exercício do direito de se reunirem pacificamente em lugares públicos, abertos ao público e particulares, independentemente de autorizações, para fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou coletivas e à ordem e à tranquilidade públicas».

Contudo, a dimensão contraordenacional resultou do facto de tais informações, nas quais se incluem elementos que integram categorias especiais de dados, vulgarmente conhecidas como *dados sensíveis*, terem sido transmitidas a entidades terceiras sem que existisse um fundamento de licitude que legitimasse essa partilha.

Acresce que, no que respeita à obrigação de serem fornecidas informações claras, concisas e transparentes aos titulares sobre o tratamento dos seus dados, foi aferido que a autarquia não forneceu as informações mais adequadas aos promotores das manifestações que comunicaram a intenção de organizar aqueles atos. Deste modo, estes não tinham conhecimento, a título de exemplo, sobre o prazo de conservação das suas informações e quais os direitos que poderiam exercer, desconhecendo ainda o facto de que as suas informações seriam reutilizadas de forma ilegítima, bem como a consequente violação dos seus direitos e liberdades fundamentais.

O TACL entendeu também que foram recolhidas mais informações do que as estritamente indispensáveis para garantir a segurança e a ordem pública nas manifestações. Além disso, as informações foram partilhadas com um número desproporcional de entidades que não precisavam de aceder a essas informações, bem como foram conservadas por um período superior ao necessário.

O TACL concluiu que a CML, até à data da publicação da Deliberação n.º 2021/1569 emitida pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, carecia de uma cultura

organizacional que respeitasse os direitos dos manifestantes em matéria de proteção de dados. O TACL sublinhou que os factos apurados evidenciam a ausência de políticas eficazes de proteção de dados. Estes indícios foram vistos como uma falha estrutural da organização como um todo, não tendo sido um erro imputável a um funcionário isolado.

Desta impugnação judicial foi aplicada uma coima de 1.027.500,00 € (um milhão, vinte e sete mil e quinhentos euros) à CML em virtude da prática de contraordenações ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), nomeadamente:

- a) Uma infração ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), artigo 6.º e artigo 9.º, n.º 1, conjugados com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º, todos do RGPD;
- b) Uma infração ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), conjugado com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º, ambos do RGPD;
- c) Uma infração ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea e), conjugada com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º, ambos do RGPD;
- d) Uma infração ao disposto no artigo 13.º, n.º 1 e n.º 2, conjugado com a alínea b) do n.º 5 do artigo 83.º, ambos do RGPD;

Reforçando as conclusões a que a Comissão Nacional de Proteção de Dados chegara na Deliberação n.º 2021/1569, o TACL, em primeira instância, julgou parcialmente procedente a impugnação apresentada pela CML pelo facto de terem prescrito algumas das contraordenações (22 por violação do princípio da licitude, lealdade e transparência, 22 por violação da minimização dos dados e 1 por violação de dever de realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados). Ainda assim, as restantes infrações permaneciam dentro do prazo sancionatório, pelo que a coima foi reduzida de €1.250.000,00 para €1.027.500,00.

De forma posterior, o Tribunal Central Administrativo Sul (TCA Sul), em sede de recurso, confirmou a condenação da CML, decidindo «julgar totalmente improcedente o recurso interposto pelo arguido Município de Lisboa», no âmbito do caso *Russiagate*.

## **II - EXPOSIÇÃO DA QUESTÃO**

No seguimento do projeto de Deliberação e da posterior Deliberação n.º 2021/1569 publicada pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, a CML não negou nem contestou qualquer dos elementos que fazem parte desses documentos.

No âmbito das comunicações remetidas por cidadãos a informar as entidades responsáveis sobre a intenção de organizar manifestações em espaço público, a autarquia solicitava os seguintes dados pessoais: endereço (postal e/ou eletrónico), profissão, contacto telefónico, nacionalidade, data de nascimento, filiação, estado civil, número de identificação fiscal, n.º de documento de identificação civil, informações relativas a autorização de residência e, pontualmente, a cópia de documento de identificação civil.

Apesar de as comunicações dos ativistas decorrerem de uma obrigação legal exigida pelo Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, a divulgação posterior dessas informações a outras entidades ocorreu sem fundamento legal. Assim, não tendo existido qualquer fundamento de licitude previsto no artigo 6.º, n.º 1 do RGPD que legitimasse essa divulgação, o tratamento de dados pessoais posterior foi realizado à margem da lei.

No que respeita às informações prestadas aos promotores das manifestações sobre o tratamento relativo aos seus dados pessoais, verificou-se que a CML apenas devolveu uma resposta uniformizada, acusando a receção dos avisos e informando que estes seriam remetidos para o Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna e para o Senhor Comandante Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública. Acresce que não estão disponíveis no sítio da Internet da autarquia informações relativas ao tratamento de dados dos promotores destes atos públicos.

Por fim, foi apurado que a CML manteve, pelo menos até 22 de junho de 2021, um ficheiro em formato Excel, com registo de dados pessoais de cidadãos que participaram nas manifestações decorridas a partir de janeiro de 2012, pelo que estas informações já não eram necessárias para a preservação da ordem e da segurança pública.

### **III - ANOTAÇÃO**

#### **3.1. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados**

O Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais e à livre circulação desses dados — mais conhecido por Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) — resulta de uma reforma legislativa iniciada em 2012, através de uma proposta de revisão da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995<sup>1</sup>. O diploma legal viria a ser aprovado a 27 de abril de 2016 e a ser plenamente aplicável a partir de 25 de maio de 2018, revogando dessa forma a referida Diretiva.

Assim, no contexto europeu, este Regulamento não constituiu uma novidade em matéria de proteção de dados, pois a Diretiva 95/46/CE, de 24 de outubro de 1995, já havia estabelecido um quadro normativo para esse efeito. Contudo, a Diretiva revelou-se limitada na capacidade de garantir uma harmonização normativa efetiva, ao permitir que cada Estado-Membro transpusesse as suas disposições conforme as especificidades da sua ordem jurídica nacional. Esta flexibilidade resultou numa manifesta fragmentação do regime de proteção de dados no espaço da União Europeia<sup>2-3</sup>.

Acresce que as rápidas transformações da realidade social, marcadas pela democratização de acesso a dispositivos como computadores, *smartphones* ou equipamentos domésticos inteligentes, bem como pelo desaparecimento de barreiras geográficas numa sociedade cada vez mais integrada numa economia globalizada, alteraram profundamente a forma como a informação é tratada<sup>4</sup>. A este fenómeno soma-se ainda o acelerado progresso tecnológico, impulsionado por catalisadores como o *big data*, a inteligência artificial, computação na nuvem ou a internet das coisas<sup>5</sup>.

Este novo contexto tornou emergente a tomada de medidas jurídicas que robustecessem a proteção das pessoas singulares no que respeita ao tratamento dos seus

<sup>1</sup> MONIZ, Graça Canto, Manual de introdução à proteção de dados pessoais, Coimbra: Almedina, 2023, p. 7.

<sup>2</sup> MONIZ, Graça Canto, *ob. cit.*..., p. 9-10.

<sup>3</sup> De acordo com o Considerando 9 do RGPD «Os objetivos e os princípios da Diretiva 95/46/CE continuam a ser válidos, mas não evitaram a fragmentação da aplicação da proteção dos dados ao nível da União, nem a insegurança jurídica ou o sentimento generalizado da opinião pública de que subsistem riscos significativos para a proteção das pessoas singulares, nomeadamente no que diz respeito às atividades por via eletrónica.»

<sup>4</sup> O Considerando 6 do RGPD dispõe que «A rápida evolução tecnológica e a globalização criaram novos desafios em matéria de proteção de dados pessoais. A recolha e a partilha de dados pessoais registaram um aumento significativo. As novas tecnologias permitem às empresas privadas e às entidades públicas a utilização de dados pessoais numa escala sem precedentes no exercício das suas atividades. As pessoas singulares disponibilizam cada vez mais as suas informações pessoais de uma forma pública e global.»

<sup>5</sup> ALVES, Joel A., O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu, Coimbra: Almedina, 2021, p. 114.

dados e que fossem capazes de responder aos desafios enfrentados na Era Digital<sup>6</sup> em que vivemos, também conhecida por Era da Quarta Revolução Industrial<sup>7</sup>.

A proteção de dados não deve ser encarada pelas instituições como uma mera obrigação legal que, em caso de contraordenações, poderá resultar na aplicação de pesadas coimas, mas como uma expressão concreta do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

De facto, reduzir o cumprimento do RGPD a uma lógica de prevenção sancionatória é ignorar a natureza do seu regime jurídico, bem como o percurso histórico que esteve na origem das primeiras normas europeias que remontam à década de 1970, na altura elaboradas pelo legislador alemão<sup>8</sup>. A proteção de dados não deve assentar numa cultura centrada no receio de sanções administrativas, mas numa cultura de respeito pelos direitos e liberdades fundamentais do titular dos dados, assim como de valorização da privacidade e da proteção de dados numa sociedade democrática.

Esta abordagem exige das instituições, em especial do setor público, um compromisso ativo com a adoção de práticas transparentes, medidas preventivas eficazes e políticas internas consistentes, que assegurem o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos.

### **3.1.1. A reforma legislativa introduzida pelo RGPD**

Esta reforma normativa veio reformular os ditames da Diretiva 95/46/CE, de 24 de outubro de 1995. O considerando 89 do RGPD informa que estas normas foram substituídas «por regras e procedimentos eficazes mais centrados nos tipos de operações de tratamento suscetíveis de resultar num elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares, devido à sua natureza, âmbito, contexto e finalidades»<sup>9</sup>.

Entre as novidades introduzidas pelo RGPD destaca-se uma mudança de paradigma relativa à obrigação de o responsável pelo tratamento notificar a autoridade de controlo sobre a intenção de realizar qualquer que seja a atividade de tratamento. Assim, com a aplicação plena do novo enquadramento regulatório deixou de ser necessário comunicar

<sup>6</sup> STENGEL, Oliver; VAN LOOY, Alexander; WALLASCHKOWSKI, Stephan, *Digitalzeitalter – Digitalgesellschaft: Das Ende des Industriealters und Der Beginn einer neuen Epoche*, Springer VS, Wiesbaden, 2017, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, *Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da lei n.º 58/2019*, Coimbra: Almedina, 2022, p. 27.

<sup>7</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, *Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da lei n.º 58/2019*, Coimbra: Almedina, 2022, p. 27.

<sup>8</sup> ALVES, Joel A., *O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu*, Coimbra: Almedina, 2021, p. 30.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2961&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2961&tabela=leis).

previamente à autoridade de controlo nacional a intenção de proceder a um tratamento de dados pessoais, passando o responsável pelo tratamento a ter maior autonomia, embora acompanhada por um reforço das obrigações de responsabilização e documentação<sup>10-11</sup>. Porém, existem exceções quanto a esta dispensa de consulta prévia, designadamente:

- a) Sempre que, no âmbito de tratamentos sujeitos a uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, se verifiquem riscos elevados para os direitos e liberdades fundamentais do titular dos dados e o responsável pelo tratamento não consiga mitigá-los de forma satisfatória, de acordo com o artigo 36.º, n.º 1 do RGPD.
- b) Caso o responsável pelo tratamento pretenda realizar uma transferência de dados pessoais para um país terceiro que não possua uma decisão de adequação e não existam garantias adequadas, de acordo com os artigos 45.º e 46.º do RGPD, respetivamente.

Entre os elementos centrais da nova arquitetura jurídica encontra-se o princípio da responsabilidade (*accountability*), consagrado no artigo 5.º, n.º 2. Este princípio dispõe dois deveres distintos: (i) o responsável pelo tratamento deve atuar em estrito cumprimento com os princípios elencados no artigo 5.º, n.º 1; e (ii) o responsável deve ser capaz de comprovar o cumprimento desses princípios.

Assim, o responsável pelo tratamento é obrigado a adotar medidas técnicas e organizativas adequadas que garantam a conformidade dos tratamentos realizados com as exigências impostas pelo Regulamento, bem como a poder demonstrar, a qualquer momento, essa conformidade perante a autoridade de controlo ou aos tribunais<sup>12</sup>.

Complementarmente, o ordenamento jurídico europeu passou a consagrar duas obrigações: o dever de assegurar a proteção de dados por defeito (*data protection by default*) e a proteção de dados desde a conceção (*data protection by design*), ambos previstos no artigo 25.º do RGPD.

No que respeita à proteção de dados desde a conceção, impõe-se que o responsável pelo tratamento aplique, no momento de definição dos meios a utilizar nas atividades que pretende efetuar, bem como durante a sua realização, as medidas técnicas e organizativas adequadas, que assegurem o cumprimento dos requisitos do regulamento<sup>13</sup>. Tal como é

<sup>10</sup> MONIZ, Graça Canto, ob. cit..., p. 134.

<sup>11</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. In Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023, p. 9.

<sup>12</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022, p. 161.

<sup>13</sup> Para aprofundamento do tema, consultar a Orientação 4/2019 do European Data Protection Board (EDPB), disponível em [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_201904\\_dataprotection\\_by\\_design\\_and\\_by\\_default\\_v2.0\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_en.pdf). O Conselho fornece exemplos de medidas que permitem colocar em prática o princípio da proteção de dados desde a conceção e que podem incluir uma grande variedade de técnicas, desde métodos tecnológicos à formação das pessoas de uma organização. «Exemplos que se poderão adequar, dependendo do contexto e dos riscos associados ao tratamento em questão, incluem a

previsto no considerando 78 do RGPD, tais medidas podem incluir «a minimização do tratamento de dados pessoais, a pseudonimização de dados pessoais o mais cedo possível, a transparência no que toca às funções e ao tratamento de dados pessoais, a possibilidade de o titular dos dados controlar o tratamento de dados e a possibilidade de o responsável pelo tratamento criar e melhorar medidas de segurança»<sup>14</sup>.

Quanto à proteção de dados por defeito, exige-se que o responsável aplique as medidas técnicas e organizativas para assegurar que, por defeito, apenas sejam tratadas as informações necessárias para a prossecução das finalidades. Esta obrigação aplica-se à quantidade de dados, à definição do prazo de conservação, às políticas de acessibilidade a essas informações e ao número de pessoas que intervirão na atividade de tratamento<sup>15</sup>.

Também merece destaque a obrigação de o responsável pelo tratamento, sempre que pretenda realizar um tratamento que perante aspectos como a sua natureza, âmbito, contexto e finalidades possa implicar riscos elevados para os direitos e liberdades do titular deve realizar uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, antes de a atividade de tratamento iniciar, ao abrigo do artigo 35.º, n.º 1 do RGPD.

Por fim, sem prejuízo de outras alterações relevantes, o artigo 37.º, n.º 1 do RGPD estabelece a obrigação de, em certas circunstâncias, o responsável pelo tratamento nomear um Encarregado da Proteção de Dados, uma «espécie de autoridade independente dentro da administração e da empresa»<sup>16</sup>. Com efeito, «A teleologia subjacente à imposição obrigatória do EPD é a de que em certos casos exista, na organização que procede ao tratamento de dados, uma função especializada no controlo relativamente ao *compliance* de proteção de dados»<sup>17</sup> (*sublinhado nosso*).

pseudonimização dos dados pessoais; armazenar os dados pessoais num formato estruturado e comumente legível por máquina; permitir aos titulares dos dados intervir no tratamento; fornecer informações sobre a conservação de dados; possuir sistemas de deteção de programas maliciosos; dar formação aos funcionários sobre «ciber-higiene» básica; estabelecer sistemas de gestão da segurança da informação e da privacidade, obrigando contratualmente os fornecedores a aplicar práticas específicas de minimização dos dados, etc.

<sup>14</sup> Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2961&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2961&tabela=leis).

<sup>15</sup> Para afloramento de questões sobre o princípio da proteção de dados por defeito poderá ser consultada a Orientação 4/2019 do European Data Protection Board (EDPB), disponível em [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_201904\\_dataprotection\\_by\\_design\\_and\\_by\\_default\\_v2.0\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_en.pdf). O Conselho indica que «Os responsáveis pelo tratamento devem ter em consideração tanto o volume de dados pessoais como os tipos, as categorias e o nível de pormenor dos dados pessoais necessários para efeitos do tratamento. As suas escolhas em termos de conceção devem ter em conta os riscos acrescidos para os princípios da integridade e da confidencialidade, da minimização dos dados e da limitação da conservação ao recolherem grandes quantidades de dados pessoais pormenorizados e compará-los com os riscos reduzidos da recolha de menos informações e/ou de informações menos pormenorizadas sobre os titulares dos dados.»

<sup>16</sup> REIGADA, Antonio Troncoso, Autoridades de control independientes, Reglamento General de Protección de Datos. Hacia um nuevo modelo europeo de privacidad (Coord. CARO, María Álvarez et al.), Editorial Reus, 2016, p. 467, *apud* ALVES, Joel A., O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu, Coimbra: Almedina, 2021, p. 120.

<sup>17</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 290.

O artigo 37.º do RGPD aponta que a nomeação do Encarregado da Proteção de Dados é obrigatória sempre que: i) o responsável pelo tratamento seja uma autoridade ou organismo público que não um tribunal no exercício da sua função jurisdicional; ii) as principais atividades de tratamento consistam em operações que exijam um controlo regular e sistemático em grande escala; iii) as principais atividades do responsável pelo tratamento sejam operações de tratamento de categorias especiais de dados em grande escala nos termos do artigo 9.º do RGPD ou de dados pessoais relacionados com condenações penais a que se refere o artigo 10.º do RGPD.

O Encarregado da Proteção de Dados, cujas funções se encontram previstas no artigo 39.º do RGPD, deve ter sempre em «devida consideração os riscos associados às operações de tratamento, tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento» (n.º 2 desse artigo). No caso das autarquias locais, a designação de um Encarregado da Proteção de Dados assume caráter obrigatório ao abrigo do artigo 12.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (Lei de Execução nacional do RGPD), que determina, no n.º 3, alínea c) do mesmo artigo, que cada município deve proceder à respetiva nomeação, sendo essa responsabilidade atribuída à câmara municipal, com faculdade de delegação no presidente e subdelegação em qualquer vereador.

A lei especifica ainda que, independentemente de quem seja o responsável pelo tratamento, deve existir pelo menos um Encarregado da Proteção de Dados por cada entidade pública abrangida (artigo 12.º, n.º 3 da Lei n.º 58/2019), e que o exercício das funções não exige exclusividade (n.º 5 do mesmo artigo).

É de sublinhar que o Encarregado da Proteção de Dados de uma entidade pública com funções de regulação ou controlo não pode exercer simultaneamente tais funções em entidade sujeita ao seu controlo (n.º 6 do mesmo artigo), garantindo a imparcialidade exigida pelo RGPD, evitando a existência de possíveis conflitos de interesse.

### **3.1.2. O RGPD na Administração Pública**

No âmbito de aplicação territorial a que se reporta o artigo 3.º, n.º 1 do RGPD, o regulamento aplica-se tanto aos tratamentos de dados realizados no contexto das atividades de entidades situadas estabelecidas no território da União Europeia, bem como se aplica a tratamentos relativos a residentes que se encontrem no território da União Europeia, ainda que o responsável pelo tratamento não esteja aí estabelecido (n.º 2 do mesmo artigo). Deste modo, os organismos que pertencem à Administração Pública

portuguesa encontram-se obrigados a respeitar as disposições do RGPD, enquanto responsáveis pelo tratamento geograficamente localizados no espaço europeu<sup>18</sup>.

A Administração Pública, enquanto representante direta do Estado e agente fundamental na execução das políticas públicas, ocupa uma posição particularmente sensível no que respeita à proteção de dados pessoais. A relação jurídico-administrativa de autoridade que é estabelecida com os cidadãos, em nome do interesse público, acentua a assimetria de poder entre titular dos dados e o responsável pelo tratamento, o que eleva a exigência de dever de respeito pelas normas impostas pelo RGPD<sup>19</sup>.

A Administração Pública, na sua realidade polissémica, pode ser vista sob várias aceções. Enquanto atividade, traduz-se na gestão de recursos que visam a satisfação de necessidades coletivas, destinadas à prossecução do interesse público, procurando alcançar o bem comum. Na condição organizacional, compreende as estruturas orgânicas responsáveis pelo exercício da função administrativa do Estado. No papel de autoridade dispõe de prerrogativas de poder público que lhe permitem impor unilateralmente o direito aplicável a situações concretas e, em certos casos, recorrer à execução coerciva, nos termos da lei, quando a sua autoridade não é voluntariamente respeitada<sup>20</sup>.

Além de estes órgãos tratarem com frequência categorias especiais de dados – como informações relativas à saúde, antecedentes criminais, convicções religiosas, filosóficas ou políticas, bem como origens raciais e étnicas – fazem-no num contexto em que, na maioria dos casos, o consentimento não é aplicável, pelo que os cidadãos não dispõem de liberdade de escolha quanto à realização dessas operações de tratamento<sup>21</sup>.

Considerando o vasto volume de dados tratados pela Administração Pública, a sensibilidade de parte desses elementos e o facto de serem usados sistemas de informação que partilham registos através de uma infraestrutura central, subsiste o risco de ocorrerem quebras de segurança que poderão gerar impactos relativamente graves para os cidadãos, nomeadamente a nível da confidencialidade, integridade e disponibilidade<sup>22</sup>.

Deste modo, deve a Administração Pública não só assegurar o cumprimento estrito do quadro legal aplicável em matéria de proteção de dados, mas também o cultivo de uma

<sup>18</sup> ALVES, Joel A., A regulação europeia de proteção de dados e a sua aplicação à administração pública. In FONSECA, Isabel Celeste M. (Coord.), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2021, p. 40.

<sup>19</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (Coord.), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 16-17.

<sup>20</sup> OTERO, Paulo, Manual de direito administrativo, Volume I, Coimbra: Almedina, 2016, pp. 171-173.

<sup>21</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (Coord.), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, pp. 14-15.

<sup>22</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. In Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023, p. 5.

cultura institucional assente na responsabilidade, transparência e prestação de contas<sup>23-24</sup>. A proteção de dados não pode ser entendida como uma mera formalidade burocrática. De facto, «a proteção de dados é um investimento que trará lucro para as empresas, confiança para o mercado e eficiência e eficácia para a administração pública, no pleno respeito pelos princípios basilares da democracia, como a igualdade e a não discriminação»<sup>25</sup>.

O respeito pelos direitos do titular dos dados é indissociável da qualidade democrática do Estado. A ausência dessa cultura institucional poderá comprometer a confiança dos cidadãos no Estado e, em última instância, abalar a legitimidade democrática das instituições públicas<sup>26</sup>.

No entanto, reconhece-se que, ainda que os órgãos públicos sejam responsáveis pela conformidade das práticas previstas no RGPD, esta tarefa se revela particularmente complexa. Tal dificuldade decorre da necessidade de proceder à revisão contínua e sistemática dos procedimentos que envolvem o tratamento de dados pessoais, o que implica uma reestruturação das infraestruturas tecnológicas, aquisição de novos conhecimentos por parte dos colaboradores e, sobretudo, uma mudança nas suas mentalidades<sup>27-28</sup>. Assim, considerando a evolução contínua da tecnologia, o avanço constante do conhecimento científico e a atualização das normas jurídicas, constitui uma boa prática a promoção de iniciativas que previnam a estagnação das mentalidades dos profissionais e dos respetivos procedimentos adotados no seio das organizações, sendo de incentivar a adaptação regular das organizações ao contexto em que se inserem.

Esta dificuldade é acentuada pelas características estruturais da Administração Pública, designadamente a larga escala das atividades de tratamento realizadas, sobretudo em organizações que são compostas por um número elevado e geograficamente disperso de colaboradores, bem como pelo vasto número de cidadãos que usufruem dos serviços prestados. A esta dimensão acresce a diversidade de funções e departamentos das

<sup>23</sup> BARROS, Rita, Administração pública e proteção de dados pessoais – um caso de tensão que fragiliza as garantias dos administrados?. In FONSECA, Isabel Celeste M. (Coord.), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2021, p. 111.

<sup>24</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (Coord.), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, p. 16.

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Inês; DIAS, José Luís, O Encarregado da Proteção de Dados de entidades públicas. In FARINHO, Domingos Soares et al. (Coord.), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, p. 273.

<sup>26</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (Coord.), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, p. 17.

<sup>27</sup> BARROS, Rita, ob. cit..., p. 111.

<sup>28</sup> RODRIGUES, José Noronha; TEVES, Daniela Medeiros, A proteção de dados pessoais e a administração pública – o novo paradigma jurídico, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, p. 115.

organizações, a coexistência de diferentes gerações com níveis heterogéneos de literacia digital e sensibilidade nestas matérias, bem como a própria resistência cultural à mudança.

Cumpre salientar que os primeiros anos de aplicação do RGPD em Portugal foram marcados por diversos percalços que atrasaram a sua efetiva concretização prática. Entre os obstáculos identificados, destaca-se, particularmente no setor público, a ausência de reforço orçamental destinado à adaptação das organizações às exigências trazidas pelo RGPD, o que dificultou a reestruturação interna e o investimento em recursos humanos e tecnológicos. Acresce que a Lei n.º 58/2019, Lei de Execução nacional do RGPD, apenas foi publicada mais de um ano após o RGPD ter entrado plenamente em vigor<sup>29</sup>.

A este contexto soma-se o mito de que o legislador iria isentar as entidades públicas da aplicação das coimas previstas no artigo 83.º do RGPD durante os primeiros dois anos de vigência. Tal expectativa encontrava fundamento no facto de essa hipótese ter sido equacionada na versão original da Proposta de Lei n.º 120/XII, o que terá reforçado a ideia de que a adaptação poderia ser diferida no tempo sem consequências imediatas<sup>30</sup>.

Cabe acrescentar que o RGPD ainda é encarado como um entrave burocrático, o que frequentemente serve de pretexto para não se recorrer às equipas responsáveis por promover e assegurar as boas práticas em matéria de proteção de dados nas instituições, desde logo o próprio Encarregado da Proteção de Dados, prática que se revela nefasta ao atrasar a remodelação dos procedimentos e prevenção de futuras inconformidades.

Mesmo quando as equipas dedicadas a estas matérias são consultadas, tal acontece *a jusante*, numa fase em que as atividades de tratamento já se encontram em execução. Esta abordagem contraria o princípio da proteção de dados desde a conceção (*data protection by design*), tal como estabelece o artigo 25.º, n.º 1 do RGPD, que exige a integração de medidas de proteção adequadas desde o momento de planeamento dos procedimentos, e não como um ajustamento posterior.

Por último, encontra-se a responsabilidade complexa que recai sobre o Encarregado da Proteção de Dados. Para exercer as suas funções de forma eficaz, idealmente este deve possuir um conhecimento profundo dos procedimentos e respetivas atividades de tratamento realizadas pela organização, de modo a identificar fragilidades e propor as correções necessárias, garantindo assim a conformidade com o regime jurídico

<sup>29</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. In Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023, p. 13.

<sup>30</sup> ALVES, Joel A., A regulação europeia de proteção de dados e a sua aplicação à administração pública. In FONSECA, Isabel Celeste M. (Coord.), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2021, p. 47.

aplicável<sup>31</sup>. De igual forma, é indispensável que este profissional possua a capacidade de promover mudanças comportamentais no sentido de serem adotadas práticas que assegurem um nível adequado de *compliance* com as normas vertidas no RGPD<sup>32</sup>.

A responsabilidade do Encarregado da Proteção de Dados é meramente consultiva, não tendo qualquer poder de decisão política<sup>33</sup>. No entanto, caso a gestão de topo não siga as recomendações fornecidas, este poderá ser injustamente associado a uma falha de supervisão. Efetivamente, para um desempenho eficaz nas suas funções, este profissional deverá contar com o apoio efetivo dos quadros superiores<sup>34</sup>.

Promover uma cultura que respeite as normas de proteção de dados não se limita à aplicação técnica de normas jurídicas; de facto, exige uma transformação organizacional contínua e sustentada, capaz de sensibilizar os colaboradores para a importância destas matérias num contexto onde, à semelhança do que se verifica um pouco por toda a sociedade, estes valores ainda não estão plenamente enraizados.

### **3.2. Princípios**

Os princípios do RGPD ocupam uma posição nuclear no ordenamento jurídico europeu em matéria de proteção de dados pessoais. De facto, estes constituem o alicerce normativo da arquitetura regulatória do RGPD, funcionando como um guia interpretativo essencial para a aplicação prática do regulamento.

No âmbito das contraordenações praticadas pela CML, foram violados todos os princípios elencados pelo RGPD, à exceção do princípio da exatidão, pelo que não será objeto de análise neste comentário.

Importa referir que, apesar de o TACL ter considerado que o princípio da limitação das finalidades foi violado, declarou extinto o respetivo procedimento contraordenacional, com fundamento na prescrição do prazo legal aplicável.

<sup>31</sup> ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, *Guidelines on Data Protection Officers ('DPOs')* (wp243rev.01), disponível em [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=44100](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=44100).

<sup>32</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 293.

<sup>33</sup> MAÇÃS, Fernanda; CALVÃO, Filipa, O encarregado de proteção de dados nas pessoas coletivas públicas: notas breves para a compreensão do seu estatuto, Fórum de Proteção de Dados, Lisboa, n.º 7 (dez. 2020), pp. 60-62.

<sup>34</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 297.

### **3.2.1. Minimização dos dados**

O princípio da minimização de dados, previsto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) do RGPD, impõe ao responsável pelo tratamento o dever de restringir o tratamento de dados pessoais ao estritamente necessário à prossecução das finalidades previamente definidas. Este princípio visa garantir que apenas são tratadas as informações indispensáveis para alcançar os objetivos pretendidos, não sendo admissível a conservação de informações «para qualquer eventualidade» ou porque «podem vir a ser úteis»<sup>35</sup>. Assim, um tratamento de dados apenas deverá ser realizado se a finalidade do mesmo não puder ser alcançada a partir de outros meios<sup>36</sup>.

Importa relembrar que, no âmbito da obrigação legal de os manifestantes comunicarem a intenção de realizar manifestações, era solicitado que estes fornecessem o seu endereço (postal e/ou eletrónico), profissão, contacto telefónico, nacionalidade, data de nascimento, filiação, estado civil, número de identificação fiscal, n.º de documento de identificação civil, informações relativas a autorização de residência e, pontualmente, a cópia de documento de identificação civil.

Ora, é relevante analisar o disposto no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, quanto às informações que os promotores devem comunicar às autoridades competentes. Este diploma legal exige que os organizadores se identifiquem através do seu nome, profissão e morada. Verifica-se, por conseguinte, que a recolha de outras informações para além destas extravasa largamente o estritamente necessário à luz do regime jurídico aplicável.

Deste modo, a atuação da CML configura uma violação clara do princípio da minimização dos dados, consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) do RGPD, segundo o qual os dados pessoais recolhidos devem ser adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados.

### **3.2.2. Licitude, lealdade e transparência**

O artigo 5.º, n.º 1, alínea a) do RGPD consagra, de forma cumulativa, três princípios estruturantes: licitude, lealdade e transparência. Estes princípios, embora distintos,

<sup>35</sup> GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º PARA A PROTEÇÃO DE DADOS, *Parecer 8/2014 sobre os recentes desenvolvimentos na Internet das Coisas*, disponível em [https://www.dspdp.gov.mo/file/Documents%20of%20European%20Union/PT/%E7%AC%AC08\\_2014%E8%99%9F%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8\\_%E7%89%A9%E8%81%AF%E7%B6%B2%E7%9A%84%E6%9C%80%E6%96%B0%E7%99%B%C%E5%B1%95\\_PT.pdf](https://www.dspdp.gov.mo/file/Documents%20of%20European%20Union/PT/%E7%AC%AC08_2014%E8%99%9F%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8_%E7%89%A9%E8%81%AF%E7%B6%B2%E7%9A%84%E6%9C%80%E6%96%B0%E7%99%B%C%E5%B1%95_PT.pdf).

<sup>36</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa et al., Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2018, p. 209.

encontram-se intrinsecamente relacionados e formam a base sobre a qual deve assentar qualquer tratamento de dados pessoais.

Em sentido estrito, o princípio da licitude impõe que um tratamento deve alicerçar-se numa das bases legais taxativamente previstas no artigo 6.º, n.º 1 do RGPD.

Já em sentido amplo, este pressupõe o cumprimento da Lei; não só do RGPD, mas de qualquer diploma aplicável, seja este de origem europeia ou nacional<sup>37-38</sup>.

Por sua vez, o princípio da lealdade estabelece que o responsável pelo tratamento de dados deve atender, a todo o tempo, aos interesses e às expectativas do titular dos dados<sup>39-40</sup>. Esta relação jurídica de natureza regulatória «exige que os dados pessoais não sejam tratados de forma injustificadamente prejudicial, ilicitamente discriminatória, inesperada ou enganadora para o titular»<sup>41</sup>. Este princípio é particularmente relevante quanto aos tratamentos de dados realizados por entidades públicas<sup>42</sup>.

Já o considerando 39 do RGPD sublinha que o princípio da transparência exige que as informações relativas ao tratamento sejam prestadas de forma clara, acessível e comprehensível, nomeadamente que o titular seja informado quanto à identidade do responsável pelo tratamento, às finalidades visadas, bem como à possibilidade de exercer os direitos que lhe são aplicáveis, incluindo o de obter a confirmação sobre a existência de um tratamento relativo a informações que lhe digam respeito. Este princípio parte do objetivo claro de «criar confiança nos processos que afetam os cidadãos, fazendo com que estes compreendam e, se necessário, se oponham a esses processos»<sup>43</sup>.

Tal como já foi aflorado, a Administração Pública, enquanto representante direta do Estado, está vinculada a um dever reforçado de lealdade para com os cidadãos, o qual

<sup>37</sup> FRENZEL, Eike. Kommentar zu Art 5.º em Paal, Boris / Pauly, Daniel (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO, 3.ª ed., C.H. Beck, 2021, Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 102.

<sup>38</sup> BUCHNER, Benedikt; KÜHLING, Jürgen. Kommentar zu Art 5.º do RGPD, Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO / BDSG, 3.ª ed., C.H. Beck, 2020, Rn. 8-9, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 102.

<sup>39</sup> HORST, Heberlein. Kommentar zu Art 5.º do RGPD em EHMANN, Eugen / SELMAYR, Martin (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO, 2.ª ed., C.H. Beck, 2018, Rn. 9-10, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 103.

<sup>40</sup> SCHANTZ, Peter; WOLFF, Heinrich. Das neue Datenschutzrecht, 1.º ed, C.H. Beck, 2017, Rn. 393, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 103.

<sup>41</sup> EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Orientações 4/2019 relativas ao artigo 25.º Proteção de Dados desde a Concepção e por Defeito*, disponível em [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb\\_guidelines\\_201904\\_dataprotection\\_by\\_design\\_and\\_by\\_default\\_v2.0\\_pt.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-04/edpb_guidelines_201904_dataprotection_by_design_and_by_default_v2.0_pt.pdf).

<sup>42</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa et al., Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2018, p. 207.

<sup>43</sup> GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º PARA A PROTEÇÃO DE DADOS, *Orientações relativas à transparéncia na aceção do Regulamento 2016/679*, disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/redirection/document/54194>.

assume uma dimensão ética e jurídica. A prossecução do interesse público deve orientar a atuação destas entidades, mas tal prossecução não pode, em caso algum, servir de pretexto para práticas que, sem fundamento legal adequado e proporcional, comprometam os direitos e liberdades fundamentais do titular dos dados<sup>44</sup>.

Ora, tal não foi o que aconteceu quando a CML partilhou as informações de manifestantes com entidades terceiras, sem que os titulares dos dados disso fossem informados, sendo evidente a cultura opaca que residia naquela autarquia, particularmente no que diz respeito a respeitar a autodeterminação informacional dos cidadãos.

No entanto, não se trata apenas de as informações terem sido divulgadas sem que os titulares tivessem conhecimento. Efetivamente, o tratamento ulteriormente realizado implicou elevados riscos para os manifestantes que, pelo facto de participarem numa manifestação de determinado cariz, poderia revelar as suas ideologias políticas ou filosóficas, colocando estas pessoas em risco de, a título de exemplo, discriminação, repressão, violência física ou até espionagem, particularmente no contexto das comunicações a embaixadas de países terceiros cujos regimes políticos poderão não garantir os padrões de respeito pelos direitos humanos que Portugal assegura.

Desse modo, a CML, enquanto organização como um todo, deveria ter tido a capacidade de antever estas consequências e não proceder à realização destes tratamentos de dados, o que permitiria defender os interesses das pessoas que fazem parte de uma sociedade democrática e que deve defender o bem-estar individual dos cidadãos.

A CML violou ainda o princípio da licitude, já que procedeu ao tratamento de dados com uma finalidade distinta daquela para a qual as informações foram inicialmente recolhidas, sem que existisse um fundamento legal que justificasse este tratamento.

### **3.2.3. Limitação da conservação**

De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea e) do RGPD, o princípio da limitação da conservação impõe que os dados pessoais sejam «conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados»<sup>45</sup>. Esta exigência procura garantir que não se

<sup>44</sup> FRANCISCO, Sandra; FRANCISCO, Daniel, Regulamento Geral de Proteção de Dados - Desde os 7 passos para uma metodologia de implementação do RGPD na Administração Pública até às auditorias de conformidade, Lisboa: Edições Sílabo, 2023, p. 34.

<sup>45</sup> Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2961&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2961&tabela=leis).

perpetuem tratamentos nos quais as finalidades já se encontrem esgotadas. Com efeito, não é permitido que uma informação seja conservada porque tal poderá ser útil no futuro.

Contudo, tal como acontece em relação ao princípio da limitação das finalidades, é aberta uma exceção para certas atividades de tratamento: «os dados pessoais podem ser conservados durante períodos mais longos, desde que sejam tratados exclusivamente para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1, sujeitos à aplicação das medidas técnicas e organizativas adequadas exigidas pelo presente regulamento, a fim de salvaguardar os direitos e liberdades do titular dos dados»<sup>46</sup>.

No caso concreto, a CML conservou, até 22 de junho de 2021, informações dos participantes das manifestações realizadas a partir de 2012, tendo como fundamento uma obrigação legal, no entanto sem demonstrar legitimidade quanto à conservação depois do momento da realização daqueles atos. Assim, não se encontrando a finalidade do tratamento abrangida por este regime de exceção, tal conduta consiste numa violação do princípio da limitação da conservação.

### **3.2.4. Limitação das finalidades**

Quanto ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RGPD, o princípio da limitação das finalidades vincula o responsável à obrigação de garantir que os dados são recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas<sup>47</sup>. A definição dessas finalidades deverá, idealmente, resultar de uma análise prévia e criteriosa, que permita justificar os fins a que o tratamento se destina, sem esquecer a necessidade de reduzir as finalidades ao indispensável. Este princípio constitui um teste de legitimidade de qualquer tratamento, funcionando como baliza para a admissibilidade da sua realização<sup>48</sup>.

«A realização de recolha de informação pessoal – ou qualquer outra operação de tratamento – deve estar respaldada numa razão-finalidade para, em função dela, se determinar a natureza necessária e não excessiva da informação pessoal recolhida»<sup>49</sup>.

Este princípio está intimamente vinculado à necessidade de encontrar um fundamento de licitude para realizar um tratamento, sendo exigido não apenas que a finalidade seja

<sup>46</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>47</sup> ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, disponível em [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf).

<sup>48</sup> *Idem, Ibidem.*

<sup>49</sup> PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Privacy e Protecção de Dados Pessoais: A Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional*, Lisboa: AAFDL Editora, 2015, p. 826.

concreta, mas também que respeite todas as normas jurídicas aplicáveis. Assim, todas as finalidades definidas que violem a lei deverão ser consideradas ilegítimas<sup>50-51</sup>.

O princípio da limitação das finalidades veda ainda a reutilização de dados para fins incompatíveis com as finalidades originais. Em traços gerais, esta regra procura assegurar o direito do titular dos dados à autodeterminação informacional, permitindo que este tenha pleno controlo sobre a forma como os seus dados são tratados<sup>52-53</sup>.

No caso das infrações cometidas pela CML, os dados foram inicialmente recolhidos com fundamento legal alicerçado no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, no contexto da comunicação obrigatória de intenção de organizar uma manifestação, com a finalidade de garantir a organização democrática do espaço público.

Contudo, a autarquia procedeu, de forma não autorizada, desproporcional e ilegítima, à partilha dessas informações com entidades que não tinham necessidade de aceder a tais dados para a prossecução da finalidade inicialmente prevista. Tal prática consubstancia uma evidente violação do princípio da limitação das finalidades, por configurar uma reutilização indevida dos dados pessoais, sem consentimento dos titulares ou outro enquadramento legal que legitimasse tal divulgação.

### **3.3. Fundamentos de licitude**

O tratamento de dados pessoais apenas poderá ocorrer licitamente caso esteja alicerçado num dos seis fundamentos de licitude que são estabelecidos, de forma taxativa, no artigo 6.º, n.º 1 do RGPD, a saber:

- a) consentimento fornecido pelo titular dos dados para o tratamento dos seus dados para uma ou mais finalidades específicas;
- b) o tratamento é necessário para a execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a seu pedido;
- c) o tratamento é necessário para garantir o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável se encontra sujeito;

<sup>50</sup> ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, disponível em [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf).

<sup>51</sup> SCHANTZ, Peter, Anotação ao artigo 5.º RGPD, Das neue Datenschutzrecht, C.H. Beck, 2017, Rn. 17 *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022, p. 156.

<sup>52</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. In Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023, p. 10.

<sup>53</sup> HERBST, Daniel, Anotação ao artigo 5.º RGPD in KÜHLING, Jürgen; BUCHNER, Benedikt (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung: Kommentar. 3. Auflage. C.H. Beck, 2020, Rn. 22 *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022, p. 155.

- d) o tratamento é necessário para a defesa de interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular. Este fundamento de licitude aplica-se em situações excepcionais em que o tratamento de dados pessoais é imprescindível para proteger a vida ou a integridade física do titular dos dados ou de terceiros;
- e) o tratamento é necessário para o exercício de funções de interesse público ou para o exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento;
- f) o tratamento é necessário para prossecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento, exceto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

### **3.3.1. Obrigaçao jurídica**

À luz do artigo 6.º, n.º 1, alínea c) do RGPD, o tratamento de dados é lícito sempre que se revele necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável se encontre sujeito. Conforme dispõe o n.º 3 do mesmo artigo, essa obrigação pode decorrer do direito da União ou do direito nacional do Estado-Membro.

Ademais, de acordo com o considerando 45 do RGPD, «deverá também caber ao direito da União ou dos Estados-Membros determinar qual a finalidade do tratamento dos dados. Além disso, a referida lei poderá especificar as condições gerais do presente regulamento que regem a legalidade do tratamento dos dados pessoais, estabelecer regras específicas para determinar os responsáveis pelo tratamento, o tipo de dados pessoais a tratar, os titulares dos dados em questão, as entidades a que os dados pessoais podem ser comunicados, os limites a que as finalidades do tratamento devem obedecer, os prazos de conservação e outras medidas destinadas a garantir a licitude e equidade do tratamento.»

No caso da comunicação à CML por parte dos responsáveis pelas manifestações, esta decorria de uma obrigação legal prevista no Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, que visa assegurar o bom funcionamento do espaço público durante a realização das manifestações e a segurança de todos os presentes.

Assim, a recolha inicial das informações dos manifestantes por parte da autarquia assentava num fundamento jurídico. Contudo, como foi apurado pelo TACL, a ilicitude emergiu não da recolha, mas da divulgação subsequente dos dados a entidades terceiras, sem que existisse uma base legal que o sustentasse.

Este procedimento configura uma violação da exigência determinada pelo RGPD de um tratamento de dados ser realizado com base num fundamento jurídico.

### **3.4. Categorias especiais de dados**

As categorias especiais de dados constituem um regime particular no ecossistema do RGPD, estando sujeito a requisitos jurídicos mais rigorosos quanto à licitude e condições de tratamento. Este cuidado extraordinário decorre do facto de o tratamento ilegítimo ou inadequado daqueles dados poder gerar consequências graves ao titular dos dados, tais como estigmatização, discriminação, perseguição ou até colocar em causa a segurança física das pessoas, em especial em contextos política ou socialmente adversos.

À luz do artigo 9.º, n.º 1 do RGPD, é expressamente proibido o tratamento de informações classificadas como categorias especiais de dados. No catálogo de dados sensíveis poderão encontrar-se, a título de exemplo, informações que revelem a raça, etnia, as opiniões políticas, convicções religiosas ou filosóficas de uma pessoa singular.

Porém, esta proibição não é absoluta: o n.º 2 do mesmo artigo enumera um conjunto taxativo de exceções que, se aplicáveis, permitem legitimar o tratamento de tais dados.

Entre os fundamentos que permitem levantar a proibição do tratamento encontram-se:

- a) o titular dos dados fornece o seu consentimento para o tratamento desses dados;
- b) o tratamento é necessário para o cumprimento de obrigações e exercer direitos específicos do responsável ou do titular dos dados em matéria de legislação laboral, de segurança social e de proteção social;
- c) o tratamento é necessário para proteger os interesses vitais do titular dos dados, caso este esteja física ou legalmente incapacitado de fornecer o seu consentimento;
- d) o tratamento é efetuado no âmbito das atividades legítimas e mediante garantias adequadas, por um organismo sem fins lucrativos e que prossiga fins políticos, filosóficos, religiosos ou sindicais;
- e) o tratamento é relativo a dados pessoais que tenham sido manifestamente tornados públicos pelo titular dos dados;
- f) o tratamento é necessário à declaração, ao exercício ou à defesa de um direito num processo judicial ou se um tribunal atua no exercício das suas funções jurisdicionais;
- g) se o tratamento é necessário por motivos de interesse público, baseando-se no direito da União ou de um Estado-Membro, respeitando o direito à autodeterminação informacional e acompanhado de medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados;
- h) se o tratamento é necessário no âmbito da medicina preventiva ou do trabalho,

para a avaliação da capacidade do empregado, para o seu diagnóstico médico, a prestação de cuidados de saúde ou de ação social;

- i) se o tratamento é necessário por motivos de saúde pública, tais como a proteção contra ameaças transfronteiriças ou para garantir um elevado nível de qualidade e de segurança dos cuidados de saúde e dos medicamentos ou dispositivos médicos;
- j) se o tratamento é necessário para fins de arquivo de interesse público, de investigação científica ou histórica ou fins estatísticos, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1 do RGPD.

No caso das contraordenações cometidas pela CML, embora a autarquia não tenha recebido informações que pudessem ser consideradas, à partida, informações sensíveis nos termos do artigo 9.º do RGPD, a comunicação subsequente de dados pessoais a entidades terceiras, desde logo relativos aos manifestantes que demonstraram apoio a Alexei Navalny, conhecido opositor político do regime russo, implicou que o tratamento fosse qualificado como um tratamento de categorias especiais de dados. De facto, o âmbito dessa manifestação permitia aferir com algum grau de certeza as ideologias políticas que os manifestantes tinham. Acresce que essa comunicação teve como destinatário a Embaixada da Federação Russa, o que aumentou exponencialmente o risco para os direitos e liberdades fundamentais dos titulares.

A partilha destas informações com outras entidades, como foi o caso da comunicação à Embaixada da Federação Russa de dados relativos a cidadãos opositores ao regime daquele país, é uma violação grave do regime jurídico aplicável, o que pode ter implicado consequências particularmente gravosas para os titulares dos dados.

### **3.5. Informações a facultar quando os dados pessoais são recolhidos junto do titular**

A eficácia de normas legais depende, em larga medida, da existência de mecanismos que garantam a sua aplicação prática. Na já referida Era Digital em que nos encontramos<sup>54</sup>, os tratamentos de dados realizados pelas entidades a que um cidadão se encontra vinculado ainda são difíceis de compreender. Tal dificuldade resulta, em parte, da iliteracia digital que ainda afeta uma significativa parte da população quanto a matérias relacionadas com a sociedade da informação, mas também da persistência de práticas

<sup>54</sup> STENGEL, Oliver, VAN LOOY, Alexander, WALLASCHKOWSKI, Stephan, *Digitalzeitalter – Digitalgesellschaft: Das Ende des Industriealters und Der Beginn einer neuen Epoche*, Springer VS, Wiesbaden, 2017, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, *Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019*, Coimbra: Almedina, 2022, p. 27.

pouco transparentes por parte de muitas entidades que optam por adotar procedimentos opacos no que respeita ao tratamento de dados pessoais.

Assim, o artigo 13.º do RGPD assume particular relevância ao consagrar a obrigação de o responsável pelo tratamento prestar ao titular dos dados informações que lhe permita compreender, de forma clara e acessível, as circunstâncias em que os seus dados serão tratados e o contexto associado às operações de tratamento. Assim, este artigo estabelece, no n.º 1 e n.º 2, a obrigação de o responsável pelo tratamento informar o titular dos dados, através de uma linguagem clara, concisa e transparente, sobre:

**a) a identidade e os contactos do responsável pelo tratamento;**

Esta exigência visa garantir que o titular dos dados poderá, a qualquer momento, contactar o responsável pelo tratamento de modo a exercer os direitos que lhe assistem ou colocar qualquer outro tipo de questões. As informações fornecidas devem ser suficientemente claras para que o contacto possa ser realizado sem dificuldade;

**b) contactos do Encarregado da Proteção de Dados, caso tal seja aplicável;**

Os contactos do Encarregado da Proteção de Dados devem ser disponibilizados pelo responsável pelo tratamento. Esta informação reveste especial importância nos casos em que o titular dos dados não tem pleno conhecimento dos direitos que poderá exercer, podendo recorrer a este profissional como ponto de contacto privilegiado para a defesa dos seus interesses, uma espécie de «provedor dos titulares dos dados»<sup>55</sup>;

**c) o fundamento jurídico no qual as atividades de tratamento se alicerçam e as finalidades a que os dados pessoais se destinam;**

O responsável pelo tratamento deve informar o titular dos dados sobre as finalidades para os quais os seus dados serão tratados. Segundo o artigo 13.º, n.º 3 do RGPD, sempre que o responsável pelo tratamento pretenda tratar os dados pessoais para uma finalidade diferente daquela para a qual foram inicialmente recolhidos, deverá, de forma prévia à realização deste tratamento posterior, informar o titular sobre essa nova finalidade e prestar quaisquer outras informações relevantes. O responsável deve ainda informar qual o fundamento jurídico que justifica a realização da atividade de tratamento.

<sup>55</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 294.

**d) os interesses legítimos do responsável pelo tratamento, quando aplicável;**

Se um tratamento se basear no interesse legítimo do responsável, este deve informar o titular dos dados sobre quais são, concretamente, esses interesses. A simples menção da existência de um interesse legítimo não é suficiente para satisfazer esta exigência<sup>56</sup>.

**e) os destinatários ou categorias de destinatários a quem os dados pessoais serão comunicados;**

O responsável pelo tratamento deve informar o titular sobre os destinatários ou a categoria de destinatários dos dados pessoais, caso tal seja aplicável. Existindo mais do que um destinatário, o responsável poderá apenas nomear as categorias correspondentes, nas situações em que não se conheçam os destinatários em concreto<sup>57-58</sup>.

**f) se as informações serão transferidas para um país terceiro ou uma organização internacional e se estes possuem (ou não) uma decisão de adequação adotada pela Comissão Europeia;**

Se o responsável pretender transferir dados pessoais para um país terceiro ou organização internacional, de acordo com o artigo 44.º e seguintes do RGPD, deve informar o titular sobre esse detalhe. O mesmo se aplica se existir uma decisão, ou não, de adequação, adotada pela Comissão Europeia ou, se existirem transferências à luz dos artigos 46.º, 47.º ou 49.º, n.º 1, o titular deve ser informado sobre as garantias adequadas.

**g) a indicação sobre se a comunicação dos dados constitui uma obrigação legal ou contratual e as consequências da sua não prestação;**

Sempre que aplicável, o responsável pelo tratamento deve informar o titular sobre o facto de a comunicação dos seus dados constituir, ou não, uma obrigação legal ou um requisito contratual, ou se é necessário para a celebração de um contrato. Devem ainda ser indicadas as eventuais consequências decorrentes da não comunicação desses dados.

<sup>56</sup> FRANCK, Lorenz, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em GOLA, Peter; EICHLER, Carolyn (Coord.). Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679 – Kommentar. 2. Aufl. C.H. Beck, 2018, Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 161.

<sup>57</sup> KNYRIM, Michael, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em EHMANN, Eugen; SELMAYR, Martin (Coord.). Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO: Kommentar, C.H. Beck, 2017, Rn. 40, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 161.

<sup>58</sup> MESTER, Britta Alexandra, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em TAEGER, Jürgen; GABEL, Dieter (Coord.) DS-GVO – Kommentar: Datenschutz-Grundverordnung mit BDSG (neu). Baden-Baden: Nomos, 2019. Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 161.

Esta informação deve ser clara, completa e suficientemente específica, não sendo suficiente uma simples referência genérica à existência de uma obrigação<sup>59</sup>.

**h) os prazos de conservação das informações ou, caso tal não seja possível, os critérios usados para estabelecer esse prazo;**

O responsável pelo tratamento deve informar o titular acerca do prazo previsto para a conservação dos dados ou, caso não seja possível indicar um prazo específico, deve informar sobre os critérios utilizados para conservar os dados por determinado período.

**i) a existência do direito de solicitar ao responsável pelo tratamento o acesso aos seus dados pessoais, assim como a sua retificação, apagamento, limitação, portabilidade, oposição, revogação do consentimento, não sujeição a decisões individuais automatizadas, incluindo definição de perfis e, por último, direito de apresentação de reclamação à autoridade de controlo nacional;**

O responsável tem o dever de informar o titular dos dados sobre os direitos que este poderá exercer. Os direitos que poderão assistir ao titular dos dados dependerão do fundamento jurídico no qual o tratamento de dados se alicerça. São abrangidos os seguintes: direito de acesso (artigo 15.º), direito à retificação (artigo 16.º), direito ao apagamento – «direito ser esquecido» (artigo 17.º), direito à limitação do tratamento (artigo 18.º), direito à portabilidade (artigo 20.º) e direito de oposição (artigo 21.º).

O titular dos dados deverá ser igualmente informado sobre a possibilidade de ser retirado o consentimento ao abrigo do artigo 7.º, n.º 3 do RGPD, caso o tratamento se baseie nesse fundamento de licitude, sem que seja comprometida a licitude do tratamento realizado até ao momento em que o consentimento foi revogado, bem como sobre o direito de apresentar uma reclamação junto da autoridade de controlo nacional, se considerar que os seus dados estão a ser tratados de forma ilícita ou inadequada, tal como dispõe o artigo 77.º, n.º 1 do RGPD.

O titular dos dados deve ainda ser informado caso se pretenda proceder à tomada de decisões automatizadas, incluindo a definição de perfis. Caso aplicável, o responsável deve informar o titular sobre os riscos previstos na sequência do tratamento de dados<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> FRANCK, Lorenz, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em GOLA, Peter; EICHLER, Carolyn (Coord.). Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679 – Kommentar. 2. Aufl. C.H. Beck, 2018, Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 162.

<sup>60</sup> MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021, p. 163.

### **3.6. Avaliação de impacto sobre a proteção de dados**

Tal como sucedeu com a infração relativa ao princípio da limitação das finalidades, também a não realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados foi considerada prescrita pelo TACL. Contudo, por constituir uma das infrações imputadas à CML na sentença proferida pelo TACL, esta análise irá também incidir sobre este aspeto.

O artigo 24.º, n.º 1 do RGPD aponta que qualquer tratamento representará, em determinado grau, um risco para o titular dos dados. Porém, a gravidade desses riscos dependerá da natureza dos dados, o âmbito, contexto e finalidades do tratamento, bem como se o responsável recorre a novas tecnologias para realizar o tratamento.

Caso um tratamento possa implicar elevados riscos para o titular, exige-se que o responsável proceda, antes de iniciar o mesmo, à realização de uma avaliação de impacto. Este procedimento, previsto no artigo 35.º do RGPD, deverá descrever a atividade de tratamento, avaliar a necessidade e a sua proporcionalidade, tendo como objetivo identificar e mitigar os riscos que este poderá acarretar na esfera pessoal do titular.

Este é um procedimento crucial para assegurar, bem como para demonstrar a conformidade do tratamento, devendo ser considerado um instrumento de apoio à tomada de decisão da sua realização<sup>61</sup>. Se o responsável optar por não realizar esta avaliação, deve justificar as razões que o levaram a tomar esta decisão e conservar tal justificação<sup>62</sup>.

Ao contrário do que é muitas vezes associado à génesis do RGPD e, no caso em concreto, de uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados, o objetivo das normas legais que compõem este diploma não são impedir a realização de um tratamento de dados pessoais, mas sim assegurar que as informações relativas a certo indivíduo são tratadas de uma forma que não prejudiquem a esfera privada do mesmo<sup>63</sup>.

É de sublinhar a inutilidade de realizar esta avaliação sem uma adequada identificação, análise e sugestão de medidas que permitam mitigar os riscos de um tratamento de dados de caráter sensível. Efetivamente, proceder à realização deste procedimento de um ponto de vista meramente formal não preenche os requisitos previstos no artigo 35.º do RGPD<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º PARA A PROTEÇÃO DE DADOS, *Orientações relativas à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD) e que determinam se o tratamento é «susceptível de resultar num elevado risco» para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679*, disponível em [https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd\\_wp248rev-01\\_pt.pdf](https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd_wp248rev-01_pt.pdf).

<sup>62</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (*Coord.*), Direito da Proteção de Dados, Almedina, 2023, p. 28.

<sup>63</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. In Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023, p. 6.

<sup>64</sup> CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. In FARINHO, Domingos Soares et al. (*Coord.*), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023, p. 30.

O RGPD não descreve com pormenor a forma sobre como estes riscos poderão ser avaliados, fornecendo apenas indicações relativas aos tipos de tratamento que poderão implicar tais riscos. Estes exemplos incluem dados pessoais que são tratados para tomar decisões automatizadas relativamente a pessoas singulares, incluindo definição de perfis, tratamento de dados sensíveis em larga escala ou controlo sistemático de zonas acessíveis ao público em grande escala.

Tal como estabelece o artigo 35.º, n.º 7 do RGPD, esta avaliação deverá conter:

- a) uma descrição pormenorizada e específica das operações de tratamento que o responsável pretende realizar e a finalidade prevista do tratamento, inclusive, caso tal seja aplicável, os interesses legítimos de que se reveste o responsável pelo tratamento;
- b) uma avaliação da necessidade e proporcionalidade das operações que se pretende efetuar, tendo em conta as finalidades na qual o tratamento se alicerça;
- c) uma avaliação dos riscos para os direitos fundamentais do titular dos dados;
- d) sugerir medidas que permitam mitigar os riscos aferidos, incluindo as medidas de segurança e procedimentos destinados a assegurar a proteção dos dados pessoais.

Tal como já foi apontado, a CML procedeu ao tratamento de dados sensíveis, desde logo informações relativas a ideologias ou convicções políticas. Estes elementos impunham a obrigatoriedade de a autarquia proceder à realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, de modo a identificar riscos e a adotar medidas que permitissem a sua mitigação, o que, conforme foi apurado, não foi realizado por parte da autarquia, não tendo sido fornecida uma justificação que sustentasse a decisão de não realização do procedimento.

Esta inoperância revela, assim como as restantes infrações já descritas, uma falha grave de conformidade com o RGPD e uma deficiência estrutural nos procedimentos de gestão do risco, no planeamento estratégico de procedimentos a serem adotados em matéria de proteção de dados, bem como evidencia a falta de um princípio de ponderação da legitimidade e proporcionalidade das operações que se pretendiam realizar.

É de realçar que, caso esta avaliação fosse realizada, provavelmente a CML reconheceria a ilegitimidade da divulgação dos dados dos manifestantes a entidades terceiras, o que evitaria potenciais riscos para os titulares dos dados.

## IV - CONCLUSÕES

A sentença proferida pelo TACL relativamente ao mediático caso *Russiagate* veio corroborar a Deliberação n.º 2021/1569 da Comissão Nacional de Proteção de Dados, que sancionou a CML pela divulgação ilícita de dados pessoais de manifestantes a entidades terceiras. Esta decisão constitui um marco histórico dos mecanismos sancionatórios do RGPD em Portugal por se tratar de uma das coimas mais mediáticas, devido ao valor avultado aplicado.

É de salientar que a 1 de agosto de 2025, cerca de 4 anos depois da Deliberação n.º 2021/1569 da CNPD ter sido conhecida, foi noticiado que a Câmara Municipal de Faro partilhou dados pessoais de promotores de uma manifestação de apoio à Palestina com dezenas de entidades. Isto corrobora a tese de que, na Administração Pública portuguesa, persistem fragilidades graves na adoção de boas práticas em matéria de proteção de dados.

Num cenário marcado por uma acentuada assimetria de poder entre a Administração Pública e os cidadãos, é imperativo que os organismos públicos adotem políticas adequadas, invistam em formação contínua e internalizem genuinamente os princípios do RGPD, designadamente através de ações de formação regulares e direcionadas. Estas iniciativas são fundamentais para assegurar que os colaboradores compreendem e aplicam as melhores práticas na sua rotina diária, prevenindo a repetição de incumprimentos.

Através da sentença emitida pelo TACL, foi demonstrado que a CML tratou dados pessoais com base num fundamento de licitude na recolha inicial, mas procedeu posteriormente à reutilização dos mesmos, nomeadamente divulgando-os a terceiros sem qualquer base legal, incluindo dados que revelavam ideologias políticas, expondo os titulares a riscos graves. Acresce que a autarquia não foi transparente com os cidadãos, recolheu uma quantidade de dados superior ao necessário, partilhou-os com entidades sem legitimidade e conservou-os por períodos desproporcionais.

A sentença aqui analisada expôs, de forma inequívoca, a ausência de uma cultura organizacional de proteção de dados, ilustrada, inclusive, pelo facto de a CML ter constituído uma equipa dedicada a tais matérias no dia anterior à entrada em vigor do RGPD. Esta decisão manifestamente tardia reflete a falta de compromisso estratégico da gestão de topo com a salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos.

O caso revela um problema estrutural na Administração Pública portuguesa: a proteção de dados continua frequentemente subordinada a uma lógica de cumprimento formal ou reativo, em vez de ser encarada como parte integrante da missão institucional.

Efetivamente, a conformidade com o RGPD não se esgota em declarações de intenção: exige uma transformação estrutural, sustentada por práticas efetivas e a interiorização dos valores que subjazem ao regime europeu de proteção de dados.

O caso *Russiagate* deve ser entendido como um alerta sistémico: cumprir o RGPD não se resume à prevenção de aplicação de coimas. É, primordialmente, garantir que o Estado cumpre o seu dever democrático de proteger a privacidade, a liberdade e a confiança dos cidadãos que serve. Falhar nesta missão não compromete apenas a legalidade da atuação administrativa — compromete a própria legitimidade do exercício do poder público.

## V - BIBLIOGRAFIA

### Manuais

ALVES, Joel A., A regulação europeia de proteção de dados e a sua aplicação à administração pública. *In* FONSECA, Isabel Celeste M. (*Coord.*), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2021.

ALVES, Joel A., O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu, Coimbra: Almedina, 2021.

BARROS, Rita, Administração pública e proteção de dados pessoais – um caso de tensão que fragiliza as garantias dos administrados?. *In* FONSECA, Isabel Celeste M. (*Coord.*), Estudos de E. Governação, Transparência e Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2021.

BUCHNER, Benedikt; KÜHLING, Jürgen. Kommentar zu Art 5.º do RGPD, Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO / BDSG, 3.ª ed., C.H. Beck, 2020, Rn. 8-9, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

CALVÃO, Filipa Urbano, O regime de proteção dos dados pessoais e os desafios na sua aplicação. *In* Privacidade e Dados Pessoais (Revista do Centro de Estudos Judiciários, n.º II, 2023). Coimbra: Almedina, 2023.

CALVÃO, Filipa Urbano, RGPD na administração pública: a perspetiva (de um membro) da CNPD. *In* FARINHO, Domingos Soares et al. (*Coord.*), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023.

FRANCISCO, Sandra; FRANCISCO, Daniel, Regulamento Geral de Proteção de Dados - Desde os 7 passos para uma metodologia de implementação do RGPD na Administração Pública até às auditorias de conformidade, Edições Sílabo, 2023.

FRANCK, Lorenz, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em GOLA, Peter; EICHLER, Carolyn (*Coord.*). Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679 – Kommentar. 2. Aufl. C.H. Beck, 2018, Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

FRENZEL, Eike. Kommentar zu Art 5.º em Paal, Boris / Pauly, Daniel (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO, 3.ª ed., C.H. Beck, 2021, Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

HERBST, Daniel, Anotação ao artigo 5.º RGPD in KÜHLING, Jürgen; BUCHNER, Benedikt (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung: Kommentar. 3. Auflage. C.H. Beck, 2020, Rn. 22 *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022.

HORST, Heberlein. Kommentar zu Art 5.º do RGPD em EHMANN, Eugen; SELMAYR, Martin (*Coord.*), Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO, 2.ª ed., C.H. Beck, 2018, Rn. 9-10, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

KNYRIM, Michael, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em EHMANN, Eugen; SELMAYR, Martin (*Coord.*). Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO: Kommentar, C.H. Beck, 2017, Rn. 40, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

MAÇÃS, Fernanda; CALVÃO, Filipa, O encarregado de proteção de dados nas pessoas coletivas públicas: notas breves para a compreensão do seu estatuto, Fórum de Proteção de Dados, Lisboa, n.º 7 (dez. 2020).

MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022.

MESTER, Britta Alexandra, Kommentar zu Art. 13 DSGVO em TAEGER, Jürgen; GABEL, Dieter (*Coord.*) DS-GVO – Kommentar: Datenschutz-Grundverordnung mit BDSG (neu). Baden-Baden: Nomos, 2019. Rn. 14, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

MONIZ, Graça Canto, Manual de introdução à proteção de dados pessoais, Coimbra: Almedina, 2023.

OLIVEIRA, Inês; DIAS, José Luís, O Encarregado da Proteção de Dados de entidades públicas. In FARINHO, Domingos Soares et al. (*Coord.*), Direito da Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2023.

OTERO, Paulo, Manual de direito administrativo, Volume I, Coimbra: Almedina, 2016.

PINHEIRO, Alexandre Sousa et al., Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Coimbra: Almedina, 2018.

PINHEIRO, Alexandre Sousa, Privacy e Protecção de Dados Pessoais: A Construção Dogmática do Direito à Identidade Informacional, Lisboa: AAFDL Editora, 2015.

REIGADA, Antonio Troncoso, Autoridades de control independientes, Reglamento General de Protección de Datos. Hacia um nuevo modelo europeo de privacidade (*Coord.* CARO, María Álvarez et al.), Editorial Reus, 2016, p. 467, *apud* ALVES, Joel A., O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu, Coimbra: Almedina, 2021.

RODRIGUES, José Noronha; TEVES, Daniela Medeiros, A proteção de dados pessoais e a administração pública – o novo paradigma jurídico, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

SCHANTZ, Peter, Anotação ao artigo 5.º RGPD, Das neue Datenschutzrecht, C.H. Beck, 2017, Rn. 17 *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da Lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022.

SCHANTZ, Peter; WOLFF, Heinrich. Das neue Datenschutzrecht, 1.º ed, C.H. Beck, 2017, Rn. 393, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Comentário ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e à Lei N.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2021.

STENGEL, Oliver; VAN LOOY, Alexander; WALLASCHKOWSKI, Stephan, Digitalzeitalter – Digital-gesellschaft: Das Ende des Industriezeitalters und Der Beginn einer neuen Epoche, Springer VS, Wiesbaden, 2017, *apud* MENEZES CORDEIRO, António Barreto, Direito da proteção de dados – À luz do RGPD e da lei n.º 58/2019, Coimbra: Almedina, 2022.

### **Sítios da Internet**

ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, *Guidelines on Data Protection Officers ('DPOs')* (wp243rev.01), disponível em [https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc\\_id=44100](https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=44100) (consultado a 23 de junho de 2025)

ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, disponível em [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf) (consultado a 20 de junho de 2025)

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, *Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default*, disponível em [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_201904\\_data\\_protection\\_by\\_design\\_and\\_by\\_default\\_v2.0\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201904_data_protection_by_design_and_by_default_v2.0_en.pdf) (consultado a 01 de agosto de 2025)

GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º, *Orientações relativas à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD) e que determinam se o tratamento é «suscetível de resultar num elevado risco» para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679,*

disponível em [https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd\\_wp248rev-01\\_pt.pdf](https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd_wp248rev-01_pt.pdf)  
(consultado a 20 de agosto de 2025)

GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º, *Orientações relativas à transparência na aceção do Regulamento 2016/679*, disponível em <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/redirection/document/54194> (consultado a 02 de agosto de 2025)

GRUPO DE TRABALHO DO ARTIGO 29.º, *Parecer 8/2014 sobre os recentes desenvolvimentos na Internet das Coisas*, disponível em [https://www.dspdp.gov.mo/file/Documents%20of%20European%20Union/PT/%E7%A%CAC08\\_2014%E8%99%9F%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8\\_%E7%89%A9%E8%81%AF%E7%B6%B2%E7%9A%84%E6%9C%80%E6%96%B0%E7%99%BC%E5%B1%95\\_PT.pdf](https://www.dspdp.gov.mo/file/Documents%20of%20European%20Union/PT/%E7%A%CAC08_2014%E8%99%9F%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8_%E7%89%A9%E8%81%AF%E7%B6%B2%E7%9A%84%E6%9C%80%E6%96%B0%E7%99%BC%E5%B1%95_PT.pdf) (consultado a 02 de agosto de 2025)

*Regulamento (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)* disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2961&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2961&tabela=leis)  
(consultado a 10 de agosto de 2025)