

Parecer n.º 105/2024

Processo n.º 47/2024

Entidade consulente: Serviços Municipalizados de Castelo Branco

I - Factos e pedido

1. Os Serviços Municipalizados de Castelo Branco solicitam o parecer da CADA sobre o seguinte:

«A Divisão da Inspeção Tributária de Santarém, nos termos do disposto nos artigos 9.º, n.º 1, 28.º, 29.º, nºs 1 e 2 todos do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira (RCPITA), (...) e do artigo 59.º, n.º 4, da Lei Geral Tributária (LGT), veio solicitar (...) o envio da cópia de um contrato de fornecimento de água de determinada morada, a identificação do titular do contrato e cópia das faturas emitidas, contendo estes documentos dados de pessoas singulares. / A este respeito o artigo 23.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução na ordem jurídica nacional do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento 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 admite excecionalmente, a transmissão de dados entre entidades públicas em situações devidamente fundamentadas e mediante a outorga de protocolo que estabeleça as responsabilidades das entidades intervenientes. / No entanto, parece-nos que o pedido de colaboração da Direção de Finanças não se encontra devidamente fundamentado, sendo, aliás, manifesta a falta de prova de excecionalidade do pedido de documentos e a inexistência de falta de fundamentação legal para tal acesso, não sendo suficiente a invocação do dever geral de cooperação nos termos dos preceitos legais aludidos. / Por outro lado, não tendo sido a transmissão de dados pessoais objeto de protocolo entre as entidades públicas em causa, que estabeleça as responsabilidades de cada (...) interveniente, cumpre aferir se o dever de cooperação dos SMCB, enquanto sujeito passivo, para com a DF prevalece ou deverá ser harmonizado (e de que forma), com o dever de proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais.».

2. O pedido da Divisão da Inspeção Tributária de Santarém tem o seguinte teor:

«Assunto / Colaboração com os serviços de fiscalização / De harmonia com o disposto nos artigos 9.º, n.º1, 28º e 29.º, nºs 1 e 2 todos do Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária (RCPITA) e artigo 59.º, n.º 4 da Lei Geral Tributária (LGT) solicita-se a V. Exa. se providenciar no sentido de ser enviado a estes Serviços com menção dos dados constantes na N/Referência, no prazo de quinze dias, os seguintes elementos relativos ao exercício de 2022:

- Identificação do titular do contrato de fornecimento de água do prédio situado na Avenida (...), na freguesia e concelho de Castelo Branco, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo (...);*
- Cópia do contrato de fornecimento de água do prédio situado na Avenida na freguesia e concelho de Castelo Branco, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo (...);*
- Cópia das faturas emitidas do contrato de fornecimento de água do prédio situado na Avenida na freguesia e concelho de Castelo Branco, inscrito na matriz predial urbana sob o artigo (...); / (...)*

O não cumprimento do solicitado constitui infração ao disposto no artigo 117.º, n.º 1 do Regime Geral das Infrações Tributárias.».

3. A consulente junta comunicação da Divisão da Inspeção Tributária de Santarém, feita na sequência do conhecimento do pedido de parecer dos SMCB à CADA: «(...)

- 1. Está em curso procedimento de inspeção ao abrigo da Ordem de Serviço (...) desta Unidade Orgânica ao sujeito passivo (...), Lda., NIPC (...).*
- 2. Este procedimento visa o exercício de 2022.*
- 3. Este sujeito passivo é detentor do imóvel identificado no nosso ofício (...) de (...), sito Avenida (...), n.º (...), em Castelo Branco.*
- 4. O pedido formulado refere-se a documentos administrativos relativos a imóvel pertença de sujeito passivo inspecionado, e a sua não obtenção obsta ao exercício das funções e competências da Autoridade Tributária e Aduaneira.*

5. *A Autoridade Tributária e Aduaneira está obrigada ao dever de observar a Lei de acesso a informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, e ainda ao especial dever de confidencialidade previsto na Lei Geral Tributária.*
6. *O acesso a documentação por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira encontra-se previsto no n.º4 do artigo da legislação invocada.».*
4. Na sequência de contacto telefónico dos serviços de apoio da CADA, em 29 de fevereiro, a consulente informou que os dados pessoais integrantes da documentação e cuja comunicação lhe oferece dúvidas respeitam ao titular do contrato de fornecimento de água, pessoa singular.

II - Apreciação jurídica

1. Na situação em apreço, a Autoridade Tributária, Divisão da Inspeção Tributária de Santarém, solicita à entidade consulente documentação relativa a imóvel «*pertença*» de sociedade comercial por quotas, sujeito passivo alvo de procedimento de inspeção tributária em curso e para os efeitos dessa inspeção. O pedido é realizado ao abrigo dos artigos 9.º, n.º1, 28º e 29.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária (RCPITA) e artigo 59.º, n.º 4, da Lei Geral Tributária (LGT).
2. A documentação solicitada subsume-se no conceito de «*documento administrativo*» previsto no artigo 3.º, n.º 1, *a*), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA): «*qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte*» em que se inclui os SMCB – cf. artigo 4.º, n.º 1, alínea *f*), *seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material.*»
3. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*».

4. Há, no entanto, situações de restrição de acesso, como as previstas no artigo 6.º.
5. Uma dessas exceções respeita aos documentos nominativos, *i. e.*, documentos administrativos que contenham dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares [alíneas *a)* e *b)* do n.º 5 e n.º 9 do artigo 6.º, conjugadas com a alínea *b)* do n.º 1 do artigo 3.º do mesmo diploma].
6. Por «*Dados pessoais*» entende-se «[a] *informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular*» — artigo 4.º, 1), do Regulamento Geral de Proteção de Dados [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 de dados pessoais e à livre circulação desses dados].
7. Os documentos sujeitos a restrições de acesso «*são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada*» (artigo 6.º, n.º 8, da LADA).
8. Prevê ainda o artigo 8.º, n.º 2, da LADA, sob a epígrafe «*Uso ilegítimo de informações*», que «*Os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais*».
9. O artigo 6º do RGPD enuncia os casos em que o tratamento de dados pessoais é considerado lícito. Na ausência do consentimento do titular dos dados o tratamento é ainda lícito, nomeadamente, se «*necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito*» [cf. artigo 6º, 1, c)].

10. Por seu turno, o artigo 23.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do referido Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, dispõe: «1 - O tratamento de dados pessoais por entidades públicas para finalidades diferentes das determinadas pela recolha tem natureza excecional e deve ser devidamente fundamentado com vista a assegurar a prossecução do interesse público que de outra forma não possa ser acautelado, nos termos da alínea e) do n.º 1, do n.º 4 do artigo 6.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD. / 2 - A transmissão de dados pessoais entre entidades públicas para finalidades diferentes das determinadas pela recolha tem natureza excecional, deve ser devidamente fundamentada nos termos referidos no número anterior e deve ser objeto de protocolo que estabeleça as responsabilidades de cada entidade interveniente, quer no ato de transmissão, quer em outros tratamentos a efetuar».

11. Atente-se ainda nas seguintes disposições do RCPITA, invocadas pela entidade requerente:

«Artigo 9.º / Princípio da Cooperação / (...) / 2 - Em especial, estão sujeitos a um dever de cooperação com a inspeção tributária os serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, as associações públicas, as empresas públicas ou de capital exclusivamente público, as instituições particulares de solidariedade social e as pessoas coletivas de utilidade pública.»;

«Artigo 28.º / Garantias de eficácia / 1 - Cabe genericamente às autoridades públicas e às entidades inspecionadas facultar à inspeção tributária, nos termos da lei, todas as condições necessárias à eficácia da sua ação. / 2 - Os funcionários em serviço de inspeção tributária têm direito, nos termos do número anterior: / (...) / d) À prestação de informações e ao exame dos documentos ou outros elementos em poder de quaisquer serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, do Estado, das Regiões Autónomas e autarquias locais, de associações públicas, de empresas públicas ou de capital

exclusivamente público, de instituições particulares de solidariedade social e de pessoas coletivas de utilidade pública»;

«Artigo 29.º / Prerrogativas da inspeção tributária / 1 - O exercício das garantias de eficácia previstas no artigo anterior pode concretizar-se através das seguintes faculdades dos funcionários em serviço de inspeção tributária: a) Examinar quaisquer elementos dos contribuintes que sejam suscetíveis de revelar a sua situação tributária, nomeadamente os relacionados com a sua atividade, ou de terceiros com quem mantenham relações económicas e solicitar ou efetuar, designadamente em suporte magnético, as cópias ou extratos considerados indispensáveis ou úteis; (...). 2 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se suscetíveis de revelar a situação tributária dos contribuintes os seguintes elementos: / (...)/ e) Outra documentação interna ou externa relativa às operações económicas e financeiras efetuadas com clientes, fornecedores, instituições de crédito, sociedades e quaisquer outras entidades, incluindo os extratos processados pelas instituições de crédito e sociedades financeiras, os contratos celebrados, os orçamentos sobre trabalhos realizados ou encomendados a terceiros, os estudos realizados ou encomendados a terceiros e as tabelas de preços estabelecidos; /(...)».

12. Dispõe ainda o artigo 59.º, n.º 4, da LGT:

«4 - A colaboração dos contribuintes com a administração tributária compreende o cumprimento das obrigações acessórias previstas na lei e a prestação dos esclarecimentos que esta lhes solicitar sobre a sua situação tributária, bem como sobre as relações económicas que mantenham com terceiros».

13. Na situação vertente, está em causa pedido de comunicação de documentos administrativos, de natureza nominativa, pela Autoridade Tributária, no âmbito do cumprimento de obrigações legais, de inspeção de sujeitos tributários e no exercício de prerrogativas legais inerentes ao cumprimento desse dever – aqui o direito à prestação de informações *«em poder de quaisquer serviços, estabelecimentos e organismos»* públicos, nomeadamente, de autarquias locais e a faculdade de solicitar

cópias de «*quaisquer elementos dos contribuintes que sejam suscetíveis de revelar a sua situação tributária, nomeadamente os relacionados com a sua atividade, ou de terceiros com quem mantenham relações económicas*» – cf., respetivamente, artigo 28.º, n.º 2, alínea d), e artigo 29.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, alínea e), todos do RCPITA.

14. Como se considerou no Parecer n.º 377/2022 (disponível, como todos em www.cada.pt), na ausência de uma regulação genérica protocolada, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que defina as responsabilidades de cada entidade, o pedido de acesso individual deverá ser apreciado caso a caso.
15. No quadro do regime de acesso aos documentos administrativos, que é aquele que cabe a esta Comissão apreciar, não poderá uma decisão sobre o pedido em análise deixar de resultar de uma interpretação sistemática das diversas normas em presença.
16. De contrário, seria admitir que as prerrogativas de acesso a documentação por parte da Autoridade Tributária, no quadro normativo que invoca, permitir-lhe-iam solicitar às entidades administrativas toda e qualquer documentação relativa a qualquer sujeito tributário, independentemente da sua relação ou pertinência com inspeção em curso a esse sujeito tributário, solução que colidiria com o direito fundamental de proteção de dados pessoais (cf. artigo 35.º, n.º 4, da Constituição da República Portuguesa) e com o regime de proteção destes dados, *supra* expendido.
17. Assim, e numa leitura sistemática das normas aplicáveis e como tem entendido esta Comissão em situações similares, será facultável a documentação na medida do estritamente necessário, adequado e proporcional ao cumprimento da atribuição legal da entidade que a solicita (cf., entre outros, Parecer n.º 399/2022, 377/2022, 194/2021, 268/2020).
18. No caso, atendendo à justificação legal invocada e à finalidade posteriormente comunicada à consulente pela Autoridade Tributária, será de facultar o nome do titular do contrato de fornecimento de água assim como o próprio contrato. A este propósito, recorde-se, aliás, que estamos perante um contrato administrativo, sendo os referidos elementos

essenciais à transparência da atividade administrativa, não estando sujeitos a reserva de acesso.

19. Já outros elementos de identificação do titular do contrato, sendo pessoa singular, ou as faturas que registam os consumos de água e respetivos valores a pagar integram a reserva da vida privada do titular dos dados, uma vez que permitem conhecer hábitos/horários de consumo e estabelecer um perfil de consumo (neste sentido, ver, por exemplo, os Pareceres n.ºs 230/2022, 74/2022). No caso, a Autoridade Tributária não apresenta uma justificação que explicita a necessidade e adequação desta informação para a instrução do procedimento de inspeção em curso, em que é inspecionada pessoa coletiva.
20. Na ausência de tal justificação, os referidos elementos, no dito quadro de aplicação da LADA, não devem ser facultados.

III - Conclusão

No quadro da LADA, será facultável a informação na medida do estritamente necessário, adequado e proporcional à inspeção do sujeito tributário identificado pela entidade requerente.

Comunique-se.

Lisboa, 20 de março de 2024.

Renato Gonçalves (Relator) - Tiago Fidalgo de Freitas - Carlos Abreu Amorim - Fernanda Maças - Alexandre Sousa Pinheiro - Francisco Lima - Paulo Braga - Maria Cândida Oliveira - Alberto Oliveira (Presidente)