

FORUM

DE PROTEÇÃO DE DADOS

N.º 07 DEZEMBRO 2020 SEMESTRAL

EM FOCO

O ENCARREGADO DE PROTEÇÃO DE DADOS

MAX SCHREMS COMENTA
ACÓRDÃO DO TJUE

TESTEMUNHOS
DE EPD/DPO

SCHREMS II
BY SCHREMS

IV. CONCLUSÕES

A entrada em vigor a 25 de maio de 2018 do RGPD, acarretou uma verdadeira mudança do paradigma regulatório relativo à proteção de dados pessoais. Uma das pontas da lança do legislador foi certamente a expansão da figura do Encarregado de Proteção de Dados, antes facultativa para os legisladores nacionais, e agora obrigatória para alguns Responsáveis pelo Tratamentos e Subcontratantes em todos os Estados-Membros.

Este Encarregado de Proteção de Dados é um “polícia bom” dentro das organizações, assumindo com independência e com responsabilidade o papel de aconselhar a entidade nomeadora para o cumprimento das disposições aplicáveis, mas também o papel ativo de monitorizar e reportar à entidade nomeadora a desconformidade da sua atuação, propondo-lhe soluções para alcançar a desejada conformidade.

Este papel do Encarregado visa a proteção de uma panóplia de interesses pertencentes aos vários sujeitos presentes nos tratamentos dos dados pessoais.

“Protege” a entidade nomeadora, que escolhendo diligentemente uma pessoa com competência suficiente para assumir o (en)cargo e atribuindo-lhe todas as condições necessárias ao correto desempenho da sua função – ao nível da informação a que dará acesso, recursos que disponibilizará, irresponsabilidade e linhas de contacto direto com os *decision makers* da entidade – confiará que o mesmo cumprirá as suas funções, estando a par da conformidade e desconformidade de quaisquer processos e informando a entidade das situações que devam ser alteradas. O Responsável confia ainda que a sua especialização no tema o levará a prestar informações adequadas e que ajudará a afastar (dentro do que é possível tendo em consideração o carácter móvel da conformação com o Regulamento) a sua responsabilidade pela realização de qualquer tratamento ilícito.

O Encarregado “protege” igualmente os titulares dos dados que têm o direito de a ele (Encarregado) aceder para o esclarecimento de questões relativas aos tratamentos dos seus dados e exercício dos seus direitos. Estes confiam que não será pela atuação do Encarregado que o Responsável pelo Tratamento ou Subcontratante realizarão tratamentos ilícitos ou que incumprirão com os seus deveres. É esperado que qualquer ato ilícito praticado por aqueles exista em sentido contrário aos conselhos e auditorias realizados pelo Encarregado de Proteção de Dados e não que tenha até sido “imposto”, proposto ou aprovado pelo mesmo.

Também as autoridades de controlo confiam que os Encarregados de Proteção de Dados serão o seu ponto de contacto com os Responsáveis pelo Tratamento e Subcontratantes, sendo quase uma sua extensão dentro dos mesmos.

Se o legislador comunitário não tratou a responsabilidade do Encarregado, tendo-se concentrado na responsabilidade contraordenacional e civil dos Responsáveis

pelo Tratamento e Subcontratantes, parece que daí não se pode retirar a conclusão já antes ouvida de que o Encarregado de Proteção de Dados é completamente irresponsável na sua atividade.

Sob pena de perder toda a relevância e interesse que o legislador comunitário lhe quis atribuir, a atividade do Encarregado de Proteção de Dados, quando incorretamente exercida, tem de ser suscetível de causar a responsabilidade do próprio.

A centralidade da sua atividade, a independência, a competência que lhe é exigida e os interesses protegidos pela legislação em questão não se compadecem com a possibilidade de que um comportamento grosseiramente negligente do Encarregado de Proteção de Dados não possa levar à sua responsabilização.

É certo que se duvida que alguém considere que esta responsabilidade não existirá sempre ao nível contratual perante a entidade nomeadora quando viole as suas obrigações contratuais.

À luz das disposições penais que o legislador português acrescentou, também não restam dúvidas de que o Encarregado pode ser responsável criminalmente.

À luz das disposições contraordenacionais previstas pelo legislador português é possível conceber situações em que o próprio Encarregado de Proteção de Dados pode ser responsável em termos contraordenacionais pelo incumprimento das suas funções.

Mas consideramos ainda que a responsabilidade do Encarregado de Proteção de Dados pode ir ao ponto de o tornar responsável diretamente perante um titular de dados bastando para tanto que se vejam preenchidos os pressupostos gerais previstos – situação que se considera suscetível de acontecer acompanhada ou não da responsabilidade da sua entidade nomeadora – na medida em que se defenda que existiu um direito absoluto, do titular, que tenha sido violado, ou caso se impute às obrigações assumidas pelo Encarregado a proteção especial dos interesses dos titulares.

Em suma, se se diz que a etimologia da expressão “Responsável pelo Tratamento” tem por referência exatamente a responsabilidade que este tem que assumir pela licitude dos tratamentos que são realizados em seu interesse, também se considera que a escolha do legislador português do vocábulo “Encarregado de Proteção de Dados” foi especialmente feliz para demonstrar que também este assumiu um encargo.

Quem assume um encargo pode ser responsabilizado pelos beneficiários (diretos) desse encargo caso o não cumpra de forma culposa.

O ENCARREGADO DE PROTEÇÃO DE DADOS NAS PESSOAS COLETIVAS PÚBLICAS

NOTAS BREVES PARA A COMPREENSÃO DO SEU ESTATUTO

Fernanda Maçãs* e Filipa Calvão **

* Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

** Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Presidente da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

I. ALTERAÇÃO DO PARADIGMA: DO HETEROCONTROLO AO AUTOCONTROLO (AUTORREGULAÇÃO)

A compreensão do papel e do estatuto do Encarregado da Proteção de Dados (EPD)¹ pressupõe algumas considerações introdutórias sobre o que muda essencialmente no modelo de controlo da conformidade do tratamento de dados pessoais, introduzido com o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, doravante RGPD).

Este diploma veio reforçar a proteção das pessoas singulares face ao tratamento dos respetivos dados pessoais, designadamente, através da densificação de direitos já consagrados, da introdução de novos direitos (o direito à portabilidade dos dados e, numa certa perspetiva, o direito a ser esquecido)² e do estabelecimento de uma panóplia de deveres a cargo do responsável pelo tratamento de dados.

Não obstante as melhorias introduzidas, em matéria de direitos dos cidadãos e dos deveres impostos aos responsáveis pelas operações de tratamento, afigura-se que não podemos falar, no que ao respetivo regime jurídico diz respeito, de alterações de natureza substancial. Do nosso ponto de vista, a grande mudança dá-se ao nível do paradigma de controlo, mais propriamente no que concerne ao modelo institucional de controlo dos dados pessoais.

Nesta sede podemos destacar dois marcos fundamentais.

Até ao início da aplicação do RGPD (o dia 25 de maio de 2018) incumbia à autoridade nacional de controlo (entre nós, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, doravante CNPD) garantir, em primeira linha, o cumprimento das determinações legais em matéria de proteção de dados. Tratava-se de um controlo essencialmente

1) A figura, introduzida pelo RGPD, é conhecida pela sigla anglo-saxónica DPO (“*Data Protection Officer*”).

2) De entre os direitos do titular dos dados pessoais temos os de informação (artigos 13.º e 14.º do RGPD), de acesso (artigo 15.º do RGPD), de retificação (artigo 16.º do RGPD), de limitação do tratamento (artigo 18.º do RGPD), de apagamento (artigo 17.º do RGPD), de oposição (artigo 21.º do RGPD) e de não ser abrangido por decisões individuais automatizadas (artigo 22.º do RGPD). O RGPD prevê a possibilidade de estes direitos sofrerem limitações, desde que verificados determinados pressupostos e com respeito pelo princípio da proporcionalidade.

passivo, dependente do impulso dos responsáveis pelo tratamento de dados pessoais e efetivado à medida que os pedidos de autorização ou as notificações obrigatórias lhe eram dirigidos. Não obstante os poderes de controlo sucessivo cometidos à CNPD (fiscalização, sancionatório e de auditoria), podemos falar de um heterocontrolo, que funcionava essencialmente como um controlo prévio, o qual, embora cobrisse as operações de tratamento com mais impacto sobre os dados pessoais, não assegurava um controlo integral das mesmas.

No quadro do RGPD, o controlo transita, a título principal, para a figura do responsável pelo tratamento dos dados³, assim como para os subcontratantes⁴, sobre quem recai agora a responsabilidade de autorregularem as suas atividades de modo a assegurarem a conformidade das operações de tratamento de dados pessoais com o mesmo e demais legislação aplicável⁵. O responsável pelo tratamento está obrigado, desde logo, a criar os mecanismos e a instituir os procedimentos que assegurem o exercício dos direitos por parte dos titulares dos dados pessoais. Está igualmente obrigado, entre o mais, a aplicar as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar o cumprimento do RGPD, tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades dos tratamentos de dados, bem como os riscos para os direitos e liberdades das pessoas singulares. Essas medidas têm de respeitar os princípios da proteção de dados desde a conceção e por defeito, devendo ser implementadas tanto no momento de definição dos meios de tratamento, como no momento do próprio tratamento, de modo a poder comprovar que o mesmo é realizado em conformidade com o RGPD. O Regulamento passa, também, a impor ao responsável pelo tratamento a elaboração e a conservação de um registo escrito (incluindo em formato eletrónico) de todas as atividades de tratamento sob a sua responsabilidade.

Por outro lado, ao recair sobre o responsável pelo tratamento o ónus de demonstrar em cada momento que foram adotadas as medidas técnicas e organizativas adequadas a assegurar que o tratamento é realizado em conformidade com o RGPD⁶, este princípio implica que as instituições públicas e privadas devem abster-se de ter operações de tratamento de dados pessoais por diagnosticar e devem enquadrar de forma adequada do ponto de vista jurídico e da segurança os sistemas e aplicações⁷, também porque ficam agora mais expostas perante um eventual escrutínio da autoridade nacional de controlo.

3) O responsável (ou *“controller”*) é a pessoa singular ou coletiva (pública ou privada) que determina as finalidades e os meios do tratamento de dados pessoais (artigo 4.º, ponto 7, do RGPD).

4) O responsável pelo tratamento recorre apenas a subcontratantes que apresentem garantias suficientes de execução de medidas técnicas e organizativas adequadas de uma forma que o tratamento satisfaça os requisitos do RGPD e assegure a defesa dos direitos do titular dos dados (artigo 28.º, n.º 1, do RGPD). O subcontratante trata os dados pessoais apenas mediante instruções documentadas do responsável pelo tratamento.

5) Cfr. CALVÃO, Filipa Urbano, “Garantia de direitos: a proteção dos dados pessoais perante os desafios tecnológicos”. In GOMES, Carla Amado [et al.], *Garantia de Direitos e regulação: perspectivas de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2020, pp. 217-240 (232-236); CORDEIRO, António Barreto Menezes, *Direito da Proteção de Dados*. 1ª Edição. Coimbra: Almedina, 2020, p. 370.

6) Princípio da autorresponsabilização ou da responsabilidade pro-ativa (artigos 5.º, n.º 2, e 24.º do RGPD).

7) Daí a importância de um registo atualizado das atividades de tratamento de dados pessoais.

Com efeito, quanto ao controlo que passa a ser efetivado pela autoridade nacional de proteção de dados, esta entidade vê reduzidos os poderes de controlo prévio, passando a sua intervenção a assentar essencialmente numa atuação *a posteriori* traduzida em funções de fiscalização, regulação, de sancionamento, instituindo-se designadamente que, em caso de violação de dados pessoais suscetível de gerar risco para os direitos dos titulares, deve o responsável pelo tratamento notificar esse facto à autoridade de controlo competente, num período de 72 horas, bem como ao titular dos dados, sem demora injustificada, quando a violação dos dados pessoais for suscetível de implicar um elevado risco para os seus direitos e liberdades.

É por essa razão que se entende que a grande viragem veiculada pelo RGPD não assenta tanto no regime material em si mesmo considerado, mas fundamentalmente no modelo institucional de controlo. As pessoas coletivas públicas e as privadas são agora as principais intérpretes e responsáveis pela aplicação do RGPD, incumbindo-lhes garantir, em primeira linha, a adequação e a conformidade das operações de tratamento de dados com o RGPD⁸.

Por sua vez, naquela tarefa, o responsável passa a ser auxiliado pelo EPD, numa tripla vertente. Além de acompanhar operações de tratamento de dados pessoais realizadas na instituição, aconselhando e orientando o Responsável, como melhor será analisado de seguida, o EPD verifica e monitoriza a conformidade das operações e atividades de tratamento com o RGPD e assegura o contacto institucional com a autoridade nacional de controlo e os titulares de dados pessoais (cfr. o n.º 4 do artigo 38.º do RGPD). Esta figura constitui, na verdade, entre nós, outra novidade⁹ associada ao novo paradigma de controlo traduzido na exigência, para determinadas situações (em que se incluem, desde logo, o tratamento efetuado por entidades públicas), da designação de um EPD.

Em suma, no quadro do RGPD, a principal responsabilidade, por assegurar o seu cumprimento e da demais legislação aplicável, transita da autoridade nacional de controlo para o responsável pelas operações de tratamento de dados pessoais e o subcontratante. Passamos assim de um paradigma assente num heterocontrolo para um modelo de autorregulação (autocontrolo).

8) No sentido de que a Diretiva sobre a Proteção de dados está primariamente focado no “*controller*”, por ser o único ator que está obrigado a implementar medidas técnicas e organizativas, cfr. Wolters, P.T.J., “The security of personal data under the GDPR: a harmonized duty or a shared responsibility?”, *International Data Privacy Law*. Vol.7, n.º 3 (2017), p. 175.

9) A Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, não previa essa possibilidade, embora a figura já fosse prevista na Diretiva 95/46/CE. Por sua vez, no direito alemão a figura foi introduzida em 1977. Para maiores desenvolvimentos sobre a origem histórica da figura, cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, pp. 357 ss. e PINHEIRO, Alexandre de Sousa [et al.], *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*. 1ª Edição. Coimbra: Almedina, 2018, pp. 496 ss.

Temos a seguir uma verificação da conformidade com o RGPD, a cargo do EPD, constituindo uma espécie de “controlo” de primeiro nível, o qual, apesar de ser exercido com independência, não deixa de ser um controlo interno, porque efetivado ainda dentro das instituições. Mas, como melhor será analisado mais adiante, a intervenção do EPD releva também externamente, como ponto privilegiado de contacto, quer com a autoridade nacional de controlo, quer com os titulares de dados pessoais. Finalmente, mantém-se, em última instância, um controlo externo (heterocontrolo), que continua a ser exercido pela autoridade de controlo, o qual, como ficou dito, passa a ser essencialmente um controlo sucessivo através de inspeções e auditorias¹⁰.

II. O ESTATUTO DO EPD

a) OBRIGATORIEDADE E CONDIÇÕES DE DESIGNAÇÃO DO EPD

O artigo 37.º, n.º 1, do RGPD, estabelece em que situações o responsável pelo tratamento e o subcontratante estão obrigados¹¹ a designar um EPD¹², nomeadamente, (i) quando o tratamento for efetuado por uma autoridade ou um organismo público (excetuando os tribunais no exercício da sua função jurisdicional)¹³⁻¹⁴ (ii) quando as atividades principais do responsável pelo tratamento ou do subcontratante consistirem em operações de tratamento que, devido à sua natureza, âmbito e/ou finalidade, exijam um controlo regular e sistemático dos titulares dos dados em grande escala; ou (iii) quando as atividades principais do responsável pelo tratamento ou do subcontratante consistam em operações de tratamento em grande escala de categorias especiais de dados¹⁵ e de dados pessoais relacionados com condenações penais

10) A CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo, encontra-se munida de um extenso leque de poderes de controlo, investigação, monitorização, informação e fiscalização, estando estes detalhadamente elencados no artigo 58.º do RGPD, para o qual nos remete também o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 58/2019.

11) Apesar de o GT 29 (Grupo de trabalho que congregava as autoridades de controlo da proteção de dados dos Estados-Membros da União e a autoridade de controlo para as instituições europeias, criado nos termos do artigo 29.º da Diretiva 95/46/CE) clarificar que nada impede a designação voluntária de EPDs em contextos não obrigatórios, encorajando, inclusive, designações voluntárias. Ver GT29, *Orientações sobre os encarregados de proteção de dados (EPD)*, WP 243 ver. 01, 13-dez-2015, por último revistas a 5-abr.-2017 (doravante, *Orientações*), p. 6, e PINHEIRO, Alexandre de Sousa [et al.], *ob. cit.*, p. 472.

12) Cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, p. 360.

13) A obrigatoriedade de designação de EPD aplica-se a todas autoridades e organismos públicos, independentemente das suas competências, número de trabalhadores, frequência de operações de tratamento de dados, ou da sua natureza enquanto pessoas coletivas ou órgãos administrativos; sendo que a natureza publicista se assume como critério nuclear e delimitador. Cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.* 361-362.

14) No que respeita a entidades públicas, o âmbito de aplicação material do artigo 37.º, n.º 1, alínea *a)*, do RGPD, encontra-se limitado pelo disposto no artigo 2.º, n.º 2, alíneas *b)* e *d)*, do RGPD. Em suma, tratamentos efetuados por Estados-Membros no âmbito da política externa e de segurança comum e tratamentos efetuados pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais ou da execução de sanções penais não são abrangidos pelo RGPD para efeitos da aplicação material do artigo 37.º, n.º 1, alínea *a)*, do RGPD. O que não significa que o dever de designar o EPD não exista. Na verdade, quanto aos tratamentos enunciados na citada alínea *d)*, esse dever decorre de um outro diploma legal - cf. artigo 34.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/680, de 27 de abril de 2016.

15) Nesse sentido, ver o artigo 9.º do RGPD, que elenca essas mesmas categorias.

e infrações¹⁶. Este leque de situações é passível de ser estendido pelo legislador (nacional e europeu), nos termos do artigo 37.º, n.º 4, do RGPD.

Deve realçar-se que, verificadas estas condições a designação emerge diretamente do RGPD como obrigatória e é da inteira responsabilidade do responsável e do subcontratante sem qualquer intervenção da autoridade de controlo¹⁷. O EPD pode ser designado para várias entidades¹⁸, e tanto pode integrar a estrutura interna do responsável ou do subcontratante como ser um prestador de serviço externo (artigo 37.º, n.º 6, do RGPD), mas tem de desenvolver a atividade com independência, como melhor será analisado a seguir.

São condições pessoais de designação do EPD as suas qualidades profissionais e, em especial, os seus conhecimentos especializados, teóricos e práticos, em especial em matéria de dados pessoais, na vertente jurídica, tecnológica e do risco, para exercer as funções consignadas no artigo 39.º, nos termos do artigo 37.º, n.º 5, do RGPD. No entanto, como é destacado por alguma doutrina, “o exercício de funções do EPD não se encontra dependente de qualquer diploma, certificação profissional ou integração numa das várias associações já hoje existentes em território nacional”¹⁹. Na determinação do sentido e alcance deste preceito deverá ser tido em conta o Considerando 97 do RGPD, onde se pode ler que o EPD é “um especialista em legislação e prática de proteção de dados no controlo do cumprimento do presente regulamento a nível interno”.

Além do exposto, para o cabal desempenho das suas funções, o EPD tem, ainda, de possuir profundos conhecimentos do sector onde se inserem as instituições, considerando a transversalidade do tratamento de dados pessoais, a todas as atividades e competências das pessoas coletivas públicas e privadas, onde a sua designação é obrigatória. Se assim não for poderá ter dificuldades em conseguir acompanhar e monitorizar as exigências que os tratamentos requerem em concreto para serem conformes ao RGPD, nas suas diversas e multidisciplinares vertentes.

b) A INDEPENDÊNCIA E INSERÇÃO DENTRO DAS INSTITUIÇÕES

Não obstante a expressão independência, quanto ao exercício das suas funções na relação com as entidades designadoras, não resultar de forma expressa do RGPD²⁰, há todo um conjunto de características associadas ao regime jurídico

16) Nesse sentido, ver o disposto no artigo 10.º do RGPD.

17) Cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, p. 361.

18) PINHEIRO, Alexandre de Sousa [*et al.*], *ob. cit.*, pp. 471-472.

19) Cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, p. 367.

20) Note-se, porém, que há referência expressa no considerando 97, onde se pode ler “(...)Estes encarregados de proteção de dados, sejam ou não empregados do responsável pelo tratamento, deverão estar em condições de desempenhar as suas funções e atribuições com *independência*” (destacado nosso). Por sua vez, a Lei n.º 58/2019 limita-se a falar em autonomia técnica (n.º 2 do artigo 9.º).

do EPD, bem como ao modo de exercício das suas funções, que apontam nesse sentido²¹.

Destaca-se, desde logo, a proibição legal que recai sobre o responsável pelo tratamento no sentido de dar instruções ao EPD relativamente ao exercício das suas funções (artigo 38.º, n.º 3, do RGPD).

O imperativo de garantir a autonomia no exercício das funções de EPD é realçado pelo “Grupo de Trabalho do artigo 29” (doravante, GT29), para o qual é inadmissível que sejam dirigidas instruções ao EPD quanto ao desempenho das suas competências próprias (designadamente, em termos dos resultados a atingir, do modo de conduzir a investigação de uma queixa ou da pertinência da consulta à autoridade de controlo) e, em particular, quanto à orientação a adotar relativamente a questões concretas relativas à aplicação do quadro legal pertinente e à interpretação do mesmo. Isto significa que as recomendações e os pareceres que emita não estão sujeitos a qualquer autorização prévia ou aprovação superior. Para além disso, deve ser sempre garantida a possibilidade de o EPD manifestar o seu desacordo quanto a concretas decisões em matéria de tratamento de dados e de o fazer chegar ao órgão de cúpula da organização e a quem tome as decisões, o que não significa que o responsável seja obrigado a seguir as orientações do EPD, mas tão só que este não pode ser por qualquer modo condicionado no exercício das suas funções.

Nota essencial da independência e autonomia técnica do EPD está nas garantias da sua inamovibilidade, proibindo o RGPD expressamente o responsável e o subcontratante de o destituírem das suas funções durante o período de tempo para o qual foi designado (artigo 38.º, n.º 3, do RGPD). Também para o GT29 este “*requisito reforça a autonomia dos EPD e ajuda a garantir que estes atuam de forma independente e beneficiam de proteção suficiente no desempenho das suas funções*”²².

No mesmo sentido vai a proibição de o EPD ser penalizado em resultado do exercício efetivo das suas funções (cfr. o artigo 38.º, n.º 3, do RGPD). Impõe o RGPD que é indispensável assegurar que o EPD não possa ser sujeito a quaisquer penalizações, qualquer que seja a forma assumida e quer sejam diretas ou indiretas, nas suas condições de trabalho e de carreira, pelo exercício das suas funções. Refere o GT29 que “*quanto mais estável for o contrato do EPD e quanto mais garantias existirem contra a destituição abusiva, maior será a probabilidade de o EPD poder atuar de forma independente*”²³⁻²⁴.

Constitui igualmente expressão da independência do EPD o facto de o RGPD impor que o EPD apenas se relacione diretamente com a direção ao mais alto

21) Para maiores desenvolvimentos, cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, p. 369.

22) *Orientações, cit.*, p. 18.

23) *Orientações, cit.*, pp. 18-19.

24) Ver PINHEIRO, Alexandre de Sousa [*et al*], *ob. cit.*, p. 475.

nível do responsável pelo tratamento, devendo, assim, dispor de um canal de comunicação com o órgão de gestão mais elevado, de modo a permitir que os seus pareceres e recomendações sejam tidos em conta (cfr. o artigo 38.º, n.º 3, última parte). Para o cabal exercício das suas funções o RGPD refere que o responsável pelo tratamento deve assegurar que o EPD seja envolvido, de forma adequada e em tempo útil, em todas as questões relacionadas com a proteção de dados pessoais.

Não menos importante se afigura o dever que impende sobre o responsável pelo tratamento quanto a ter de apoiar o EPD no exercício das suas funções, fornecendo-lhe os recursos materiais e humanos necessários ao desempenho dessas funções e à manutenção dos seus conhecimentos, dando-lhe acesso aos dados pessoais e às operações de tratamento das instituições (artigo 38.º, n.º 2, do RGPD). Sem meios adequados ao exercício da sua missão, pode ficar comprometido o papel que o RGPD confere ao EPD no contexto do modelo de controlo daquele decorrente²⁵.

Nesta matéria, o GT29 estabelece um conjunto minucioso de diretrizes. Considera crucial que o EPD esteja envolvido em momento tão inicial quanto possível em todas as questões relacionadas com atividades de tratamento de dados, entendendo também que a regra da “*Privacy by Design*” requer que as regras da organização determinem que o EPD tenha acesso à informação relevante e seja consultado desde as primeiras fases de lançamento de novas atividades que envolvam tratamento de dados. Para além disso, deve ser assegurado que o EPD assuma o papel de parceiro em todas as questões relativas ao tratamento de dados e seja integrado em todos os grupos de trabalho da organização com relevância neste âmbito.

Segundo o GT29, o EPD deve participar regularmente nas reuniões de gestores de topo e intermédios, sendo esta participação recomendada sempre que estejam em causa matérias atinentes ao tratamento de dados pessoais, exigindo-se que a sua opinião seja sempre ponderada e a eventual discordância com o seu parecer sempre fundamentada. Por fim, o EPD deve ser prontamente consultado em quaisquer incidentes que afetem a segurança (disponibilidade, integridade e confidencialidade) dos dados pessoais.

Outra nota importante que caracteriza a independência do EPD reside no dever de confidencialidade e obrigação de sigilo que impende sobre si, não apenas durante o exercício das suas funções (artigo 38.º, n.º 6, do RGPD), mas também após o termo das que lhe deram origem, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

25) GT29, *Orientações*, cit. pp. 16-17.

Por outro lado, não obstante o RGPD não exigir a exclusividade no exercício de funções, impõe que o responsável pelo tratamento e o subcontratante assegurem que não haja conflitos de interesses (n.º 6 do artigo 38.º).

Além dos fundamentos mencionados, que têm apoio direto na letra do RGPD e da Lei n.º 58/2019, em nossa opinião, a independência funcional do EPD deve considerar-se uma decorrência lógico-jurídica do espírito do regime jurídico do RGPD, em especial tendo em conta as competências de verificação e monitorização que lhe são cometidas. Como melhor será analisado a seguir, aquelas competências para serem efetivas e significarem verdadeiro “controle” autónomo, ainda que interno, pressupõe necessariamente a independência funcional do EPD.

Finalmente, não podemos deixar de realçar, o facto de o EPD poder ser sancionado via contraordenação em virtude da violação dos deveres a que está obrigado, podendo essa coima ascender ao montante de €250.000,00, nos termos do artigo 38.º, n.º 1, alínea *p*), e n.º 2, alínea *c*), da Lei n.º 58/2019. Trata-se de uma responsabilidade pessoal do EPD, que responderá com o seu património próprio pela prática de ilícitos contraordenacionais, aí não se prevendo que o responsável pelo tratamento seja solidariamente responsável. Esta é uma situação inovadora que não encontra paralelo, quer no panorama da União em relação aos EPD, quer em geral no quadro sancionatório associado ao desempenho de funções, ainda que públicas.

Em suma, atento o exposto, não oferece dúvidas que, segundo as exigências do RGPD, têm de ser asseguradas as garantias de independência ao EPD, com vista a assegurar que dispõe de todas as condições, quer para fiscalizar o cumprimento do RGPD pelo responsável pelo tratamento e subcontratante, quer para defender os interesses dos titulares dos dados pessoais, que vão desde os trabalhadores das instituições às pessoas singulares que se relacionem com as mesmas, em especial as pessoas relativamente às quais sejam mantidas bases de dados.

Impõe-se, por fim, salientar que, em tudo o mais, isto é, em matéria de gestão corrente e atividades administrativas e burocráticas, o EPD estará subordinado hierarquicamente, nos termos da organização interna da respetiva instituição.

c) FUNÇÕES

Ao EPD cabem, nos termos do RGPD, pelo menos as seguintes funções (artigo 39.º do RGPD):

1. INFORMAR E ACONSELHAR [ARTIGO 39.º, ALÍNEA a)]

Cabe ao EPD o dever de informar e de aconselhar quanto a todas as atividades do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, em matérias

relacionadas com o tratamento de dados pessoais, incluindo o tratamento dos dados dos respetivos trabalhadores e prestadores de serviços e engloba não apenas o RGPD como toda a legislação nacional e europeia relacionada com a proteção de dados. Tais deveres de informação e de aconselhamento estendem-se à garantia da segurança dos dados, em especial no que respeita às medidas técnicas e organizativas a implementar.

O dever de informar e de aconselhar coloca-se no dia-a-dia das instituições aos mais diversos níveis e assume diversas modalidades, podendo ser adotada a forma oral ou escrita, compreendendo, quer uma dimensão essencialmente profilática e persuasiva, quer técnico-jurídica, com vista a induzir todos os intervenientes na observância do RGPD e no respeito pelos direitos dos titulares dos dados pessoais. Este dever ganha especial acuidade no que respeita a assegurar o cumprimento das orientações e recomendações emitidas pelo EPD, como por exemplo, auxiliar na adaptação dos acordos de proteção de dados nos procedimentos contratuais, dos memorandos sobre transferências internacionais de dados pessoais ou a sujeição de atos normativos a consulta prévia, etc.

2. CONTROLAR A CONFORMIDADE COM O RGPD [ARTIGO 39.º, N.º 1, ALÍNEA b)]

A primeira parte da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 39.º impõe ao EPD a obrigação de “controlar” o cumprimento da lei – RGPD e legislação setorial aplicável, independentemente da sua origem nacional ou europeia –, bem como os regulamentos ou diretrizes internas (orientações internas), estabelecidas pelo responsável pelo tratamento ou pelo subcontratante. A expressão “controlo” afigura-se não ser a mais feliz na medida em que na verdade os poderes de controlo são encargo do responsável pelo tratamento. Como vimos, recai sobre o responsável ou o subcontratante, em primeira linha, não só garantir o cumprimento do RGPD, a legislação da União ou nacional sobre a proteção de dados e os atos normativos de política interna aprovados, como criar sistemas e implementar processos, procedimentos e políticas, ou seja, instituir os mecanismos de controlo, incluindo do risco, considerados adequados e eficazes.

Ao EPD pede-se um papel de verificação e de monitorização do cumprimento das exigências do RGPD por parte do responsável²⁶, cabendo-lhe mais propriamente atuar de forma ativa e direta, quer através da recolha de informação, análise e verificação da conformidade das atividades de

26) Conforme esclarece o GT29, no âmbito da monitorização do cumprimento do Regulamento, *cabem em particular ao encarregado da proteção de dados recolher informação que permita a identificação das atividades de processamento, a análise das operações de tratamento e a verificação do cumprimento do Regulamento, bem como informar, aconselhar e emitir recomendações ao responsável pelo tratamento.*

tratamento de dados pessoais com a legislação aplicável, quer prestando informações e aconselhamento. Cabe-lhe, ainda, emitir recomendações e elaborar relatórios sobre o grau das desconformidades detetadas e a respetiva repartição de responsabilidades, incluindo a realização de auditorias²⁷ e a monitorização dos respetivos resultados.

Assim sendo, atento o exposto, a expressão “controlo “enunciada na alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º do RGPD deve ser lido tendo em conta as orientações do GT²⁸, o qual considera a expressão “monitorização” como a mais adequada, tendo em conta a repartição de responsabilidades entre o EPD e o responsável pelo tratamento.

3. SENSIBILIZAR E DAR FORMAÇÃO

A interiorização no seio das entidades públicas e privadas das responsabilidades individuais e constantes com o tratamento de dados pessoais constitui, do nosso ponto de vista, pressuposto essencial para que o responsável garanta com êxito a conformidade com o RGPD.

Função relevante traduz-se, assim, na sensibilização e formação do pessoal envolvido nas operações de tratamento²⁹, em matéria de proteção de dados, de modo a instituir-se uma cultura amiga dos dados pessoais na atividade diária das instituições. Deve para o efeito o EPD propor ou auxiliar na elaboração de um plano de formação contínua de todos os destinatários do RGPD, de forma a assegurar que todos têm conhecimento das suas responsabilidades relativas ao regulamento. Cabe também ao EPD monitorizar a forma como a sensibilização e a formação são desenvolvidas dentro das pessoas coletivas públicas e privadas.

4. ACOMPANHAR E DAR PARECER EM MATÉRIA DE AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 « do artigo 39.º, incumbe ao EPD:

“Prestar aconselhamento, quando tal lhe for solicitado, no que respeita à avaliação de impacto sobre a proteção de dados e controlar a sua realização, nos termos do artigo 35.º”.

27) O artigo 39.º, n.º 1, alínea b), do RGPD é muito claro ao cometer ao EPD o “controlo da conformidade” (...) e as “auditorias correspondentes”. Ver igualmente o artigo 11.º, alínea a), da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

28) Cfr. *Orientações, cit.*, p. 28.

29) Cfr. o artigo 39.º, alínea b), última parte.

A leitura isolada deste preceito pode suscitar dúvidas quanto à repartição de responsabilidades entre o EPD e o responsável nesta matéria. Para se entender de forma clara as competências do EPD será preciso fazer interpretação sistemática e articulada deste preceito com o estatuído no artigo 39.º, n.º 1, alínea e), e nos artigos 35.º e 36.º do RGPD

Quanto ao papel do responsável, decorre expressamente do teor literal das expressões utilizadas no n.º 1 do artigo 35.º do RGPD que é ao responsável pelo tratamento a quem incumbe realizar essas avaliações de impacto sobre a proteção de dados (doravante, AIPD)³⁰. Mas esta é também a interpretação que resulta da *ratio* do princípio da autorresponsabilidade plasmado, entre outros, nos artigos 24.º a 26.º do RGPD.

Por sua vez, do n.º 2 daquele preceito resulta inequívoco que se impõe ao responsável a solicitação de parecer ao EPD nesta matéria. Estabelece o preceito que, “*ao efetuar uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, o responsável pelo tratamento solicita o parecer ao encarregado de proteção de dados, nos casos em que este tenha sido designado*”.

Trata-se de um parecer que é obrigatório para o responsável solicitar, quando exista EPD, mas cujo conteúdo não é vinculativo para a entidade de controlo.

Quanto ao papel do EPD resulta, assim, do RGPD, de forma muito clara que, nesta sede, cabe ao EPD “*emitir parecer*” sobre a AIPD que o responsável realize, sempre, se e quando, tal lhe for solicitado (35.º, n.º 2, do RGPD).

Por outro lado, por força do princípio da proteção de dados desde a conceção e por defeito, que impõe o seu envolvimento, o mais cedo possível, em todos os projetos e sistemas e o acompanhamento de toda a execução, como vimos, o EPD pode apenas prestar aconselhamento e esclarecimentos na realização da avaliação de impacto, sempre que for solicitado, e, além do mais, verificar se são cumpridas as regras que tornam obrigatória a sua realização. Nesta sede pode pronunciar-se sobre se deve ou não ser efetuada uma avaliação de impacto, qual a metodologia a seguir e quais as salvaguardas e medidas mitigadoras (medidas técnicas e organizativas) dos eventuais riscos para os direitos e interesses dos titulares dos dados³¹. Ao EPD não cabe, porém, controlar a sua realização. Outro entendimento conduziria a que o EPD tivesse de emitir um parecer sobre um projeto que ele próprio elaborou, o que redundaria num inevitável conflito de interesses, contrário ao estatuto de independência que lhe é reservado

³⁰) Refere o preceito que “quando um certo tipo de tratamento (...) for suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares, o responsável pelo tratamento procede, antes de iniciar o tratamento, a uma avaliação de impacto das operações de tratamento previstas sobre a proteção de dados pessoais”.

³¹) *Orientações, cit.*, p. 28.

pelo RGPD. Parece, pois, que aquilo que o RGPD visou acautelar foi justamente o contrário, *i.e.*, que o EPD emita o respetivo parecer com total autonomia e respeito pela função que ocupa.

Finalmente, cabe-lhe, ainda, nesta matéria, servir de ponto de contacto para a autoridade de controlo, nos termos do disposto no artigo 39.º, n.º 1, alínea *e*), do RGPD.

5. COOPERAR COM A AUTORIDADE DO CONTROLO

Embora o RGPD se limite a estatuir que o EPD coopera com a entidade de controlo, essa cooperação deve ser entendida em sentido amplo abrangendo, desde logo, as situações em que o EPD emerge como ponto de contacto privilegiado com aquela entidade [cfr. a alínea *e*) do n.º 1 do artigo 39.º do RGPD], designadamente “sobre questões relacionadas com o tratamento”, incluindo o dever de consulta prévia, quer em matéria de avaliações de impacto, quer na emissão de atos normativos regulamentares que se relacionem com o tratamento de dados pessoais (ver artigo 36.º do RGPD). Mas essa cooperação estende-se a outras matérias, podendo o EPD contactar a entidade de controlo sobre qualquer assunto e questões relacionadas com o tratamento de dados pessoais, devendo contactá-la sempre que se justifique, através de pedidos de esclarecimentos ou sobre a adoção de medidas complementares solicitadas, como, por exemplo, nos casos de incidentes de violação de dados, quer pedindo orientações quando necessite de apoio nas diversas matérias.

Com vista à efetivação dessa colaboração, o RGPD impõe ao responsável pelo tratamento ou ao subcontratante a publicitação dos contactos do EPD, bem como a obrigação de os comunicar à autoridade de controlo (artigo 37.º, n.º 7), que permita um contacto fácil e direto com o EPD sem passar pelo responsável.

Na sequência deste dever de colaboração, há quem, erroneamente, tenda a ver o EPD como um braço da autoridade de controlo dentro das instituições, a ponto de lhe competir veicular perante a mesma a violação, por parte da entidade designadora, da lei aplicável.

A verdade é que o EPD não é um colaborador da autoridade de controlo e, não obstante a sua independência, “é titular de um dever de lealdade para com o responsável ou o subcontratante que o designou”, devendo salvaguardar a relação de confiança que terá sempre de existir com a entidade designadora. O EPD está obrigado ao dever de sigilo, como vimos, devendo cooperar de forma leal e pedagógica com o responsável e o subcontratante,

recaindo sobre ele o dever de informar diretamente a entidade designadora do andamento das atividades por si desenvolvidas (artigo 38.º, n.º 3, do RGPD). No caso de verificação de uma eventual desconformidade, o dever do EPD cumpre-se com a sua imediata comunicação à entidade designadora, responsável último pela conformidade e cumprimento do RGPD. Afigura-se que só em situações graves e extremas será admissível falar-se de um eventual dever de comunicação, porventura nos casos que impliquem atuações puníveis criminalmente³², nos mesmos termos que valem para um trabalhador.

6. SER O PONTO DE CONTACTO PRIVILEGIADO COM O TITULAR DOS DADOS PESSOAIS

Refere o RGPD que “Os titulares dos dados podem contactar o EPD sobre todas as questões relacionadas com o tratamento dos seus dados pessoais e com o exercício dos direitos que lhe são conferidos pelo regulamento” (n.º 4 do artigo 38.º).

Embora não inserida no artigo 39.º do RGPD, trata-se também de uma função cometida ao EPD, através da qual os titulares dos dados pessoais comunicam com a instituição (responsável), podendo dirigir-se ao EPD, quer para exercer os seus direitos, se assim for determinado pela organização, quer para reclamar perante ele se discordarem da resposta recebida do responsável pelo tratamento e do subcontratante. Os titulares de dados pessoais também podem dirigir-se ao EPD a pedir informações e esclarecimentos sobre o RGPD e os seus direitos.

Para esse efeito serve a obrigatoriedade de publicitação dos contactos do EPD, contendo informações sobre o modo como os titulares dos dados pessoais podem contactá-lo (através de endereço eletrónico, endereço postal ou número de telefone).

Finalmente, o EPD, ao poder ser chamado para resolver qualquer questão colocada pelos titulares relacionada com o tratamento dos seus dados pessoais e com o exercício dos direitos, intervém como um verdadeiro mediador de conflitos entre o responsável e os titulares de dados pessoais.

7. CONTROLAR O RISCO

Nos termos do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do RGPD, cabe ao EPD, no desempenho das suas funções, ter em “devida consideração os riscos

32) CORDEIRO, António Barreto Menezes, *op. cit.*, p. 375.

associados às operações de tratamento, tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento.”

O RGPD veio responsabilizar o responsável e o subcontratante pelos riscos decorrentes do tratamento dos dados pessoais, nomeadamente os riscos para a privacidade dos titulares dos dados. Neste contexto, princípios como os da proteção de dados desde a conceção e por defeito visam mitigar os riscos, através da adoção de medidas técnicas e organizativas no tratamento de dados pessoais. A avaliação de risco é, pois, um ponto fundamental e crítico que as organizações devem incorporar na gestão dos projetos e processos que visem o tratamento de dados pessoais. As medidas de segurança da informação aplicadas a um tratamento de dados pessoais são desenhadas em função do risco, bem como da probabilidade e do impacto que a eventual concretização de um cenário de risco possa ter na vida das pessoas. Este é o principal objetivo do RGPD: proteger os titulares dos dados do risco de impactos adversos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais, assegurando a prossecução das finalidades visadas com os tratamentos, para o efeito fazendo recair sobre as organizações a correspondente responsabilidade. Na verdade, no RGPD procurou-se um equilíbrio entre os direitos das pessoas singulares e os objetivos das organizações, sejam eles de gestão eficiente na satisfação das necessidades públicas, sejam de aproveitamento das oportunidades de negócio, no contexto de uma economia que gira em torno do conhecimento sobre os indivíduos e que, por isso mesmo, depende da análise pela comunidade científica da informação pessoal (recolhida pelas organizações) para a transformar em conhecimento sobre as pessoas.

Também nesta matéria, cabe tão só ao EPD monitorizar o cumprimento dos requisitos previstos no RGPD, devendo ter em consideração os riscos associados aos tratamentos de dados pessoais pelos quais a organização é responsável.

O EPD poderá auditar a organização a fim de aferir o nível de conformidade com o RGPD, proceder à monitorização e validação das avaliações de impacto de proteção de dados a fim de aconselhar sobre a necessidade de controlo prévio e verificar se os riscos a nível de proteção de dados se encontram mitigados. Por outro lado, cabe também ao EPD controlar o registo de atividade dos tratamentos dos dados pessoais, ao ser por vezes o ponto único de contacto para o exercício de direitos, e pode também desempenhar um papel relevante na gestão de violações de dados, ao interagir com a autoridade de controlo, podendo assumir até a investigação dos incidentes e analisar o que correu mal.

Considerando o exposto, estas diferentes abordagens mostram que o EPD tem uma posição transversal na organização, termos em que o propalado modelo das três-linhas de defesa tendente a enquadrar as responsabilidades pelo risco, controlo do risco, dentro das organizações, poderá não se adequar à função do EPD, na repartição de responsabilidades com o responsável no cumprimento do RGPD.

8. OUTRAS FUNÇÕES

O artigo 39.º do RGPD procede à enumeração das funções do EPD, podendo questionar-se se o elenco apresentado é taxativo. Do nosso ponto de vista, o preceito, ao dizer expressamente que “o encarregado de proteção de dados tem, pelo menos, as seguintes funções”, visa essencialmente indicar um núcleo mínimo de funções, que justificam a nomeação de um EPD, e que não pode ser violado. Para além desta espécie de limite reservado de funções ou conteúdo funcional mínimo, afigura-se que o RGPD admite que o direito interno dos Estados-Membros possa cometer ao EPD outras funções³³, na estrita condição de que tal não implique a transferência de obrigações do responsável pelo tratamento para o EPD, pois desse modo estar-se-ia a contradizer as normas do RGPD que preveem tais obrigações. Assim, compreendendo-se que o EPD possa, pelos seus conhecimentos especializados, ser incumbido de ajudar na execução de obrigações do responsável – como seja ajudar na concretização da tarefa de organizar e de controlar o funcionamento do registo das atividades de tratamento de dados, com vista a garantir a uniformidade na atualização do mesmo, bem como a sua integridade, ou até de, em caso de violação de dados pessoais, apoiar a execução da tarefa de proceder à notificação à autoridade de controlo e à comunicação aos titulares dos dados – tal não pode em caso algum implicar que recaia sobre o EPD a obrigação de cumprimento dessas tarefas. De outro modo, poderia o responsável pelo tratamento pretender reconduzir o incumprimento dessas obrigações ao EPD e, conseqüentemente, fazer recair sobre ele a correspondente responsabilidade civil e contraordenacional.

A Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, no artigo 11.º, veio dizer que, além das competências constantes dos artigos 37.º a 39.º do RGPD, são funções do EPD: *a)* Assegurar a realização de auditorias, quer periódicas, quer não programadas; *b)* Sensibilizar os utilizadores para a importância da deteção atempada de incidentes de segurança e para a necessidade de informar imediatamente o responsável pela segurança; e *c)* Assegurar as

³³) No mesmo sentido, cfr. PINHEIRO, Alexandre de Sousa [*et al*], *ob. cit.*, p. 479. Em sentido oposto, considerando que “O RGPD não contém qualquer cláusula de abertura que permita aos Estados-Membros acrescentar, diminuir ou alterar as funções atribuídas ao EPD”, cfr. CORDEIRO, António Barreto Menezes, *ob. cit.*, p. 375.

relações com os titulares dos dados pessoais nas matérias abrangidas pelo RGPD e pela legislação nacional em matérias de proteção de dados.

Cotejando estas funções com as elencadas no RGPD, afigura-se que, embora o legislador nacional o pudesse fazer, não estamos propriamente perante a enunciação de novas funções, pelo menos nas alíneas *a)* e *b)*, uma vez que as funções nelas constantes resultam expressamente do RGPD, como ficou atrás demonstrado. Em relação à função referenciada na alínea *c)*, apenas em parte (sobretudo, relativamente aos tratamentos de dados dos trabalhadores da organização), se pode afirmar ser ela decorrente, quer das ações de sensibilização e de formação que devem ser permanentes, quer dos deveres de informação e de aconselhamento. No mais, na medida em que as funções previstas no RGPD estão direcionadas para o interior da organização, a função de assegurar as relações com os titulares dos dados pessoais traduz uma dimensão externa que não vem refletida no RGPD. Não se questionando a possibilidade de o legislador nacional imputar novas funções e competências ao EPD, o importante é que a norma seja lida e aplicada em conformidade com o RGPD e, portanto, ainda que se deduza da alínea *c)* do artigo 11.º da Lei n.º 58/2019 que, por exemplo, os direitos de informação ou acesso são exercidos através do EPD, a obrigação de garantir o seu exercício é do responsável pelo tratamento.

III. INSERÇÃO DO EPD COMO ÓRGÃO DA PESSOA COLETIVA PÚBLICA

Como vimos, o RGPD veio prever a instituição obrigatória da figura do EPD, verificadas determinadas condições legais, na estrutura das pessoas coletivas públicas, atribuindo-lhe as competências próprias acima mencionadas.

Das competências referidas podemos destacar as de natureza consultiva, que se manifestam através da emissão de pareceres, os quais, em matéria das avaliações de impacto, estão configurados como atos jurídicos obrigatórios. Mas é igualmente chamado a exercer, de forma ativa, poderes de monitorização da conformidade com o RGPD, através de atos de verificação, de fiscalização e até através de auditorias. Não menos importantes do que os instrumentos jurídicos formais através dos quais desenvolve as suas competências, destaca-se a intervenção do EPD através de atuações informais (recomendações, informações, avisos, monitorizações, etc.). As atuações informais, embora não se encontrem juridicamente reguladas, nem visem produzir diretamente efeitos jurídicos “também têm relevância jurídica prática e efectiva, de incentivo, de cooperação (...)”, encontrando-se apenas sujeitas a regras técnicas ou de *soft law* e a princípios jurídicos fundamentais³⁴.

34) ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*. 5ª edição. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. 2017, p.139.