

# Administração eletrónica, eficiência e proteção de dados: breves considerações à luz dos princípios gerais da atividade administrativa

JOEL A. ALVES\*

**Resumo:** Numa época em que a transição digital se processa a um ritmo cada vez mais acelerado, o presente artigo procura refletir sobre a seguinte questão de fundo: como compatibilizar (i) a incorporação de novas tecnologias na Administração Pública, a fim de garantir uma mais eficiente satisfação das necessidades coletivas, com (ii) a proteção conferida a cada cidadão relativamente ao tratamento de dados pessoais que lhe digam respeito?

**Palavras-chave:** *Administração Pública; eficiência; proteção de dados pessoais; transição digital; administração eletrónica.*

**Abstract:** At a time when digital transformation is proceeding at an even-increasing pace, the present article aims to reflect about the following question of substance: how to conciliate (i) the incorporation of new technologies in the Public Administration, in order to ensure a more efficient satisfaction of the collective needs, with (ii) the protection accorded to each citizen in relation to the processing of personal data concerning him or her?

**Keywords:** *Public Administration; efficiency; personal data protection; digital transition; electronic administration.*

---

\* Assistente Convidado na Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigador-bolsheiro do JusGov – Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho, no âmbito do projeto «Smart Cities and Law, E.Governance and Rights: Contributing to the definition and implementation of a Global Strategy for Smart Cities», IP Isabel Celeste M. Fonseca, ref. NORTE-01-0145-FEDER-000063. Doutorando em Ciências Jurídicas, na especialidade de Ciências Jurídicas Públicas, na Escola de Direito da Universidade do Minho.

## 1. Enquadramento

Falar de Administração Pública hoje, é falar de administração eletrónica<sup>1</sup>. Se dúvidas houvera a este respeito, a situação de emergência (sanitária, económica e social) provocada pelo vírus SARS-COV-2 e pela doença COVID-19 veio certamente dissipá-las.

Com efeito, a realidade é clara: seja ao nível da gestão documental e da tramitação dos procedimentos<sup>2</sup>; seja no âmbito do relacionamento com os particulares<sup>3</sup> e do funcionamento interno dos órgãos colegiais<sup>4</sup>; seja ainda, na prática de atos jurídicos<sup>5</sup>, ou simples operações materiais<sup>6</sup>, raros são os casos em que a tecnologia não se demonstra presente na atividade administrativa dos nossos tempos. Cenário que, fruto das prioridades políticas recém-estabelecidas, a nível nacional e europeu, em matéria de transição digital, parece, aliás,

---

1 Nesse sentido, cfr. DELGADO, Isaac Martín, “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia um modelo de administración digital autenticamente inovador”, in *Sociedad Digital y Derecho*, Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, 2018, p. 180.

2 Caso paradigmático é o que se verifica, entre nós, ao nível da contratação pública; domínio setorial onde, desde 2008, a desmaterialização é a regra. Para mais desenvolvimentos, cfr. GONÇALVES, Pedro, *Direito dos Contratos Públicos*, 4.ª edição, Almedina, 2021, pp. 653 e ss.

3 Veja-se o que sucede no quadro das comunicações entre Administração e particulares, as quais são crescentemente realizadas com recurso a ferramentas digitais como o correio eletrónico; formulários online; plataformas de mensagens instantâneas; etc. Ferramentas essas que, a breve trecho, tenderão a ser acompanhadas por mecanismos ainda mais inovadores, como sejam robôs de conversação, suscetíveis de simular verdadeiros diálogos entre Homem e máquina. Nesse sentido, cfr. FLAMÍNIO DA SILVA, Artur, “Inteligência Artificial e Direito Administrativo”, in *Direito Administrativo e Tecnologia*, Almedina, 2021, p. 16.

4 Reflexo disso, é a circunstância de muitas das reuniões desses órgãos se realizarem, hoje, através de meios telemáticos, tais como sistemas de tele e videoconferência. O que, recorde-se, o novo art. 24.º-A do Código do Procedimento Administrativo expressamente autoriza “sempre que as condições técnicas o permitam”.

5 É, a este respeito, particularmente significativa a experiência da Alemanha; país onde a emissão de atos administrativos, gerados através de processos totalmente digitais e automatizados, é já admitida, nos casos em que exista uma norma habilitante para o efeito e a Administração não disponha de qualquer margem de discricionariedade ou livre apreciação. Para mais desenvolvimentos, cfr. BUOSO, Elena, “Fully automated administrative acts in the German legal system”, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, n.ºs 1-2, 2020, pp. 114 e ss.

6 Pense-se, desde logo, na lecionação de aulas; tarefa que, sobretudo na sequência dos constrangimentos provocados pelo vírus SARS-CoV-2 tem vindo a realizar-se (não só, mas também) através de canais digitais.

destinado a adquirir contornos de cada vez maior expressividade<sup>7</sup>.

Ora, se tudo isto encerra inegáveis vantagens, permitindo aos órgãos e agentes administrativos prosseguirem o interesse público com um grau de eficiência e eficácia sem qualquer tipo de precedentes, a verdade, porém, é que nem tudo são rosas<sup>8</sup>. Afinal, cumpre ter presente que a *tecnologização* da Administração Pública abre igualmente a porta a que esta disponha de capacidades de recolha, processamento, armazenamento e interconexão de informações nunca antes conhecidas<sup>9</sup>. O que, naturalmente, faz também aumentar (de forma substancial) o risco de violação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos<sup>10</sup> – ou não fossem a generalidade das informações tratadas pela Administração dados pessoais<sup>11</sup>, e amiúde, dados pessoais de carácter altamente sensível<sup>12</sup>.

Neste contexto, questão que forçosamente se coloca é a seguinte: como aproveitar o progresso da ciência e da técnica, de modo a melhor satisfazer as necessidades da coletividade, sem com isso diminuir a proteção conferida a cada um dos seus membros, contra o tratamento indevido de informações de carácter pessoal que lhes digam respeito? Dito de outro modo, numa versão renovada de um dos mais intrincados desafios a que o Direito Administrativo, desde sempre, procura dar resposta<sup>13</sup>: como compatibilizar as exigências da

---

7 Sobre o tema, cfr., com especial interesse, FONSECA, Isabel Celeste M., “Governação Pública Digital e a Proteção de Dados Pessoais: notas breves sobre as dificuldades de harmonização”, in *Estudos de E.Governação, Transparência e Proteção de Dados*, Almedina, 2020, pp. 9 e ss.

8 Alertando para tal circunstância, cfr. ALVES, Joel A. / FONSECA, Isabel Celeste M., “Legal developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, in *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Springer (no prelo).

9 Para mais afloramentos, cfr. CARULLO, Gherardo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell’amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, 2017, pp. 7 e ss. e 21 e ss.

10 Nesse sentido, cfr. REIGADA, Antonio Trancoso, “La Administración Electrónica y la Protección de Datos Personales”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 16, 2008, pp. 59-60; MAÑAS, José Luís Piñar, “Administración Electrónica y Protección de Datos Personales”, *Dereito. Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, 2011, pp. 148 e 164.

11 Cfr. AUBY, Jean-Bernard, “Administrative Law facing digital challenges”, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, n.ºs 1-2, p. 9.

12 Idem, *ibidem*.

13 Sustentando que “aquilo que caracteriza genericamente o Direito Administrativo é a procura permanente de harmonização das exigências da ação administrativa, na prossecução de interesses gerais, com as exigências de garantia dos particulares, na defesa dos seus direitos e interesses legítimos», cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*,

ação administrativa eletrónica, na prossecução de interesses gerais, com os imperativos de garantias dos particulares, na defesa do seu direito à proteção de dados pessoais?

No presente artigo, procurar-se-á, assim, apresentar o enquadramento principiológico pelo qual se deve nortear a Administração Pública na resposta a tão complexa problemática, avançando linhas orientadoras, suscetíveis de permitir a concretização daquele que subsiste como o seu primordial objetivo: realizar o interesse coletivo e impedir o esmagamento dos interesses individuais<sup>14</sup>. Enfim: prosseguir o interesse público, mas sempre no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos<sup>15</sup>.

## 2. Administração Pública (Eletrónica) e Eficiência

### 2.1 O princípio da prossecução do interesse público

Independentemente daquilo que se entenda por Administração Pública, ponto é que esta se demonstra teleologicamente orientada, de forma *permanente* e *exclusiva*, pela realização do *interesse público*<sup>16</sup> – assim o determinam a 1.ª parte do n.º 1 do art. 266.º da Constituição da República Portuguesa (“a Administração Pública visa a prossecução do interesse público”), bem como a 1.ª parte do art. 4.º do Código do Procedimento Administrativo (“compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público”).

Significa isto, que a Administração existe, atua e funciona com um único objetivo: garantir e promover o bem comum da coletividade<sup>17</sup>, ou mais precisamente, assegurar a satisfação de todas aquelas necessidades que o legislador define como indispensáveis para a realização desse bem comum<sup>18</sup>,

---

vol. 1, 4.ª edição, Almedina, 2016, p. 141.

14 Idem, p. 138.

15 Cfr. o n.º 1 do art. 266.º da Constituição da República Portuguesa, bem como o art. 4.º do Código do Procedimento Administrativo.

16 Nesse sentido, cfr., por todos, GONÇALVES, Pedro, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 2019, p. 398.

17 Cfr. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. 1, 1.ª edição, Almedina, 2019, pp. 153-154.

18 E é assim, pois que, como ensina VIEIRA DE ANDRADE, “o interesse público não se impõe à Administração como fórmula abstrata de bem comum”; antes se lhe coloca “através das suas concretizações jurídicas normativas de nível constitucional ou legislativo”. Daí que, em

tendo por referência as prioridades estabelecidas pela comunidade política em cada momento histórico<sup>19</sup>. É este “o seu norte, o seu guia, o seu fim”<sup>20</sup>.

Daqui decorre que toda a atividade administrativa surge condicionada por dois limites fundamentais: (i) um *limite negativo*, expresso na proibição dos órgãos e entes administrativos motivarem as respetivas condutas por *interesses de carácter privado*<sup>21</sup>, ou tão-só, por *interesses de natureza pública* que não se encontrem expressamente colocados por lei a seu cargo<sup>22</sup>;

---

rigor, os órgãos e entes administrativos, no exercício da função administrativa, não prossigam o bem comum enquanto realidade geral e indiferenciada – aquilo que a Doutrina qualifica como o “interesse público primário” –, mas sim um conjunto restrito e pré-determinado de finalidades, às quais se reconhece instrumentalidade direta para a realização desse bem comum – os vulgarmente designados “interesses públicos secundários” (cfr. Vieira de Andrade, José Carlos, “Interesse Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume V, 1993, p. 280). Para mais desenvolvimentos, cfr., para além do autor já citado, SOARES, Rogério, *Interesse público, legalidade e mérito*, 1953, pp. 99 e ss.; FONSECA, Isabel Celeste M., *Curso de Direito Administrativo. Teoria Geral da Organização Administrativa*, GestLegal, 2020, pp. 21 e ss.; DIAS, José Eduardo Figueiredo / OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição (reimpressão), Almedina, 2021, pp. 17-19.

19 Alertando para a circunstância de o interesse público não constituir uma realidade estática, mas antes uma construção influenciada pelas contingências (políticas, económicas; sociais, culturais etc.) do seu tempo, cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 34; OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, p. 69; REBELO DE SOUSA, Marcelo / SALGADO MATOS, André, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.ª edição (reimpressão), Publicações Dom Quixote, 2010, p. 41; MAURER, Hartmut, *Derecho administrativo alemán* (tradução espanhola), 1.ª edição, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, pp. 5-6; CASADO, Eduardo Gamero / RAMOS, Severiano Fernández, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 18.ª edição, Tecnos, 2021, p. 88.

20 Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020.

21 É certo que a atividade administrativa poderá traduzir-se em escolhas coincidentes com os interesses privados dos seus destinatários (pense-se, designadamente, nos casos em que os órgãos da Administração Pública emitem uma licença de construção, requerida por um determinado particular). Não obstante, importante é que seja o interesse público e não um interesse privado a constituir a finalidade visada pela Administração com a realização das suas escolhas (no exemplo apresentado, a meta da atividade administrativa será velar pela conformidade do projeto de construção em causa com o quadro jurídico aplicável; não conceder uma vantagem ou benefício a um dado particular). Para mais desenvolvimentos, socorrendo-se do caso prático pré-enunciado, cfr. REBELO DE SOUSA, Marcelo / SALGADO MATOS, André, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.ª edição (reimpressão), Publicações Dom Quixote, 2010, pp. 46 e 208.

22 Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 35; REBELO DE SOUSA, Marcelo / SALGADO MATOS, André, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3.ª edição (reimpressão), Publicações Dom Quixote, 2010, pp. 46-47 e 208.

e (ii) um *limite positivo*, traduzido na atribuição a estas estruturas de um verdadeiro “direito-poder-dever”<sup>23</sup>, no que diz respeito à satisfação de certos interesses, considerados essenciais para a coletividade<sup>24</sup>. Dito de outro modo: a Administração apenas pode prosseguir *interesses* que a lei qualifique como *públicos*<sup>25</sup>; porém, definindo a lei um interesse como público, a Administração tem forçosamente de prosseguir-lo<sup>26</sup>.

## 2.2 O princípio da boa administração

Sucede que, num Estado Social de Direito – tal como o é, jurídico-constitucionalmente, a República Portuguesa<sup>27</sup> – a Administração Pública não pode pura e simplesmente limitar-se a prosseguir este desígnio de qualquer maneira<sup>28</sup>. Pelo contrário: a concretização de uma verdadeira democracia económica, social e cultural pressupõe, numa realidade de recursos escassos, a vinculação das entidades administrativas às soluções que melhor assegurem a satisfação das suas missões em cada caso concreto<sup>29</sup>. Numa palavra: à Administração, não se lhe exige apenas que prossiga o interesse público;

---

23 Cfr. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *O Direito Administrativo e a sua justiça no início do século XXI*, Almedina, 2001, p. 42.

24 *Idem*, *ibidem*.

25 Com efeito, nem poderia ser de outra forma. É que, se por um lado, a Administração *visa a prossecução do interesse público*, nos termos previamente explicados; por outro lado, esta encontra-se *subordinada à Constituição e à lei*, ao abrigo do disposto no artigo 266.º/2 da Constituição da República Portuguesa. Donde, a afirmação *supra* se apresente como um simples corolário lógico, resultante da interligação sistemática do *princípio da prossecução do interesse público* com o (igualmente importante) *princípio da juridicidade*.

26 Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 35; SOARES, Rogério, *Interesse público, legalidade e mérito*, tese de doutoramento, 1953, p. 118; CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 5.ª edição, Âncora editora, 2000, p. 63.

27 Cfr. art. 2.º da Constituição da República Portuguesa, lido em articulação com o art. 9.º/d) do mesmo diploma. Para mais afloramentos, cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, 4.ª edição, Coimbra editora, 2010, pp. 209-211 e 278.

28 Cfr. VIANA, Cláudia, “O princípio da eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. 7, 2010, pp. 302 e ss.

29 *Idem*, p. 303. Em sentido próximo, cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, p. 354; FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 34.

antes se lhe impõe que realize o *melhor interesse público possível*<sup>30</sup>, o *ótimo interesse público*<sup>31</sup>.

É pois, neste quadro, que o art. 5.º do Código do Procedimento Administrativo consagra o chamado *princípio da boa administração*, o qual estabelece: (i) a montante, que a Administração Pública deve pautar a sua atividade por critérios de eficiência, economicidade e celeridade<sup>32</sup>; (ii) e a jusante, que esta deve ser internamente organizada de modo a aproximar os serviços das populações e evitar expedientes burocráticos desnecessários<sup>33</sup>.

Subjacente a este comando normativo apresentam-se, assim, duas dimensões bastante diversas<sup>34</sup>, conquanto identicamente relevantes: (i) uma *dimensão funcional*, ancorada na premissa de que a ação administrativa deve ser desenvolvida com recurso aos meios técnica e financeiramente mais adequados para o atingimento dos respetivos fins<sup>35</sup>, demorando menos

---

30 Cfr. VIANA, Cláudia, “O princípio da eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. 7, 2010, p. 304.

31 Cfr. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. 1, 1.ª edição, Almedina, 2019, pp. 155 e 271-272.

32 Cfr. o n.º 1, do art. 5.º, do Código do Procedimento Administrativo.

33 Cfr. o n.º 2, do art. 5.º, do Código do Procedimento Administrativo. Refira-se que, em rigor, o preceito em causa estabelece que “a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e *de forma não burocratizada*” (sublinhado nosso). Não obstante, razão parece-nos ter CABRAL DE MONCADA quando refere que “o que o código pretende evitar não é a burocracia, mas sim os seus excessos capazes conduzir a disfunções” (cfr. CABRAL DE MONCADA, Luís, *Código do Procedimento Administrativo* anotado, Coimbra editora, 2015, p. 82). Daí que sigamos de perto a posição sustentada pelo autor.

34 Nesse sentido, cfr. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, 2020, pp. 129-130.

35 Identificando a adequação entre meios e fins como uma das características mais vincadas do conceito de eficiência (conceito esse, entendido em sentido amplo, enquanto expressão da tríade eficiência, economicidade e celeridade), cfr. RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 5.ª edição, AAFDL editora, 2020, p. 329. Em sentido idêntico, cfr. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, 2020, p. 135; GONÇALVES, Pedro, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 2019, p. 398; DIAS, José Eduardo Figueiredo / OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição (reimpressão), Almedina, 2021, p. 36; Tavares da Silva, Suzana, “O princípio (fundamental) da eficiência”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. 7, P. 519; VIANA, Cláudia, “O princípio da eficiência: a eficiente eficácia da Administração Pública”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. 7, 2010, p. 301; CASADO, Eduardo Gamero / RAMOS, Severiano Fernández, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 18.ª edição, Tecnos, 2021, p. 95; CASSETTA, Elio, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 22.ª edição, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020,

tempo<sup>36</sup>, implicando menos custos<sup>37</sup>, e, em última análise, pugnano por uma relação tendencialmente perfeita entre objetivos fixados, recursos (materiais e humanos) mobilizados e resultados conseguidos<sup>38</sup>; e (ii) uma *dimensão organizatória*, condensada no ideal programático<sup>39</sup>, segundo o qual a Administração deve ser instrumentalmente estruturada com vista a assegurar a efetivação daqueles primeiros propósitos<sup>40</sup>.

---

p. 54.

36 Ainda que não se esgotando nesse domínio, tal imposição reveste-se de particular importância no campo da atividade administrativa procedimental. Veja-se, a título de exemplo, o disposto no art. 59.º do Código do Procedimento Administrativo, preceito nos termos do qual se estabelece que “o responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos intervenientes na respetiva tramitação devem providenciar por um andamento rápido e eficaz, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente e dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que seja necessário a um seguimento diligente e à tomada de uma decisão dentro de prazo razoável”. Nesse sentido, defendendo que “o domínio preferencial da aplicação do princípio da boa administração diz (...) respeito a situações de responsabilidade da Administração por morosidade excessiva na condução dos procedimentos e na tomada de decisões”, cfr. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, 2020, p. 131.

37 Importa, todavia, salientar que esta exigência não pode ser perspectivada à luz de uma lógica absolutista, que conceba a minimização da despesa enquanto um objetivo dotado de prioridade automática sobre quaisquer outros interesses ou valores jurídico-comunitários. É que, casos poderá haver em que o meio mais económico, de entre aqueles que se encontram disponíveis, não coincida com a alternativa mais célere ou mais eficiente (em sentido estrito). Donde, a imposição de que a atividade administrativa se desenvolva através dos meios que impliquem menores custos, não se confunda com um simples mandato de procura pelo mais barato. Afinal, para o princípio da boa administração, a solução mais económica não tem necessariamente de revelar-se a solução menos dispendiosa, mas antes aquela que configura a melhor opção administrativa, do ponto de vista da relação custos/benefícios. Sustentando uma posição idêntica, cfr. COSTA, Jorge / PINTO, Eliana de Almeida / SILVA, Isabel Código do Procedimento Administrativo Comentado, Quid Iuris, 2018, p. 52.

38 Em sentido próximo, cfr. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. 1, 1.ª edição, Almedina, 2019, p. 272. Numa perspetiva mais restrita, identificando a essência do princípio da boa administração com um dever de procura por soluções passíveis de projetar uma relação ótima entre recursos mobilizados e resultados pretendidos, cfr. GONÇALVES, Pedro, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 2019, p. 404.

39 Defendendo que, no plano organizatório, o princípio da boa administração se assume como uma norma de natureza “ eminentemente programática”, na medida em que a sua concretização depende, primordialmente, do legislador, que não está vinculado pelo CPA”, cfr. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª edição, Almedina, 2020, pp. 129-130.

40 Cfr. RAIMUNDO, Miguel Assis, “Os princípios no CPA e o princípio da boa administração, em particular”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 5.ª edição, AAFDL editora, 2020, p. 318. No mesmo sentido, cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 4.ª edição, Almedina, 2020, p. 36.

Tudo, note-se, consequência da imposição constitucional de que o processamento da atividade administrativa garanta “a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços”<sup>41</sup>. Mas também dos princípios da *desburocratização* e da *aproximação dos serviços das populações* que a Lei Fundamental da República expressamente acolhe no n.º 1 do seu art. 267.<sup>42</sup>

### 2.3 O princípio da Administração Eletrónica

Dito isto, não será excessivo afirmar que a incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação na ação administrativa se demonstra incontornável. É que, goste-se ou não, a verdade é que, no mundo de hoje, a consagração de uma *Administração Eletrónica* apresenta-se como uma condição por demais necessária para a plena concretização de todos os princípios constitucionais e legais a que anteriormente fizemos referência.

De resto, tal entendimento surge confirmado pelo n.º 1 do art. 14.º do Código do Procedimento Administrativo; preceito nos termos do qual se estabelece que “os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar *meios eletrónicos* no desempenho da sua atividade, de modo a promover a *eficiência* (...) e a *proximidade com os interessados*”<sup>43</sup>.

Ainda que assim não fosse, porém, a conclusão a forjar dificilmente poderia ser diversa. Afinal, muitos são os exemplos suscetíveis de ilustrar como o progresso da ciência e da técnica pode ser explorado pelas autoridades administrativas, a fim de promover uma melhor realização dos interesses

---

41 Cfr. o n.º 5, do art. 267.º da Constituição da República Portuguesa. Argumentando que a “ideia fundamental” que o princípio da boa administração incorpora se recorta deste preceito, cfr. GONÇALVES, Pedro, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 2019, p. 401.

42 Assim ressalta, de forma direta, do próprio Preâmbulo do Código do Procedimento Administrativo, onde se esclarece, no §5, que “integram-se nesse princípio [leia-se, o princípio da boa administração] os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização”.

43 Na sua formulação completa, o preceito em questão dispõe que “os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados”. Todavia, optamos por não fazer alusão à dimensão da promoção de transparência que este preceito encerra: não porque não lhe reconhecamos importância, mas antes, por uma questão de mera objetividade e simplicidade argumentativa. O que se pretende, é pois, não desviar o leitor do foco da nossa análise: a relação entre Administração Eletrónica, eficiência e proteção de dados pessoais; problema cuja complexidade reclama atenção exclusiva.

públicos (secundários) colocados pelo legislador a seu cargo.

Pense-se, nomeadamente, nos benefícios associados à desmaterialização de processos<sup>44</sup>; fenómeno que, tornando a informação interno-administrativa facilmente pesquisável e disponível à distância de um clique<sup>45</sup>, permite “uma gestão e um intercâmbio documental permanentes”<sup>46</sup>, agilizando o procedimento<sup>47</sup>, e, em certos casos, abrindo até porta à redução da despesa pública, por via da redução do pessoal requerido para a execução de tarefas suscetíveis de ser levadas a cabo de forma totalmente automatizada<sup>48</sup>. Ou ainda, nas vantagens decorrentes da disponibilização de serviços administrativos online, o que permite não só quebrar barreiras espaço-temporais entre Administração e Particulares<sup>49</sup>, como também garantir a continuidade na

---

44 Benefícios esses que aparentam ser inequivocamente reconhecidos pelo legislador nacional. Veja-se o disposto no n.º 2, do art. 64.º, do Código do Procedimento Administrativo, o qual determina que “o processo administrativo é preferencialmente desmaterializado, através de ferramentas que permitam a inclusão dos documentos que nele são incorporados e impeçam a sua violação e extravio”. Já os processos administrativos em papel, passam a assumir natureza excecional, nos termos do artigo 64.º/4 do mesmo diploma.

45 Cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, p. 488.

46 Idem, *ibidem*.

47 Idem, *ibidem*.

48 Idem, *ibidem*. Importa, todavia, referir que a relação entre a informatização da Administração Pública e a redução do pessoal desta última não é automática e linear. Isto porque, como bem denota MIGUEL PRATA ROQUE, “ainda que a automatização eletrónica permita a dispensa de trabalho manual e, por conseguinte, de recursos humanos não especializados (ex: assistentes técnicos, funcionários encarregues de registos, de arquivo, de comunicações postais, de atendimento público presencial), não pode negligenciar-se que ela também implica a preparação técnica dos funcionários que lidam com esses recursos eletrónicos e informáticos, bem como a contratação de engenheiros, gestores, programadores e técnicos informáticos que devem garantir a fiabilidade permanente e a atualização dos sistemas eletrónicos e informáticos” (cfr. ROQUE, Miguel Prata, “O Procedimento Administrativo Eletrónico”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume I, 5.ª edição, AAFDL editora, 2020, pp. 599-600, nota 3).

49 Nesse sentido, cfr., por todos, OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, pp. 487-488. Em todo o caso, não deixa o autor de alertar para o reverso da medalha de tal realidade. É que, muito embora concorra para a aproximação dos serviços às populações, permitindo a estas últimas poupar tempo e dinheiro em deslocações presenciais aos primeiros, a verdade é que, numa Administração Eletrónica, “os cidadãos deixam de encontrar um rosto, um nome para o seu contacto junto das estruturas administrativas, criando-se um abismo no trato que desumaniza a Administração Pública”. Daí que, na sua ótica, “uma Administração personalista” dificilmente possa ser configurável enquanto uma “Administração integral ou predominantemente eletrónica”.

prestação daqueles, 24 horas por dia, 7 dias por semana<sup>50</sup>.

Não obstante, é justo sublinhar que as potencialidades da Administração Eletrónica se encontram longe de poder considerar-se esgotadas nos supramencionados domínios. Prova disso, são as crescentes aplicações práticas que a Doutrina tem vindo a projetar para tecnologias como o *Big Data*, a Computação na Nuvem, a Internet das Coisas, a Inteligência Artificial ou a *Blockchain*, no âmbito da função jurídico-administrativa<sup>51</sup>. Aplicações essas que, vão desde a construção de cidades cada vez mais inteligentes (v.g., em planos como a mobilidade, a gestão de resíduos ou a eficiência energética)<sup>52</sup> até à oferta de serviços públicos personalizados, adaptados às reais necessidades de cada indivíduo<sup>53</sup>.

Isto, claro está, para nem sequer aludir a situações de excecionalidade, tais como a que hodiernamente vivemos, fruto da situação de emergência sanitária provocada pelo vírus SARS-COV-2 e pela doença COVID-19. Circunstância onde, sem o recurso a ferramentas como portais na Internet, clientes de e-mail ou plataformas de tele e videoconferência, o regular desempenho da atividade administrativa se afiguraria pura e simplesmente impossível, colocando em causa o *princípio da prossecução do interesse público* e, por arrasto, a própria efetivação de uma série de direitos económicos, sociais e culturais da mais reconhecida importância para a generalidade dos membros da coletividade.

---

50 Cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.<sup>a</sup> reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, pp. 487-488; SARMENTO E CASTRO, Catarina, “O Código do Procedimento Administrativo e a Constituição”, in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume I, 5.<sup>a</sup> edição, 2020, pp. 76-77; DIAS, José Eduardo Figueiredo / OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> edição (reimpressão), Almedina, 2021, p. 106.

51 Para uma breve introdução ao tema, cfr. Agencia Española de Protección de Datos, “Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP.”, Novembro de 2020, pp. 2 e ss.

52 Para mais desenvolvimentos, cfr., entre outros, GUTIÉRREZ, Martínez, “Ciudades inteligentes y derecho: de la e-administración a la ciudad inteligente”, in *Sociedad Digital y Derecho*, Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, pp. 906-907; CALLE, Sanchez, “Smart Cities y derechos fundamentales”, *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 2, n.º 1, 2021, p. 141.

53 Evidenciando os potenciais benefícios associados à implementação deste tipo de serviços, em setores como a Saúde e a Educação, cfr. Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, “Estrategia Española de I+D+I em Inteligencia Artificial”, 2019, pp. 29 e ss.

### 3. Administração Pública (Eletrónica) e Proteção de Dados Pessoais

#### 3.1 O princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos

Sem prejuízo do que precede, importa, todavia, ter presente que a transformação digital da Administração Pública não constitui um processo isento de perigos e/ou inconvenientes<sup>54</sup>.

E é assim – não só, mas desde logo<sup>55</sup> – porque a utilização de novos meios (tecnológicos), por parte de órgãos e entes administrativos, no exercício das respetivas funções, pressupõe um incremento do volume de dados pessoais recolhidos, conservados e, enfim, tratados<sup>56</sup>, por estas estruturas, de forma *total ou parcialmente automatizada*<sup>57</sup>. O que, naturalmente, faz exponenciar o receio de potenciais *violações de dados pessoais*<sup>58</sup>, suscetíveis de causar a cada

---

54 Para uma síntese, cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.<sup>a</sup> reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, pp. 488 e segs.

55 Mais uma vez – e à semelhança do que fizemos na secção 1.3. do presente texto – alertarmos para o facto de os riscos da Administração Eletrónica não se esgotarem no domínio a que nos dedicaremos ao longo das próximas páginas – leia-se, o da proteção de dados pessoais. É que, para além do que se referirá de seguida, a digitalização da ação administrativa coloca ainda uma série de problemas adicionais, nomeadamente, do ponto de vista (i) da *desigualdade entre cidadãos* (suscitada pela insuficiência de competências técnicas e/ou de recursos financeiros, manifestada por determinados grupos sociais, para a aquisição e manejo de equipamentos e plataformas informáticas) e (ii) da *cibersegurança de infraestruturas críticas* (cuja excessiva dependência de controlos digitais pode conduzir a efeitos perversos, nomeadamente, em casos de incidentes como ataques de *ransomware*, passíveis de afetar o seu regular funcionamento).

56 Na verdade, a própria recolha e conservação de dados subsumem-se ao conceito de “tratamento”, definido no n.º 1, do art. 4.º, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados como “uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados”. De todo o modo, optamos aqui por individualizar as referidas operações, empregando o termo “tratar” em sentido estrito, enquanto sinónimo de “processar”, por forma a conferir uma imagem mais nítida do problema em causa.

57 Para este facto já advertimos in ALVES, Joel A. / FONSECA, Isabel Celeste M., “Legal developments on Smart Public Governance and Fundamental Rights in the Digital Age”, in *Legal Developments on Cybersecurity and Related Fields*, Springer (no prelo).

58 Recorde-se que o n.º 12, do art. 4.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados define “violação de dados pessoais” como uma “violação da segurança que provoque, de modo acidental ou ilícito, a destruição, a perda, a alteração, a divulgação ou o acesso, não autorizados, a dados pessoais transmitidos, conservados ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento”.

cidadão prejuízos tão sérios “como a perda de controlo sobre os seus dados pessoais, a limitação dos seus direitos, a discriminação, o roubo ou usurpação da identidade, perdas financeiras, a inversão não autorizada da pseudonimização, danos para a reputação, a perda de confidencialidade de dados pessoais protegidos por sigilo profissional ou qualquer outra desvantagem económica ou social significativa”<sup>59</sup>.

É certo que, em bom rigor, os riscos relacionados com o tratamento de informações de carácter pessoal pela Administração Pública sempre existiram<sup>60</sup>, e sempre encerraram um potencial lesivo adicional, relativamente às operações homólogas, desenvolvidas pela generalidade dos operadores privados<sup>61</sup>: fosse pela quantidade de titulares de dados pessoais em jogo<sup>62</sup>; fosse pela sensibilidade e extensão das informações envolvidas<sup>63</sup>; fosse, ainda, pelo tendencial desequilíbrio de forças existente entre Administração e particulares<sup>64</sup>.

Sem embargo, ponto é que a Administração Eletrónica veio conferir uma renovada importância a tal problema: em primeiro lugar, por elevar as capacidades de armazenamento da informação administrativa a níveis praticamente ilimitados<sup>65</sup>; em segundo lugar, por tornar mais cómoda, fácil e rápida a realização de outras operações sobre essa mesma informação<sup>66</sup>;

---

59 Cfr. o considerando 85 do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

60 Sustentando que a proteção de dados pessoais não é um problema específico da Administração Eletrónica, mas antes da atividade administrativa na sua globalidade, cfr. MAURER, Hartmut, *Derecho administrativo alemán* (tradução espanhola), 1.ª edição, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 457.

61 Cfr. Agencia Española de Protección de Datos, “Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP.”, Novembro de 2020, p. 8.

62 Idem, *ibidem*.

63 Idem, *ibidem*.

64 Idem, *ibidem*. A existência de um “desequilíbrio manifesto entre o titular dos dados e o responsável pelo seu tratamento”, nos casos em que este último seja “uma autoridade pública”, é, aliás, expressamente sublinhada no considerando 43 do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a propósito do esclarecimento sobre as condições mínimas necessárias para que um consentimento se possa considerar dado de livre vontade, e, como tal, constituir um fundamento jurídico válido para o tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 6.º do Regulamento.

65 Cfr. MAURER, Hartmut, *Derecho administrativo alemán* (tradução espanhola), 1.ª edição, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 457.

66 Nesse sentido, sublinhando que “a quantidade, a rapidez e a capacidade de processar e conectar os dados pessoais informatizados ao hoje ao dispor da nova Administração [Eletrónica] nada tem que ver com o modelo clássico da Administração do pré-digital”, cfr.

e em terceiro lugar, por levar inclusivamente à aquisição de dados pessoais insuscetíveis de ser obtidos no panorama da Administração do pré-digital<sup>67</sup>.

Sempre se dirá – como, aliás, vimos – que os órgãos e entes administrativos se demonstram juridicamente vinculados a *prosseguir o interesse público*; razão pela qual, a probabilidade de ocorrência dos riscos acima referidos se afigure, na verdade, bastante baixa.

Acontece que, conquanto todas as atividades de tratamento de dados pessoais levadas a cabo pela Administração se presumam orientadas por um “espírito de serviço público”<sup>68</sup>, tal não significa que não possa haver lugar a desvios<sup>69</sup>, nomeadamente, no caso de eventuais ruturas do Estado de Direito<sup>70</sup>; situações de emergência fora do controlo<sup>71</sup>; episódios de corrupção e/ou de abuso de poder envolvendo funcionários públicos<sup>72</sup>; etc. Para além do mais, a realidade tem provado que mesmo tratamentos de dados pessoais leais e lícitos podem redundar em *databreaches* – seja por negligência do próprio responsável pelo tratamento<sup>73</sup>, seja devido a ações dolosas, perpetradas por terceiros mal intencionados<sup>74</sup>.

---

OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.<sup>a</sup> reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, pp. 491-492, nota 1643.

67 Um bom exemplo disso, prende-se com os dados recolhidos em sítios web e/ou aplicações móveis através da utilização de testemunhos de conexão (*cookies*) e de outras tecnologias de seguimento semelhantes.

68 Cfr. Agencia Española de Protección de Datos, “Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP.”, Novembro de 2020, p. 8.

69 Idem, *ibidem*.

70 Idem, *ibidem*.

71 Idem, *ibidem*.

72 Idem, *ibidem*.

73 Veja-se o que recentemente sucedeu na Noruega, onde a combinação dos sistemas informáticos utilizados por dois municípios recém-agregados – a saber, o Município de Moss e o Município de Rygge – levou, entre outras falhas, a que fossem incorretamente registados os dados relativos à vacinação de inúmeros cidadãos. Para mais desenvolvimentos, cfr. Datatilsynet, “Moss Municipal Council fined”, Julho de 2021, disponível em: <<https://www.datatilsynet.no/en/news/2021/moss-municipal-council-fined/>>

74 Atente-se, a título ilustrativo, ao que ocorreu com a *Transavia*, onde um *hacker* conseguiu penetrar nos respetivos sistemas e obter acesso não autorizado aos dados pessoais de sensivelmente 83,000 clientes. Dados pessoais esses, que haviam sido originariamente recolhidos e ulteriormente tratados pela companhia aérea de forma totalmente legítima. Sobre o incidente em questão, cfr. Autoriteit Persoonsgegevens, “Dutch DPA fines Transavia for poor personal data security”, Novembro de 2021, disponível em: <<https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/news/dutch-dpa-fines-transavia-poor-personal-data-security>>

Nesta senda, inevitável se torna recordar que, à luz de uma conceção personalista da Administração Pública<sup>75</sup>, tal como a acolhida na Constituição da República Portuguesa<sup>76</sup>, a (eficiente e eficaz) satisfação das necessidades coletivas não pode ser encarada como um objetivo a atingir a qualquer custo, à semelhança do que ocorre nos sistemas de matriz totalitária<sup>77</sup>.

De facto, a Lei Fundamental é clara: “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana” (art. 1.º); e, ainda, “um Estado de direito democrático baseado na (...) garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais” (art. 2.º). Daí que, o interesse público deva forçosamente ser prosseguido, pelos órgãos e agentes administrativos, “no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (*princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*)<sup>78</sup>.

### **3.2 O princípio da proteção dos dados pessoais**

Desta feita, vale a pena enfatizar que a proteção das pessoas singulares relativamente ao tratamento dos dados pessoais que lhes digam respeito é um direito fundamental, expressamente previsto no art. 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem assim como no art. 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Sendo que – muito embora de forma algo camuflada<sup>79</sup> – também a Constituição da República Portuguesa “consagra a proteção dos cidadãos perante o tratamento de dados pessoais informatizados”<sup>80</sup>, sujeitando-a ao regime específico dos direitos, liberdades

---

<sup>75</sup> Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, pp. 309 e ss.

<sup>76</sup> Cfr. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. 1, 1.ª edição, Almedina, 2019, p. 161.

<sup>77</sup> Cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, p. 305.

<sup>78</sup> Cfr. a 2.ª parte, do n.º 1, do art. 266.º da Constituição da República Portuguesa, bem como a 2.ª parte, do art. 4.º, do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>79</sup> Nesse sentido, cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes / MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª edição, Coimbra editora, 2010, p. 550.

<sup>80</sup> Idem, *ibidem*. Em todo o caso, ponto é que tal proteção não se esgota neste domínio, mas antes se estende, igualmente, “aos dados pessoais constantes de ficheiros manuais” (cfr. o n.º 7 do art. 35.º da Lei Fundamental).

e garantias<sup>81</sup>.

E o mesmo se diga da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; tratado internacional que, a despeito de não acolher o direito à proteção de dados pessoais, do ponto de vista formal, nem por isso lhe deixa de conferir tutela indireta, em diversas situações, a partir do direito ao respeito pela vida privada e familiar<sup>82</sup>.

Acresce que – conquanto tal já fosse, por si só, suficiente<sup>83</sup> – dispõe ainda o art. 18.º do Código do Procedimento Administrativo 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” (*princípio da proteção dos dados pessoais*). Circunstância, que não deixa margem para dúvidas no que respeita à necessidade de os órgãos e agentes administrativos levarem em conta, no desenvolvimento da sua atividade, as posições jurídicas subjetivas reconhecidas a cada cidadão, enquanto titulares de dados pessoais.

#### 4. Epílogo

Do exposto, não parece árduo de compreender que a transição digital constitui um processo especialmente exigente para a Administração Pública, colocando em tensão um conjunto de bens, interesses e/ou valores bastante diversos, mas, ainda assim, identicamente merecedores de tutela, no quadro do nosso ordenamento jurídico-constitucional.

Efetivamente – e tal como procurámos demonstrar ao longo das páginas antecedentes –, a *tecnologifcação* da ação administrativa traz

---

81 Cfr. art. 35.º da Constituição da República Portuguesa, lido em conjugação com o art. 17.º do mesmo diploma.

82 Para mais desenvolvimentos, cfr., com especial interesse, DE HERT, Paul / GUTWIRTH, Serge, “Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action”, in *Reinventing Data Protection?*, Springer, 2009, pp. 15 e ss.

83 E é assim, pois que, nos termos do n.º 1 do art. 18.º da Constituição da República Portuguesa, lido em conjugação com os arts. 16.º e 17.º do mesmo diploma, a Administração Pública encontra-se vinculada, enquanto poder público, pelos preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias, bem assim como por quaisquer outros direitos fundamentais de natureza análoga – incluindo direitos fundamentais fora da Constituição, tais como os constantes de atos legislativos ou de normas de direito internacional.

tanto de *oportunidades* como de *riscos*. Razão pela qual, a mesma possa simultaneamente ser perspectivada, ora como um *meio para uma mais eficiente e eficaz satisfação das necessidades coletivas* – na esteira do que os princípios da *prossecução do interesse público*, da *boa administração* e da *administração eletrónica* determinam –, ora como uma *ameaça para a proteção das pessoas relativamente ao tratamento dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito* – algo que os princípios do *respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos* e da *proteção dos dados pessoais* visam, num plano contrário, evitar.

Nestes termos – e por forma a solucionar o dilema que serviu de mote à redação do presente estudo<sup>84</sup> – cumpre tomar como ponto de partida as lições de Paulo Otero, segundo as quais, “num cenário crescente de normatividade principialista”, os órgãos e agentes administrativos não podem nortear-se por “uma lógica de tudo ou nada, própria da aplicação de regras”<sup>85</sup>. Pelo contrário: a moderna Administração Pública deve comportar-se como uma verdadeira “Administração de balanceamento ou da ponderação”<sup>86</sup>, suscetível de contrapesar as diferentes realidades jurídicas conflituantes em cada momento e assegurar “um equilibrar equitativo do [seu] peso relativo”<sup>87</sup>. Donde, a renovada importância do *princípio da proporcionalidade* (ou da *proibição do excesso*) na sua tripla vertente de *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade (em sentido estrito)*<sup>88/89</sup>.

---

84 Recordando-o: “como aproveitar o progresso da ciência e da técnica, de modo a melhor satisfazer as necessidades da coletividade, sem com isso diminuir a proteção conferida a cada um dos seus membros, contra o tratamento indevido de informações de carácter pessoal que lhes digam respeito? Dito de outro modo, numa versão renovada de um dos mais intrincados desafios a que o Direito Administrativo, desde sempre, procura dar resposta: como compatibilizar as exigências da ação administrativa eletrónica, na prossecução de interesses gerais, com os imperativos de garantias dos particulares, na defesa do seu direito à proteção de dados pessoais?”.

85 Cfr. OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, 1.ª edição, Almedina, 2019, p. 251.

86 Idem, *ibidem*.

87 Cfr. OTERO, Paulo, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 2.ª reimpressão da edição de 2013, Almedina, 2016, p. 432.

88 Cfr. o n.º 2 do art. 266º da Constituição da República Portuguesa, bem como o art. 7.º do Código do Procedimento Administrativo.

89 Para uma visão aprofundada sobre este princípio e cada uma das subcomponentes

O mesmo é dizer que, a incorporação de quaisquer novos equipamentos ou plataformas tecnológicas, no âmbito da função administrativa, deve ser precedida de uma cuidada reflexão, suscetível de cumulativamente ofertar resposta a três questões essenciais. Primeiro: são os equipamentos ou plataformas em causa aptos, do ponto de vista técnico, para garantir uma (mais) eficiente e eficaz prossecução do interesse público?<sup>90</sup> Segundo: sendo esse o caso, constituem essas ferramentas – ou mais exatamente, a sua utilização, por parte da Administração – uma solução indispensável para a consecução do pré-referido objetivo? Ou existiriam outras alternativas (tecnológicas ou não) equivalentes, menos lesivas ou onerosas para o direito à proteção de dados pessoais dos cidadãos?<sup>91</sup> Terceiro: ainda que se admita que a utilização dos mencionados equipamentos ou plataformas constitui uma medida administrativa *idónea e exigível*, face às metas que se pretendem alcançar, é, ainda assim, possível afirmar, com total segurança, que os *benefícios* que daquela se esperam serão superiores aos *custos* que a mesma acarretará? Isto é: pode efetivamente concluir-se pela existência de uma “justa medida” entre as *desvantagens do meios* (para as posições jurídicas subjetivas de cada titular de dados pessoais, isoladamente considerado) e as *vantagens dos fins* (para a coletividade no seu conjunto)?<sup>92</sup>

Assim – e mesmo naquelas situações em que a lei não o imponha de forma explícita –, parece-nos que poderá ser particularmente útil a realização de uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados<sup>93</sup>. Avaliação essa, que

---

que o integram, cfr., por todos, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, 14.ª reimpressão, Almedina, 2003, pp. 269 e ss.

90 Idem, p. 269.

91 Idem, p. 270.

92 Idem, p. 270.

93 Recorde-se que o n.º 1 do art. 35.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados estabelece, enquanto regime-regra, que deve ser realizada uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados sempre que “um certo tipo de tratamento, *em particular que utilize novas tecnologias* e tendo em conta a sua natureza, âmbito, contexto e finalidades, *for suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares*” (sublinhado nosso). Sendo que, mais clarifica o n.º 3 do art. 35.º do mesmo diploma, que uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados será obrigatória, nomeadamente, quando esteja em causa: (i) a avaliação sistemática e completa de aspetos pessoais relacionados com pessoas singulares, baseada no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, na medida em que aquela determine a adoção de decisões que produzam efeitos jurídicos relativamente aos titulares dos dados ou os afetem significativamente de forma similar; (ii) operações de tratamento em grande

permitirá, desde logo: (i) conhecer as operações de tratamento de dados pessoais previsivelmente acopladas ao funcionamento dos referidos equipamentos e plataformas, bem assim como os seus respetivos contornos (tipo de dados envolvidos; volume de titulares afetados; finalidades do tratamento; etc.)<sup>94</sup>; (ii) avaliar a conformidade dessas operações com os princípios e regras decorrentes da pertinente legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais<sup>95</sup>; (iii) antever os potenciais riscos que tais operações poderão comportar para os direitos e liberdades fundamentais dos titulares dos dados<sup>96</sup>; e (iv) implementar medidas técnicas e organizativas passíveis de fazer frente a esses mesmos riscos<sup>97</sup>, reduzindo-os a um patamar considerado aceitável, tendo em conta os objetivos de interesses geral prosseguidos<sup>98</sup>.

Por outro lado – e atenta a complexidade da temática em jogo, cujo teor apela a uma contínua (e nem sempre fácil) articulação entre o Direito e as Ciências Tecnológicas<sup>99</sup> – afigura-se-nos igualmente decisivo que as autoridades administrativas cumpram com a sua obrigação de designar um

---

escala, envolvendo dados pessoais pertencentes a categorias especiais previstas no n.º1 do art. 9.º do Regulamento, ou dados pessoais relacionados com condenações penais e infrações ou com medidas de segurança conexas, nos termos do seu art. 10.º; ou (iii) o controlo sistemático de zonas acessíveis ao público em grande escala. Como quer que seja, teve já o recém-extinto Grupo do Trabalho do Artigo 29.º para a Proteção de Dados oportunidade de argumentar – no quadro de Orientações, de resto, acolhidas pelo seu sucedâneo; leia-se, o Comité Europeu para a Proteção de Dados – que nos casos em que não é claro se a realização de uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados é necessária, deve, ainda assim, a mesma ser levada a cabo, uma vez que esta constitui “um instrumento útil para ajudar os responsáveis pelo tratamento a cumprir a legislação relativa à proteção de dados”. Cfr. Grupo do 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 «suscetível de resultar num elevado risco» para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679”, Outubro de 2017, p. 9, disponível em: <[https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd\\_wp248rev-01\\_pt.pdf](https://www.cnpd.pt/media/f0ide5i0/aipd_wp248rev-01_pt.pdf)>

94 Cfr. a alínea a) do n.º 7 do art. 35.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

95 Para uma introdução ao tema, cfr. ALVES, Joel A., *O novo modelo de proteção de dados pessoais europeu: da heterorregulação à autorregulação publicamente regulada*, Almedina, 2021, pp. 56 e ss.

96 Cfr. a alínea c) do n.º 7 do art. 35.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

97 Cfr. a alínea d) do n.º 7 do art. 35.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

98 Não sendo isso, possível, determina o n.º 1 do art. 36.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados que o responsável pelo tratamento deve a respetiva autoridade de controlo, antes de proceder ao tratamento.

99 Nesse sentido, cfr. CALVÃO, Filipa Urbano, *Direito da Proteção de Dados Pessoais. Relatório sobre o programa, os conteúdos e os métodos de Ensino da disciplina*, Universidade Católica Editora – Porto, 2018, p. 14.

*Encarregado para a Proteção de Dados*<sup>100</sup>, o qual deve ser: (i) envolvido, de forma adequada e em tempo útil, em todas as iniciativas de transformação digital que possam impactar na proteção dos cidadãos relativamente ao tratamento de dados pessoais<sup>101</sup>; (ii) munido dos recursos necessários para o exercício das suas funções<sup>102</sup>; e (iii) coberto por adequadas garantias de autonomia e independência<sup>103</sup>. De outro modo, a adoção de soluções (jurídicas e tecnológicas) de cariz compromissório, capazes de atingir o desejável “ótimo de Pareto”<sup>104</sup> entre a realização do bem comum e o respeito pela dignidade inerente a cada indivíduo, enquanto pessoa, dificilmente será concretizável.

---

100 Nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 37.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a designação de um Encarregado da Proteção de Dados é obrigatória sempre o tratamento de dados pessoais seja efetuado por uma autoridade ou um organismo público, com exceção dos tribunais no exercício da sua função jurisdicional.

101 Cfr. n.º 1 do art. 38.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

102 Cfr. n.º 2 do art. 38.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

103 Cfr. n.º 3 do art. 38.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

104 Trata-se este de um conceito recorrentemente utilizado no domínio da Economia Política e das Finanças Públicas, para representar aquilo que se idealiza como uma afetação eficiente de recursos, isto é, uma situação “em que é impossível que pelo menos um agente económico fique melhor, sem que o outro fique pior”. Para maiores aforamentos, cfr. PEREIRA, Paulo Trigo et al., *Economia e Finanças Públicas*, 4.ª edição, Escolar Editora, 2012, pp. 44 e ss.