

PARECER/2026/53

I. Objeto

1. Foi solicitada à Comissão Nacional de Proteção de Dados pronúncia sobre o Projeto de Decreto Legislativo Regional que cria e regulamenta o **Programa Regional «Companhia Animal»**, destinado a promover a interação responsável com animais de companhia, a adoção responsável, o apoio à respetiva detenção por pessoas em situação de vulnerabilidade e a utilização da interação com animais como medida complementar de promoção do bem-estar social e de combate à solidão e ao isolamento social.
2. O projeto institui, designadamente, **programas de terapia assistida por animais (TAA) e de atividade assistida por animais (AAA)**, o programa **«Companhia com Saúde»**, a **Rede Regional de Apoio ao Animal de Companhia (RRAAC)** e a **Plataforma Regional de Animais para Adoção (PRAA)**.
3. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) –, em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

II. Apreciação geral

4. A CNPD reconhece que o projeto contém diversas disposições destinadas a acautelar a proteção dos dados pessoais, designadamente através da consagração dos princípios da minimização e da limitação da conservação, da proibição de divulgação pública de determinadas categorias de informação, da separação entre a área pública e a área reservada da PRAA, da previsão de perfis de acesso e mecanismos de auditoria e da referência à realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados.
5. Em particular, as regras relativas à área pública da PRAA revelam uma adequada preocupação com a minimização dos dados, ao excluírem da divulgação pública os dados pessoais do titular ou detentor anterior do animal, do adotante e dos beneficiários de apoio social, bem como quaisquer informações relativas à saúde humana.
6. As principais reservas suscitadas pelo projeto não resultam, por isso, da ausência de preocupação com a proteção de dados pessoais, mas da circunstância de as garantias previstas não

assentarem numa definição suficientemente precisa da arquitetura jurídica dos tratamentos que o próprio diploma institui.

7. Com efeito, não está apenas em causa a criação de uma plataforma destinada à divulgação de animais disponíveis para adoção. O projeto estabelece um sistema administrativo intersetorial no qual serviços de saúde, serviços sociais, municípios, centros de recolha oficial, médicos veterinários, associações de proteção animal, famílias de acolhimento, voluntários e outras entidades públicas, privadas ou do setor social podem produzir, receber e comunicar informação relativa a pessoas em situação de vulnerabilidade.
8. Essa informação pode compreender dados relativos à saúde, deficiência ou incapacidade, situação social e económica, autonomia funcional, contexto familiar, existência de rede de apoio e outras circunstâncias suscetíveis de revelar situações de especial vulnerabilidade.
9. O regime projetado deve, por isso, ser apreciado à luz não apenas dos princípios gerais enunciados no artigo 5.º do Regulamento (UE) 2016/679 (RGPD), mas também das exigências decorrentes dos seus artigos 6.º, n.º 3, e 9.º, n.º 2, bem como dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e dos artigos 26.º e 35.º da Constituição da República Portuguesa.

III. Fundamentos de licitude e densidade normativa

10. O artigo 3.º, al.ª b), do projeto consagra, entre os princípios aplicáveis ao programa, o princípio da «voluntariedade e consentimento informado».
11. Esta formulação pode gerar ambiguidade quanto ao fundamento jurídico dos tratamentos de dados pessoais realizados no âmbito do regime.
12. O consentimento para participar voluntariamente num programa ou beneficiar de determinada medida não se confunde com o consentimento para tratamento de dados pessoais na aceção dos artigos 4.º, n.º 11, 6.º, n.º 1, alínea a), e, relativamente às categorias especiais de dados, 9.º, n.º 2, alínea a), do RGPD.
13. Acresce que parte substancial dos tratamentos previstos será realizada por entidades públicas no exercício das respetivas atribuições, para efeitos de apreciação da elegibilidade dos interessados, atribuição de apoios, avaliação social, acompanhamento, fiscalização e execução de uma política pública.
14. Essa diversidade é patente no próprio projeto: o artigo 9.º prevê a emissão de uma recomendação por profissional de saúde, que deve atender, entre outros elementos, à condição clínica (cf. al.ª a) do n.º 3), autonomia funcional (cf. al.ª b) do n.º 3), contexto familiar e social (cf. al.ª c) do n.º 3)

e existência de rede de apoio (cf. al.^a d) do n.º3); os artigos 20.º e 21.º fazem depender a atribuição ou majoração de determinados apoios da recomendação, da verificação da elegibilidade e, quando aplicável, de avaliação social ou da insuficiência económica; os artigos 22.º e 23.º instituem uma rede que pode intervir em situações de hospitalização, institucionalização ou convalescença do detentor; e os artigos 37.º, n.º 6, 38.º e 39.º preveem ainda tratamentos destinados à avaliação do impacto das medidas e à produção de indicadores sobre a respetiva execução. Não está, portanto, em causa um tratamento unitário, mas uma pluralidade de operações, realizadas por diferentes entidades e para finalidades distintas.

15. Nessas circunstâncias, o fundamento jurídico dos tratamentos deverá resultar da lei que disciplina a função de interesse público prosseguida, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea e), conjugado com o n.º 3 do mesmo artigo, e não de um consentimento que, pela própria natureza da relação estabelecida entre o interessado e a Administração, poderá não reunir as características exigidas pelo RGPD.
16. Tratando-se de dados relativos à saúde e, eventualmente, de outras categorias especiais de dados pessoais, não basta identificar um fundamento de licitude nos termos do artigo 6.º do RGPD, sendo igualmente necessário que o tratamento se enquadre numa das situações previstas no artigo 9.º, n.º 2, do mesmo Regulamento.
17. A este respeito, importa considerar que os tratamentos previstos no projeto não apresentam natureza homogénea, não sendo, por isso, necessariamente reconduzíveis a uma única das exceções estabelecidas no artigo 9.º, n.º 2, do RGPD.
18. Assim, os tratamentos realizados pelos serviços ou profissionais de saúde no contexto da avaliação e acompanhamento do utente, designadamente para efeitos da emissão da recomendação complementar de bem-estar ou apoio terapêutico prevista nos artigos 5.º, alínea g), e 9.º do projeto, poderão, consoante a respetiva finalidade e condições de realização, encontrar enquadramento no artigo 9.º, n.º 2, alínea h), do RGPD, quando sejam necessários para efeitos de diagnóstico médico, prestação de cuidados ou tratamentos de saúde ou gestão de sistemas e serviços de saúde, observadas as condições previstas no n.º 3 do mesmo artigo.
19. Diferentemente, a posterior utilização de informação relativa à saúde para efeitos de verificação da elegibilidade, avaliação social e atribuição ou majoração dos apoios previstos nos artigos 20.º e 21.º do projeto não pode ser automaticamente abrangida pelo fundamento que legitima o tratamento no contexto assistencial. Com efeito, o artigo 20.º, n.º 3, faz depender a atribuição dos apoios de candidatura, verificação da elegibilidade, avaliação social, quando necessária, recomendação complementar válida e cumprimento dos requisitos de bem-estar animal, evidenciando a

utilização da recomendação no âmbito de um procedimento administrativo distinto do contexto assistencial em que é emitida. A circunstância de um dado ter sido lícitamente tratado por um profissional ou serviço de saúde não determina, por si só, a licitude da sua comunicação e subsequente utilização por outras entidades e para outras finalidades.

20. Relativamente aos tratamentos de categorias especiais de dados que se revelem necessários à prossecução das finalidades sociais e administrativas instituídas pelo diploma, poderá assumir relevância o artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD, que admite o tratamento necessário por motivos de interesse público importante, com fundamento no direito da União ou no direito de um Estado-Membro. A aplicação desta disposição pressupõe, porém, que esse direito seja proporcional ao objetivo visado, respeite a essência do direito à proteção dos dados pessoais e preveja medidas adequadas e específicas destinadas a salvaguardar os direitos fundamentais e os interesses dos titulares dos dados.
21. É precisamente neste ponto que a densidade normativa do projeto assume particular relevância. A invocação do interesse público importante não constitui, por si só, fundamento suficiente para o tratamento de categorias especiais de dados: compete ao legislador definir o interesse público prosseguido e estabelecer, no próprio ato legislativo habilitante, os elementos essenciais do regime de tratamento de dados pessoais, incluindo as categorias de dados abrangidas, as finalidades do tratamento, as condições de comunicação entre entidades e as garantias adequadas e específicas exigidas pelo artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD.
22. Também o consentimento explícito previsto no artigo 9.º, n.º 2, alínea a), não deve ser confundido com a voluntariedade da participação no programa ou com o «consentimento informado» referido genericamente, como princípio, no artigo 3.º, al.ª b) do projeto. Para constituir fundamento autónomo para o tratamento de categorias especiais de dados, o consentimento teria de satisfazer os requisitos dos artigos 4.º, n.º 11, e 7.º do RGPD e ser explícito, específico relativamente às finalidades em causa e livremente prestado, devendo atender-se, na apreciação da sua liberdade, à eventual situação de dependência ou vulnerabilidade do interessado e à circunstância de o tratamento ocorrer no contexto do acesso a prestações ou apoios públicos.
23. Não parece, por outro lado, que o conjunto dos tratamentos instituídos pelo diploma possa ser genericamente reconduzido ao artigo 9.º, n.º 2, alínea h), apenas porque o programa apresenta uma componente de promoção do bem-estar ou porque a respetiva participação pode ser precedida de recomendação emitida por profissional de saúde. O âmbito dessa disposição deve permanecer circunscrito aos tratamentos efetivamente necessários às finalidades de saúde nela previstas e realizados nas condições estabelecidas pelo n.º 3 do artigo 9.º.

24. O projeto deveria, por conseguinte, distinguir os diferentes tratamentos e respetivas finalidades e permitir determinar, relativamente a cada um deles, não apenas o fundamento de licitude aplicável nos termos do artigo 6.º, mas também, quando estejam em causa categorias especiais de dados, a concreta exceção do artigo 9.º, n.º 2, que autoriza o tratamento e as garantias específicas que lhe estão associadas.
25. Esta exigência assume especial importância nos fluxos de informação entre os serviços de saúde e as entidades responsáveis pela gestão dos apoios e demais medidas previstas no diploma, designadamente na articulação entre a recomendação complementar prevista no artigo 9.º e a sua utilização para efeitos de atribuição ou majoração dos apoios previstos nos artigos 20.º e 21.º. A informação clínica necessária à avaliação e acompanhamento do utente pelos serviços de saúde não se torna, pela simples circunstância de existir uma recomendação complementar, livremente utilizável para finalidades administrativas, sociais ou de bem-estar animal, devendo cada comunicação e utilização subsequente encontrar fundamento jurídico próprio e respeitar os princípios da limitação das finalidades e da minimização dos dados.
26. As exigências decorrentes dos artigos 6.º, n.º 3, e 9.º, n.º 2, do RGPD convergem, assim, na necessidade de o quadro normativo que fundamenta os tratamentos previstos no projeto apresentar um grau de determinação adequado à natureza dos dados tratados, às finalidades prosseguidas e aos riscos para os direitos e liberdades dos titulares. A mera remissão genérica, constante do artigo 37.º, para o RGPD e para a legislação nacional de execução não é suficiente para suprir essa exigência.
27. Quando o tratamento assenta no exercício de funções de interesse público, a respetiva base jurídica deve resultar do direito da União ou do direito nacional e satisfazer um objetivo de interesse público, sendo proporcional ao objetivo legítimo prosseguido, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do RGPD. Quando estejam em causa categorias especiais de dados e seja convocado, designadamente, o artigo 9.º, n.º 2, alínea g), acresce a exigência de que o quadro normativo preveja medidas adequadas e específicas destinadas a salvaguardar os direitos fundamentais e os interesses dos titulares dos dados.
28. Não se exige que o ato legislativo descreva exaustivamente cada operação material ou informática de tratamento. Exige-se, todavia, que dele resultem, com suficiente previsibilidade, os elementos essenciais dos tratamentos que institui e as garantias correspondentes à natureza e sensibilidade dos dados envolvidos.
29. Esta exigência assume igualmente dimensão constitucional.

30. Tal direito encontra-se ainda estreitamente ligado à proteção da reserva da intimidade da vida privada consagrada no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, particularmente quando estejam em causa dados relativos à saúde, deficiência, incapacidade, situação económica ou contexto familiar e social dos titulares. O direito à proteção dos dados pessoais consagrado no artigo 35.º da Constituição integra o catálogo dos direitos, liberdades e garantias, encontrando-se sujeito ao respetivo regime, designadamente ao disposto nos artigos 18.º e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição. O artigo 35.º, n.º 2, atribui expressamente à lei a definição das condições aplicáveis ao tratamento, conexão, transmissão e utilização dos dados pessoais, estabelecendo ainda o n.º 4 que o acesso a dados pessoais de terceiros apenas é admissível nos casos excecionais previstos na lei.
31. A jurisprudência constitucional tem salientado, neste domínio, que a reserva de lei não se circunscreve às normas que constituam restrições de direitos, liberdades e garantias, abrangendo a própria regulamentação desses direitos, não podendo ser remetidos para instrumentos regulamentares senão aspetos de execução das opções previamente definidas pelo legislador. Em matéria de proteção de dados pessoais, o Tribunal Constitucional qualificou, aliás, a remissão constante do artigo 35.º, n.º 2, da Constituição como uma imposição dirigida ao legislador no sentido da definição normativa das condições do respetivo tratamento.
32. Daqui não resulta que todos os aspetos técnicos ou procedimentais dos tratamentos previstos no projeto tenham de ser exaustivamente disciplinados por lei. Impõe-se, porém, que os elementos essenciais do regime que condicionam o exercício do direito à proteção dos dados pessoais sejam objeto de definição legislativa, não podendo a respetiva determinação ser diferida para regulamentos de execução, protocolos de cooperação ou outros instrumentos administrativos sempre que estejam em causa opções materialmente conformadoras do direito fundamental à proteção de dados pessoais.
33. No projeto em apreciação, várias matérias relevantes para a conformação dos tratamentos previstos encontram-se remetidas para regulamentos de funcionamento, protocolos de cooperação ou outros instrumentos de execução, designadamente no que respeita aos fluxos de informação entre entidades, às responsabilidades pelo tratamento, aos perfis de acesso e aos critérios de conservação. Tratando-se de aspetos suscetíveis de condicionar de forma relevante o exercício dos direitos protegidos pelos artigos 26.º e 35.º da Constituição, a sua definição não deve ficar integralmente dependente desses instrumentos. A ausência de densificação destes elementos não constitui apenas uma insuficiência de técnica legislativa ou uma questão de conformidade

com o RGPD, podendo suscitar dúvidas quanto ao cumprimento das exigências constitucionais de reserva de lei aplicáveis à proteção de dados pessoais.

34. Tratando-se de um projeto de decreto legislativo regional, importa ainda atender à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias, prevista no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição. A densificação normativa exigida pelos artigos 6.º, n.º 3, e 9.º, n.º 2, do RGPD deverá, por isso, ser realizada com respeito pela repartição constitucional de competências legislativas, designadamente quando estejam em causa soluções que assumam caráter inovador na conformação do direito fundamental à proteção dos dados pessoais.
35. À luz destas exigências, e atendendo à natureza dos dados abrangidos e à multiplicidade de entidades intervenientes, a disciplina legislativa dos tratamentos previstos no projeto deverá apresentar densidade suficiente para permitir determinar, designadamente, as respetivas finalidades e fundamentos de licitude, as principais categorias de dados objeto de tratamento e de destinatários, as condições essenciais da respetiva comunicação e acesso, as garantias específicas exigidas relativamente às categorias especiais de dados e os critérios gerais de conservação.

IV. Recomendação complementar de bem-estar ou apoio terapêutico

36. Merece particular atenção o regime da «recomendação complementar de bem-estar ou apoio terapêutico».
37. Nos termos dos artigos 5.º, alínea g), e 9.º, n.ºs 1 a 3, do projeto, essa recomendação é emitida por médico de família, médico especialista ou outro profissional de saúde competente e destina-se a identificar a possível utilidade da interação regular com animal de companhia no plano de acompanhamento do utente, devendo atender, designadamente, à sua condição clínica, autonomia funcional, contexto familiar e social, existência de rede de apoio e capacidade previsível para assegurar o bem-estar do animal.
38. A recomendação passa, subsequentemente, a constituir um dos pressupostos de acesso a determinados apoios e medidas administrativas previstos no diploma.
39. Verifica-se, deste modo, uma passagem de informação produzida no contexto da relação assistencial para um procedimento administrativo destinado à apreciação da elegibilidade para benefícios públicos.
40. Embora o artigo 9.º, n.º 5, determine que a informação necessária à instrução dos pedidos se limite ao estritamente necessário para comprovação da elegibilidade do beneficiário, sendo

vedada a divulgação pública de dados pessoais protegidos, o projeto não delimita suficientemente o conteúdo da informação que pode ser transmitida pelo profissional de saúde através da recomendação, nem identifica os respetivos destinatários.

41. Em especial, não resulta claro se a recomendação deve conter informação sobre o diagnóstico ou a condição clínica do interessado ou se deve limitar-se a certificar que se encontra preenchido o requisito relevante para efeitos do programa.
42. O princípio da minimização, previsto no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD, aponta para que as entidades responsáveis pela decisão administrativa recebam apenas a informação estritamente necessária para comprovar o preenchimento dos requisitos de acesso, não devendo ser-lhes comunicada informação clínica subjacente quando esta não seja necessária à decisão.
43. Recomenda-se, consequentemente, que o artigo 9.º estabeleça que a recomendação destinada a instruir os procedimentos administrativos previstos no diploma se limita a certificar o preenchimento do requisito relevante para efeitos do programa e, quando indispensável, a indicar os elementos estritamente necessários à respetiva verificação, não devendo conter diagnóstico, história clínica ou outra informação relativa à saúde que não seja necessária à decisão. A informação clínica que fundamenta a recomendação deve permanecer no contexto assistencial, sem prejuízo dos casos em que a sua comunicação seja especificamente necessária e legalmente fundamentada.

V. Fluxos de informação e princípio da minimização

44. A mesma necessidade de delimitação se verifica relativamente aos fluxos de informação previstos no conjunto do diploma.
45. O artigo 13.º admite a intervenção, nos processos de transferência de animais, do detentor, representante legal, familiares, serviços sociais, serviços de saúde e serviços competentes em matéria de bem-estar animal, sem determinar suficientemente quais os dados que podem ser comunicados entre essas entidades, para que finalidades e em que condições.
46. A RRAAC suscita questão semelhante. Nos termos dos artigos 22.º a 24.º, a rede pode integrar médicos veterinários, serviços veterinários municipais, associações de proteção animal, famílias de acolhimento temporário, voluntários, entidades do setor social e municípios, intervindo, designadamente, quando o detentor do animal se encontre hospitalizado, institucionalizado ou em convalescença.
47. A própria indicação da razão pela qual o animal necessita de acolhimento temporário pode revelar informação relativa à saúde do respetivo detentor.

48. Ora, as entidades ou pessoas incumbidas do cuidado temporário do animal não necessitam, em regra, de conhecer o diagnóstico, a patologia ou outras circunstâncias clínicas do beneficiário.
49. O artigo 23.º, n.º 2, prevê adequadamente que os protocolos de adesão e funcionamento da RRAAC definam, entre outros aspetos, regras de proteção de dados. Todavia, tratando-se de uma rede que pode intervir precisamente em situações de hospitalização, institucionalização ou convalescença do detentor, os elementos essenciais relativos às categorias de dados suscetíveis de circulação, às finalidades da respetiva comunicação e às categorias de destinatários não devem ser integralmente remetidos para instrumentos protocolares.
50. Em particular, a definição dos pressupostos de comunicação de informação entre serviços de saúde, serviços sociais e entidades responsáveis pela execução das medidas previstas no diploma não deve ficar exclusivamente dependente da disciplina protocolar subsequente. A necessidade de identificação do beneficiário ou detentor e o âmbito da informação acessível a cada interveniente devem ser apreciados autonomamente em função das concretas atribuições exercidas.
51. Assim, famílias de acolhimento, voluntários, associações de proteção animal ou outras entidades colaboradoras não devem, em regra, receber informação relativa à condição clínica, incapacidade, situação económica ou motivo concreto da hospitalização, institucionalização ou convalescença do beneficiário quando tal conhecimento não seja indispensável à execução das funções que lhes estejam cometidas.
52. A proteção de dados pessoais não exige a ocultação da identidade do beneficiário perante entidades cuja intervenção torne objetivamente necessário esse conhecimento, mas impõe que o acesso à informação seja estritamente limitado ao necessário para a prossecução da finalidade concretamente em causa.

VI. Responsabilidade pelo tratamento

53. O artigo 37.º, n.º 4, determina que o regulamento de funcionamento da PRAA identifique o responsável pelo tratamento, os prazos de conservação, os perfis de acesso, as medidas técnicas e organizativas de segurança, os procedimentos de exercício dos direitos e os mecanismos de auditoria.
54. O próprio projeto contém já elementos relevantes para essa determinação, designadamente no artigo 20.º, n.º 4, quanto à gestão do programa «Companhia com Saúde», nos artigos 22.º e 23.º, quanto à composição e funcionamento da RRAAC, e no artigo 25.º, n.ºs 2 a 4, quanto à gestão da PRAA e à sua articulação com os sistemas de identificação animal. Tais elementos permitem

identificar algumas das entidades com intervenção na organização e funcionamento das diferentes componentes do regime, mas não determinam, por si só, a qualidade em que cada uma intervém nos concretos tratamentos de dados pessoais, designadamente como responsável pelo tratamento, responsável conjunto ou subcontratante, nem permitem delimitar as eventuais situações de responsabilidade conjunta.

55. São igualmente realizados tratamentos de dados pessoais no programa «Companhia com Saúde», nas avaliações sociais, na emissão e utilização das recomendações emitidas por profissionais de saúde, nos processos de transferência de animais, na atividade da RRAAC e nos programas de TAA e AAA.
56. A determinação das responsabilidades pelo tratamento não deve, por isso, ser remetida exclusivamente para o regulamento de funcionamento da PRAA.
57. O regime legal deve permitir identificar, relativamente aos principais circuitos de tratamento, as entidades que determinam as respetivas finalidades e meios e, conseqüentemente, a qualidade em que intervêm para efeitos dos artigos 4.º, n.º 7, 26.º e 28.º do RGPD.
58. Atenta a estrutura intersetorial instituída pelo projeto, não é de excluir que determinadas operações envolvam responsabilidade conjunta, quando duas ou mais entidades determinem conjuntamente as finalidades e os meios do tratamento.
59. Os protocolos previstos no diploma podem concretizar a repartição de obrigações entre os diferentes intervenientes, mas não devem substituir a necessária definição legal da arquitetura essencial de responsabilidades decorrente do regime criado.
60. Atenta a natureza particularmente sensível de parte da informação tratada, envolvendo dados relativos à saúde, deficiência, incapacidade e situação social dos beneficiários, o diploma deveria prever expressamente a sujeição a dever de confidencialidade de todos os intervenientes que tenham acesso a esses dados, incluindo trabalhadores, voluntários, entidades colaboradoras e demais participantes na execução das medidas previstas, mesmo após a cessação das respetivas funções ou da relação jurídica que legitime esse acesso, sem prejuízo dos deveres de sigilo profissional ou de segredo legal especialmente previstos.

VII. Conservação dos dados

61. O projeto não estabelece critérios materiais suficientes quanto aos períodos de conservação dos dados pessoais, remetendo esta matéria essencialmente para regulamentação posterior.
62. Atendendo à natureza dos dados tratados, designadamente dados de saúde e informação social e económica, a disciplina legislativa aplicável deve estabelecer, pelo menos, o princípio de que os

dados apenas são conservados durante o período necessário às finalidades concretas que determinaram a sua recolha e tratamento, sem prejuízo dos prazos de conservação ou arquivo legalmente aplicáveis.

63. Recomenda-se, por isso, que o regime legal estabeleça os critérios materiais gerais aplicáveis à conservação dos dados, determinando que esta não exceda o período necessário às finalidades que justificaram a respetiva recolha e tratamento, sem prejuízo dos prazos de conservação ou arquivo legalmente aplicáveis. A regulamentação posterior poderá concretizar, a partir desses critérios, os períodos correspondentes a cada categoria de informação e procedimento.

VIII. Avaliação de impacto sobre a proteção de dados

64. O artigo 37.º, n.º 5, prevê a realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados «sempre que a natureza, âmbito, contexto ou finalidade do tratamento o exijam».
65. A norma limita-se, deste modo, no essencial, a reproduzir a obrigação que já decorre do artigo 35.º do RGPD.
66. No caso presente, a combinação de dados relativos à saúde, situação social e económica e outras situações de vulnerabilidade, a multiplicidade de entidades intervenientes, a circulação de informação entre diferentes setores e a utilização de sistemas de informação justificam uma avaliação específica dos riscos para os direitos e liberdades dos titulares.
67. Acresce que os tratamentos previstos no diploma parecem reunir vários dos critérios habitualmente associados a tratamentos suscetíveis de apresentar elevado risco para os direitos e liberdades dos titulares dos dados, designadamente o tratamento de dados relativos à saúde, o tratamento de dados respeitantes a pessoas em situação de especial vulnerabilidade, a combinação de diferentes categorias de dados pessoais, a circulação de informação entre múltiplas entidades e a eventual interoperabilidade entre sistemas de informação. Estas circunstâncias reforçam a necessidade de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados previamente à implementação dos tratamentos concretamente previstos no diploma.
68. Importa ainda atender ao artigo 35.º, n.º 10, do RGPD. Sendo o próprio legislador a definir o enquadramento jurídico dos tratamentos e a instituir o sistema no âmbito do qual estes serão realizados, a avaliação da necessidade, proporcionalidade e riscos inerentes aos tratamentos não deve ser integralmente diferida para o momento da execução administrativa do diploma.
69. Devem distinguir-se, neste domínio, dois planos: por um lado, a avaliação, no processo legislativo, da necessidade e proporcionalidade dos tratamentos e das garantias adequadas à proteção dos

titulares; por outro, a avaliação de impacto a realizar antes da implementação dos concretos tratamentos e sistemas de informação através dos quais o regime venha a ser executado.

70. Recomenda-se, por isso, a reformulação do artigo 37.º, n.º 5, de modo a determinar expressamente a realização, antes do início dos tratamentos abrangidos pelo diploma que preencham os pressupostos do artigo 35.º do RGPD, da correspondente avaliação de impacto sobre a proteção de dados, não devendo a previsão ficar circunscrita aos tratamentos realizados através da PRAA.

IX. Anonimização e pseudonimização

71. Os artigos 37.º, n.º 6, e 38.º, n.º 3, utilizam, como alternativas, os conceitos de agregação, anonimização e pseudonimização dos dados.
72. Importa distinguir estas realidades.
73. A pseudonimização, definida no artigo 4.º, n.º 5, do RGPD, constitui uma medida de proteção dos dados pessoais, mas não determina a sua exclusão do âmbito de aplicação do Regulamento. Os dados pseudonimizados continuam a constituir dados pessoais sempre que possam ser atribuídos a uma pessoa singular mediante utilização de informação adicional.
74. Consequentemente, quando esteja em causa a divulgação de indicadores no relatório anual apresentado à Assembleia Legislativa Regional, relativos designadamente à saúde, situação social ou situação económica dos beneficiários, a garantia adequada deverá consistir na divulgação de informação agregada e efetivamente anonimizada.
75. Recomenda-se, por isso, a reformulação dos artigos 37.º, n.º 6, e 38.º, n.º 3, de modo a eliminar a pseudonimização como alternativa à anonimização quando esteja em causa a divulgação de indicadores suscetíveis de revelar informação relativa à saúde, situação social ou situação económica dos beneficiários. Nesses casos, a informação destinada a divulgação deverá ser apresentada de forma agregada e efetivamente anonimizada, de modo a não permitir a identificação das pessoas a que a informação respeita.

X. Acesso ao domicílio

76. O artigo 34.º, n.º 2, estabelece que o acesso ao domicílio particular depende de consentimento expresso, «sem prejuízo dos mecanismos legalmente previstos em caso de suspeita de crime, contraordenação, abandono, maus-tratos ou perigo grave para o bem-estar animal».
77. A referência à mera suspeita de contraordenação suscita reservas.

78. A inviolabilidade do domicílio beneficia de tutela constitucional reforçada, não podendo a norma ser formulada de modo suscetível de sugerir a existência de um poder autónomo de entrada coerciva no domicílio para averiguação das contraordenações relacionadas com o regime instituído.
79. O próprio artigo 10.º estabelece solução mais adequada ao determinar que a vistoria em domicílio particular depende do consentimento expresso do requerente ou representante legal e que a respetiva recusa pode determinar o indeferimento do pedido ou a impossibilidade de colocação do animal, sem constituir infração contraordenacional.
80. Recomenda-se, por isso, a eliminação da referência à «contraordenação» no artigo 34.º, n.º 2, mantendo-se apenas a ressalva dos mecanismos de acesso ao domicílio especialmente previstos na lei.
81. Assinala-se ainda que o artigo 15.º, n.º 2, ao determinar que, quando o acompanhamento implique acesso ao domicílio particular, «aplica-se o disposto no n.º 2 do artigo anterior», parece conter um lapso de remissão, uma vez que o n.º 2 do artigo 14.º respeita à avaliação sanitária e comportamental do animal. A remissão aparenta reportar-se ao artigo 10.º, n.º 2.

XI. Estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais

82. Assinala-se, por último, que o pedido de parecer não foi acompanhado do estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais previsto no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, nos termos do qual os pedidos de parecer relativos a disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD instruídos com o respetivo estudo de impacto.

XII. Conclusão

83. A Comissão Nacional de Proteção de Dados reconhece que o projeto contém diversas soluções destinadas a assegurar a proteção dos dados pessoais, sendo particularmente positiva a preocupação manifestada nas disposições relativas à área pública da PRAA.
84. Todavia, o regime projetado institui um conjunto complexo de tratamentos que ultrapassa largamente o funcionamento dessa plataforma e envolve a articulação entre serviços de saúde, serviços sociais, Administração Regional, municípios, centros de recolha oficial, médicos veterinários, associações e outras entidades públicas, privadas e do setor social.
85. Essa arquitetura envolve o tratamento e a circulação de dados relativos à saúde, deficiência ou incapacidade, situação social e económica e outras circunstâncias reveladoras da vulnerabilidade dos beneficiários, sem que o diploma determine com suficiente precisão os fundamentos

jurídicos, os dados necessários em cada circuito, os respetivos destinatários, as responsabilidades das diferentes entidades e os critérios materiais de conservação.

86. A CNPD considera, por isso, necessária a reformulação do regime antes da aprovação do diploma, recomendando, em particular:

- a) a reformulação do artigo 3.º, alínea b), de modo a evitar que a referência à «voluntariedade e consentimento informado» possa ser interpretada como definição genérica do fundamento jurídico dos tratamentos de dados pessoais realizados ao abrigo do diploma;
- b) a densificação dos artigos 9.º, 20.º e 21.º, distinguindo os tratamentos realizados no contexto assistencial daqueles que são necessários à instrução, decisão e execução dos procedimentos de atribuição de apoios e permitindo determinar, relativamente a cada um deles, o fundamento de licitude aplicável nos termos do artigo 6.º do RGPD e, quando estejam em causa categorias especiais de dados pessoais, a situação prevista no artigo 9.º, n.º 2, que autoriza o respetivo tratamento;
- c) a reformulação do artigo 9.º, de modo a delimitar o conteúdo da recomendação complementar de bem-estar ou apoio terapêutico, estabelecendo como regra que a informação transmitida para efeitos administrativos se limita à certificação dos elementos estritamente necessários à verificação da elegibilidade, sem comunicação do diagnóstico, história clínica ou de outra informação relativa à saúde que não seja necessária à decisão;
- d) a densificação do artigo 13.º e dos artigos 22.º a 24.º, mediante definição dos principais fluxos de informação entre serviços de saúde, serviços sociais, entidades responsáveis pelo bem-estar animal e demais intervenientes, designadamente na RRAAC, especificando as finalidades das comunicações e as categorias de dados e de destinatários e assegurando que cada interveniente apenas recebe os dados necessários à função concretamente desempenhada;
- e) a reformulação do artigo 37.º, de modo a estabelecer um regime de proteção de dados aplicável à totalidade dos tratamentos instituídos pelo diploma, e não apenas à PRAA, que permita determinar, relativamente aos principais circuitos de tratamento, as entidades que intervêm como responsáveis pelo tratamento, responsáveis conjuntos ou subcontratantes, bem como as medidas adequadas e específicas destinadas a salvaguardar os direitos fundamentais e os interesses dos titulares dos dados, especialmente quando estejam em causa categorias especiais de dados

personais, sem prejuízo da concretização da repartição de obrigações através dos instrumentos regulamentares e protocolares previstos no diploma

f) a inclusão, no artigo 37.º, de critérios materiais gerais de conservação aplicáveis aos diferentes tratamentos, assentes na necessidade da conservação em função das respetivas finalidades, sem prejuízo dos prazos legais de conservação ou arquivo aplicáveis, podendo a regulamentação prevista no artigo 41.º concretizar os períodos correspondentes a cada procedimento e categoria de dados;

g) a reformulação do artigo 37.º, n.º 5, de modo a prever expressamente a realização, antes do início dos tratamentos abrangidos pelo diploma que preencham os pressupostos do artigo 35.º do RGPD, da correspondente avaliação de impacto sobre a proteção de dados, tendo em conta, designadamente, a combinação de dados relativos à saúde, situação social e económica e outras situações de vulnerabilidade, a multiplicidade de entidades intervenientes e a circulação de informação entre diferentes setores;

h) a reformulação dos artigos 37.º, n.º 6, e 38.º, n.º 3, eliminando a pseudonimização como alternativa à anonimização quando esteja em causa a divulgação de indicadores relativos à saúde, situação social ou situação económica dos beneficiários, os quais devem ser apresentados de forma agregada e efetivamente anonimizada;

i) a reformulação do artigo 34.º, n.º 2, eliminando a referência à mera suspeita de contraordenação como possível fundamento de acesso ao domicílio e preservando apenas os mecanismos de acesso especialmente previstos na lei;

j) a correção da remissão constante do artigo 15.º, n.º 2, que aparenta dever reportar-se ao artigo 10.º, n.º 2, e não ao n.º 2 do artigo anterior;

k) a adequação da regulamentação prevista no artigo 41.º às opções materiais previamente definidas pelo legislador, podendo essa regulamentação concretizar, designadamente, o modelo da recomendação, os procedimentos de avaliação social, o funcionamento da PRAA, os perfis de acesso, os períodos de conservação, as condições técnicas de interoperabilidade e os modelos de protocolos com as entidades participantes, mas não substituir a definição, no quadro legislativo aplicável e com respeito pela repartição constitucional de competências legislativas, das finalidades dos tratamentos, das principais categorias de dados e de destinatários, dos respetivos

fundamentos jurídicos, da arquitetura essencial de responsabilidades e das garantias adequadas à natureza e sensibilidade dos dados tratados;

l) a ponderação, na densificação das matérias anteriormente identificadas, da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República prevista nos artigos 35.º, n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição, sempre que estejam em causa soluções de carácter inovador na conformação do direito fundamental à proteção dos dados pessoais.

m) Deverá ser ponderada a previsão expressa de um dever de confidencialidade, aplicável aos trabalhadores, voluntários, entidades colaboradoras e demais intervenientes que, no âmbito da execução do diploma, tenham acesso a categorias especiais de dados pessoais, designadamente dados relativos à saúde, deficiência, incapacidade ou situação social dos beneficiários, mantendo-se esse dever mesmo após a cessação das respetivas funções ou da relação jurídica subjacente ao acesso à informação.

87. As reservas identificadas não põem em causa a admissibilidade, em abstrato, das finalidades prosseguidas pelo projeto nem impedem a instituição dos programas nele previstos. Exigem, porém, que a arquitetura essencial dos tratamentos de dados pessoais que essas medidas pressupõem seja definida, com maior precisão, no quadro legislativo competente, reservando para regulamentação posterior a respetiva concretização técnica e procedimental.

Lisboa, 26 de agosto de 2026

José Mário Nogueira da Costa (Vogal que relatou)

Assinado por: **JOSÉ MÁRIO NOGUEIRA DA COSTA**
Data: 2026.08.26 12:21:38+01'00'

