

# DELIBERAÇÃO/2021/548

#### I. Relatório

- 1. A Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) elaborou projeto de deliberação em 16 de dezembro de 2020, no qual foi imputada ao arguido Município a prática, em autoria material, com neglicência consciente, de uma contraordenação, p. e p. pela alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, conjugada com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º, ambos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 − Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), sancionada com coima, até ao montante máximo de € 20.000.000,00.
- 2. Notificada do teor do referido projeto de decisão, nos termos do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro [Regime Geral das Contraordenações e Coimas (RGCO)], para apresentar a sua defesa veio o arguido, nessa sequência, alegar, em suma, que:
  - a. não resulta do projeto de deliberação qualquer relação entre a participante e os factos denunciados nos autos, relação essa que é imprescindível para que o processo fosse aberto, como reclama o artigo 77.º do RGPD, concluindo pela ilegitimidade da participante e o consequente arquivamento dos autos:
  - b. à data da publicação a CNPD não tinha emitido gualquer orientação sobre a matéria;
  - c. que aos agentes de saúde e de proteção civil coube a ponderação e decisão "no imediato entre direitos e interesses constitucionalmente garantidos e salvaguardados a todos os cidadãos, por um lado o direito à sua integridade pessoal e moral, mas também o direito à vida e à integridade física, gerando-se um conflito constitucional imanente entre os direitos da pessoa infetada e os direitos e garantias das outras pessoas, seja familiares, vizinhos ou membros da comunidade que com ele vivem em proximidade, na mesma casa, no mesmo bloco de apartamentos com a utilização de áreas comuns como elevadores, escadarias ou garagens, ou na mesma rua ou estabelecimento comercial (vide nomeadamente os artigos 24.º e 25.º da Constituição da República Portuguesa);"
  - d. o número de eleitores, 3000 na freguesia e de aproximadamente 500 na localidade torna impossível a identificação precisa do casal residente em Vale de Madeiros que se deslocou a França e que os comentários tecidos à publicação na rede social demonstram que não foi identificado a localização concreta;
  - e. a 13 de maio de 2020 eliminou a informação da rede social, na sequência da emissão das Orientações da CNPD sobre a matéria, de 22 de abril de 2020;

- f. a CNPD está obrigada a aplicar o n.º 3 do artigo 39.º da Lei de Execução do RGPD;
- g. deverá ser aplicada uma admoestação, por aplicação do RGCO, atenta a reduzida gravidade da infração e diminuta culpa do arguido;
- h. finalmente, o arguido invoca a aplicação do n.º 7 do artigo 83.º do RGPD, conjugado com o artigo 44.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto Lei de Execução do RGPD suscitando a dispensa de aplicação de coima.
- 3. O arguido juntou três documentos e arrolou três testemunhas.

### II. Apreciação

- 4. A CNPD é competente nos termos do n.º 2 do artigo 58.º do RGPD, conjugado com o artigo 3.º, o n.º 2 do artigo 4.º, e a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto Lei de Execução do RGPD.
- 5. Atenta a defesa apresentada pelo arguido, cumpre fazer a apreciação dos argumentos de facto e de direito ali apresentados.
- 6. No que concerne à alegada ilegitimidade para o exercício do direito de reclamar, importa esclarecer que em causa não está uma reclamação em sentido próprio. Com efeito, o cidadão apenas deu conhecimento à CNPD de factos que no seu entender não respeitariam o RGPD e, analisados os mesmos, por existirem fortes indícios de violação do RGPD, a CNPD, em obediência ao princípio da oficiosidade, tomou a iniciativa e prossecução processual que lhe compete de controlo da aplicação do RGPD (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 57º do RGPD e alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei de Execução do RGPD).
- 7. Quanto à atuação das autoridades de saúde no que respeita à publicação de informação, importa desde já referir que a Autoridade Nacional de Saúde procedeu à divulgação e disponibilização diária de informação. Essa informação continha totais nacionais, bem como a distribuição regional do número de infetados e de óbitos. Divulgava ainda, no sítio institucional da Direção Geral de Saúde (DGS), informação pormenorizada do número de infetados e de óbitos por concelho.
- 8. Contudo, por razões de confidencialidade e proteção de dados, a DGS não disponibilizou nunca informação desagregada, quando o número de infetados no Concelho fosse inferior a três, exatamente para que não fosse possível identificar os titulares. Tal solução impunha-se, e impõe-se, pelo facto de a informação de saúde estar sujeita a sigilo deontológico dos profissionais de saúde, bem como ao sigilo imposto por outras normas legais e, também, pelas regras de proteção de dados.



- 9. Com efeito, esta informação está sujeita a um regime jurídico especialmente protegido, por corresponder a uma categoria de dados pessoais que é suscetível de gerar ou promover a estigmatização e a discriminação dos respetivos titulares.
- 10. Ora, não são necessárias quaisquer orientações para que o Município esteja vinculada à obediência à lei e ao direito, como entidade pública subordinada ao princípio da legalidade, consagrado no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, pilar básico do Estado de Direito.
- 11. Com efeito, o Município dispõe de um Gabinete Jurídico de apoio ao executivo (cf. Regulamento de Organização dos Serviços, publicado no Diário da República
- 12. Acresce que, está obrigado a ter um encarregado de proteção de dados (cf. alínea a) do n.º 1, do artigo 37.º do RGPD e alínea c) do n.º 2 do artigo 12.º da Lei de Execução do RGPD), o qual deve ser designado com base nos seus conhecimentos especializados do direito e das práticas de proteção de dados e a quem compete informar e aconselhar o responsável pelo tratamento a respeito das suas obrigações nos termos do RGPD (cf. n.º 5 do artigo 37.º do RGPD).
- 13. Com efeito, o encarregado de proteção de dados é um órgão da entidade pública, que apesar de não dispor de poderes de decisão (vinculativa) se assume como um centro de imputação de competências próprias e, portanto, como um órgão administrativo. É um órgão singular, inamovível, de instituição obrigatória, consultivo e de controlo, com a particularidade de, nos termos do RGPD, as recomendações poderem ser feitas por sua iniciativa e não apenas na sequência da solicitação de outros órgãos da pessoa coletiva em que se integra.
- 14. Finalmente, importa ainda referir que o Município de Responsabilidade, segundo o qual tem de cumprir o RGPD e ser capaz de comprovar esse cumprimento. Cabe-lhe, tendo em conta a natureza, o âmbito, o contexto, as finalidades, bem como os riscos para os diretos e liberdades das pessoas singulares, aplicar as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar e poder comprovar que o tratamento é realizado em conformidade com o RGPD (cf. n.º 2 do artigo 5.º e n.º do artigo 24.º, ambos do RGPD).
- 15. Não pode, por tudo isto, o Município querer vir justificar a sua conduta na falta de Orientações da CNPD. Tal justificação corresponde à total inversão da lógica axiológica do regime de proteção de dados, que, reitera-se, assenta no princípio da responsabilidade e, portanto, desde logo na obrigação de verificar e fundamentar, antes de realizar um tratamento de dados pessoais, que este está em conformidade com o RGPD.

- 16. Foi na sequência do conhecimento de que autarquias locais estavam a expor dados de identificação e contacto de cidadãos, incluindo de crianças, nas páginas institucionais e das redes sociais, após a confirmação do diagnóstico de Covid-19, que a CNPD emitiu a Orientação referida.
- 17. Relativamente ao alegado conflito entre direitos fundamentais invocado pelo arguido, sempre se dirá que não se vislumbra de que modo a publicação numa rede social de informação sobre cidadãos infetados era apta a salvaguardar o direito à vida e à integridade física de quem quer que fosse. Assim, ainda que não se conceda que existia um conflito entre direitos fundamentais, da argumentação resulta uma patente contradição. Na verdade, se se quer afirmar que a publicitação daquela informação não permitia ou tornava quase impossível a identificação dos titulares em causa, não se vê como poderia tal publicitação ser apta assegurar ..." os direitos e garantias das outras pessoas, sejam familiares, vizinhos ou membros da comunidade que com ele vivem em proximidade".
- 18. No que contende à pretensa "quase" impossibilidade de identificação dos titulares dos dados, com o conjunto de informações disponibilizadas, designadamente a indicação da freguesia de residência e a, desnecessária e desproporcional, informação duma deslocação a França, com as datas concretas em que tal aconteceu, com relativa facilidade, em especial os membros da comunidade, identificariam as pessoas em causa. Aliás, não se vê qualquer razão para disponibilizar esta informação que não fosse permitir a sua identificação.
- 19. No que concerne ao pedido de dispensa de aplicação de coima, a CNPD emite a sua decisão na parte final da presente deliberação, depois de apreciar todos os factos e argumentos apresentados e no caso de concluir pela aplicação de uma concreta coima.
- 20. No que diz respeito à eventual aplicação de uma admoestação, figura equiparada àquela que o RGPD designa de repreensão e cabe no quadro dos poderes corretivos vertidos no n.º 2 do artigo 58.º do RGPD, importa aferir se a mesma é efetiva, proporcionada e dissuasiva. A opção entre a aplicação de uma repreensão ou a imposição de uma coima depende da natureza, gravidade, duração da infração e da culpa. Com efeito, a repreensão só é aceitável quando em causa estejam infrações menores, tal como resulta do Considerando 148 do RGPD, o qual tem cariz hermenêutico.
- 21. No caso vertente, a infração em causa não pode ser considerada menor, porque expressamente integra o elenco daquelas que são sancionadas com o montante máximo mais elevado no quadro do RGPD, pelo que a exigência de proporcionalidade não pode ser alcançada pela aplicação de uma repreensão.
- 22. Na verdade, estando em causa dados especiais, não basta para o seu tratamento invocar-se um interesse público genérico de garantir a saúde e a proteção civil da população, nem tão-pouco existe norma legal que



preveja tal tratamento, e que incumba as autarquias de o realizar, com previsão de medidas adequadas a garantir os direitos e interesses dos titulares dos dados, como exigem as alíneas g) e i) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

- 23. Importa ainda referir que a arguida reconhece que só retirou a informação da rede social a 13 de maio de 2020, quase dois meses depois de a ter publicado, e decorridas cerca de três semanas depois da emissão das Orientações da CNPD, as quais foram objeto de alargada cobertura pelos órgãos de comunicação.
- 24. No que concerne ao requerimento probatório de inquirição das testemunhas, em obediência ao princípio da legalidade vertido no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República e no artigo 43.º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, ex vi artigo 45.º da Lei de Execução do RGPD, indefere-se, dado que alegações da defesa não põem em causa os factos, pelo que os mesmos não carecem de ulteriores esclarecimentos ou contraditório, donde resulta ser o referido meio de prova inútil para a descoberta da verdade material, na medida em que não nega os factos que lhe foram imputados.
- 25. Acresce ainda que os autos se encontram dotados de prova documental bastante e que sustentou o projeto de deliberação, permitindo a prolação da presente Deliberação.
- 26. Assim, tudo visto e ponderado, as alegações da defesa não põem em causa os factos, nem alteram o enquadramento jurídico efetuado no projeto de deliberação, razão pela qual se mantém a posição assumida no mesmo.
- 27. No que concerne à divergência da arguida, quanto ao facto de a CNPD desaplicar o n.º 3 do artigo 39.º da Lei de Execução do RGPD, importa reter que a norma em apreço ao impor à CNPD um passo prévio à decisão de abertura de um procedimento sancionatório, que se consubstancia numa advertência para a correção da ilicitude dento de um prazo razoável, estabelece um regime especial para as condutas ilícitas praticadas com negligência que não é compatível com o regime previsto no RGPD.
- 28. Na realidade, como decorre claramente do corpo do n.º 2 do artigo 83.º do RGPD, o legislador da União confere ao concreto decisor, em função das circunstâncias de cada caso, um poder discricionário de aplicar coimas para além ou em vez das medidas referidas nas alíneas a) a h) e j) do n.º 2 do artigo 58.º do RGPD, reconhecendo às autoridades nacionais de controlo o poder de, casuisticamente, optar pela aplicação apenas de coima, aplicação de coima e medida corretiva, ou aplicação isolada de uma ou mais medidas corretivas previstas no n.º 2 do artigo 58.º. É esse poder discricionário que indiscutivelmente é atribuído às autoridades de controlo nacionais, com a possibilidade óbvia de revisão pelos tribunais, que a norma ínsita no n.º 3 do artigo 39.º da Lei de Execução do RGPD está a restringir, impondo em abstrato à CNPD a adoção de uma

específica medida, independentemente das circunstâncias de cada caso (uma vez que apenas atende à natureza negligente da infração) e sem permitir cumular imediatamente a aplicação de uma sanção.

29. Tal imposição esvazia o poder discricionário reconhecido pelo RGPD à autoridade de controlo portuguesa, retirando ou diminuindo consideravelmente o efeito útil da norma que o atribui1.

### III. Factos

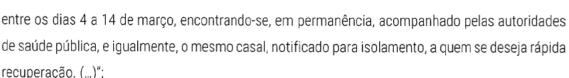
30. Dos elementos constantes nos autos, com interesse para a decisão, consideramos provados os seguintes factos:

a.	o lugar de é uma aldeia localizada na freguesia de , concelho ;
b.	a freguesia é composta por três povoações:
C.	de acordo com o censo de 2011, a freguesia de era composta por 3509 pessoas;
d.	o arguido Município é titular do NIF e tem a sua sede na Praça do Município,
e.	o arguido tem uma página na rede social: "Facebook", identificando-se como "Município":

- f. na sequência do início do surto pandémico decorrente do novo Coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, desde o dia 22 de março de 2020 que o arguido disponibilizou a informação na referida rede social, diariamente, aludindo ao "acompanhamento do COVID-19";
- g. no dia 23 de março de 2020, o arguido publicitou, na suprarreferida página, uma publicação com o título: "Informação n.º 2, de 23 de março 2020 (acompanhamento do COVID-19) Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
- h. no texto da publicação, o arguido deixou expendido: "(...) foram ainda diagnosticados mais dois casos de doença COVID-19 num casal residente em que se deslocou a França

<sup>1</sup> Aliás, o legislador nacional parece pretender recuperar uma disposição prevista na primeira versão da proposta de regulamento da autoria da Comissão Europeia (o então artigo 76.º, n.º 3), a qual em fase ulterior do procedimento legislativo europeu foi eliminada, o que constituí mais um argumento em favor da interpretação de que o legislador da União recusou limitar ou esvaziar em abstrato os poderes de aplicação de sanções pecuniárias às infrações nele previstas, pelo que uma norma nacional que preveja um tal trâmite prévio para toda e qualquer infração negligente com o efeito de adiar ou impossibilitar o exercício de poder sancionatório reconhecido pelo RGPD esvazia o efeito útil da norma da União que prevê tais poderes, pondo em crise o princípio da efetividade do direito da União.





- i. no dia 25 de março de 2020, o arguido publicitou, na suprarreferida página, uma publicação com o título: "Informação n.º 4, de 23 de março 2020 (acompanhamento do COVID-19) Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil
- j. no texto da publicação, o arguido deixou expendido: "(...) Um dos novos casos está relacionado com o casal em \_\_\_\_\_\_, já anteriormente diagnosticado positivamente, estando devidamente acompanhado pelas autoridades de saúde pública e em quarentena obrigatória na residência daquele mesmo casal (...).";
- k. o arguido procedeu uma operação de tratamento de dados pessoais da qual resulta necessariamente impacto na privacidade das pessoas singulares e tinha obrigação de procurar conhecer o enquadramento legal em que a mesma poderia de facto ser efetuada;
- I. o arguido agiu de forma livre, voluntária e consciente, ao efetuar as duas publicações parcialmente transcritas, sabendo que estava a revelar a informação de saúde das duas pessoas afetadas pela doença COVID-19, bem o país onde haviam estado, assim como o tempo de permanência, consubstanciando um tratamento de dados pessoais que não se alicerça em qualquer fundamento de licitude, não tendo, portanto, atuado com os cuidados a que estava obrigado e de que era capaz, representando como possível que estava a agir contra a lei.

# IV. Motivação da decisão

31. Os factos dados como provados resultam das provas obtidas pela Unidade de Inspeção da CNPD.

### V. Determinação da medida da coima

32. Na determinação da medida concreta da coima devem aplicar-se os critérios que injuntivamente resultam das alíneas a) a k) do n.º 1 do artigo 83.º do RGPD, as quais acarretam um maior grau de certeza jurídica, previsibilidade e transparência na atuação sancionatória das autoridades de controlo nacionais, onde a CNPD se integra no âmbito nacional, assegurando igualmente, a consistência e uniformidade na aplicação das regras da proteção de dados, no quadro sancionatório no espaço da União.

- 33. Tais critérios fornecem igualmente uma orientação geral, preservando o grau de amplitude necessário à adaptação das coimas às particularidades e exigências de prevenção geral e especial que se façam sentir em cada caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade.
- 34. Pelo que importa analisar os diversos critérios, relacionando-os com o caso vertente; a saber:
  - a. a natureza, a gravidade e a duração da infração tendo em conta a natureza, o âmbito ou o objetivo do tratamento de dados em causa, bem como o número de titulares de dados afetados e o nível de danos por eles sofridos – estamos perante uma infração que é sancionável no quadro da moldura contraordenacional mais grave à luz do RGPD, em razão da norma violada corresponder a um dos princípios fundamentais em matéria de proteção de dados, o princípio da licitude. Sendo que a duração da infração correspondeu a quase dois meses, de acordo com as provas recolhidas e a própria afirmação da arguida;
  - b. o caráter intencional ou negligente da infração apela-se ao elemento subjetivo do tipo legal de contraordenação imputada ao arguido, considerando-se que atuou com negligência consciente, uma vez que não atuou com os cuidados a que estava obrigada e de que era capaz, representando como possível que estava a agir contra a lei, denotando-se a violação do dever de cuidado quanto à prévia ponderação dos fundamentos de licitude em que o tratamento de dados pessoais poderia ser alicerçado, e daí que tenha resultado a atuação que por esta via se censura no domínio contraordenacional;
  - c. a iniciativa tomada pelo responsável pelo tratamento para atenuar os danos sofridos pelos titulares foi adotada tardiamente;
  - d. as categorias específicas de dados pessoais afetadas pela infração os dados pessoais em causa relativos à saúde do titular integram uma categoria especial prevista no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, e cujo tratamento é aqui genericamente proibido, a menos que se alicerce num dos fundamentos constantes das diversas alíneas do n.º 2, o que não sucedeu;
  - e. qualquer outro fator agravante ou atenuante aplicável às circunstâncias do caso, à luz da alínea k) do n.º 2 do artigo 83.º do RGPD, como os benefícios financeiros obtidos ou as perdas evitadas, direta ou indiretamente, por intermédio da infração releva-se aqui, a título de fator atenuante, a ausência de qualquer benefício económico com a prática da infração em causa;
  - f. moldura abstrata da coima, tal como se deixou expresso no projeto de deliberação, a infração prevista e punida nos termos das disposições conjugadas da alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º,



conjugada com a alínea a) do n.º 5 do artigo 83.º, ambos do RGPD, sancionada com coima até ao montante máximo de € 20.000.000,00.

35. Valorando a factualidade apurada à luz dos critérios acima enunciados e ponderando as circunstâncias de não ser aferível o benefício económico extraído pelo arguido em consequência da infração, então a CNPD, nos termos da alínea i) do n.º 2 do artigo 58.º do RGPD, considera ajustada a aplicação ao arguido de uma coima, no valor de €2.500,00 (dois mil e quinhentos euros), pela prática da contraordenação acima referenciada, por constituir a sanção efetiva, proporcionada e dissuasora.

## VI. Decisão sobre o pedido de dispensa de aplicação de coima

36. Em relação ao pedido de dispensa de aplicação de coima, formulado pela arguida, importa sublinhar que a CNPD tem interpretado o disposto no n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, no sentido de que este lhe atribui um amplo poder discricionário de decisão que exige a esta autoridade a ponderação, por um lado, dos direitos dos titulares dos dados e dos interesses públicos que as normas legais violadas procuram acautelar com, por outro lado, a situação específica do infrator e o interesse ou interesses públicos que em concreto fiquem afetados com a aplicação de coima – ponderação que, obviamente, é concretizada à luz dos princípios gerais, em especial dos princípios da proporcionalidade e da igualdade (cf. Deliberação/2019/495²).

37. Dos argumentos apresentados pelo Município não se alcança que a sua situação específica ou os interesses públicos que tem por atribuição prosseguir fiquem afetados de forma desproporcionada ou crítica pela aplicação desta concreta coima e, muito menos, que os mesmos fiquem assim afetados em termos que justifiquem a sua sobreposição aos direitos dos titulares dos dados e aos interesses públicos acautelados pelas normas violadas.

38. Na verdade, importa recordar que em causa está a realização de um tratamento de dados pessoais especiais – dados relativos à saúde –, que carecem por isso de uma reforçada proteção jurídica, e do qual resultou a estigmatização dos titulares dos dados, consequência que a responsável pelo tratamento tinha obrigação de ter antecipado e ponderado; e que esse tratamento viola um dos princípios fundamentais em matéria de proteção de dados, o princípio da licitude, correspondendo a uma infração sujeita à moldura contraordenacional mais grave à luz do RGPD.

- 39. Por outro lado, a conduta da arguida revela, pelo menos, a secundarização dos princípios de proteção de dados que visam a tutela de dimensões fundamentais do ser humano como são a reserva da vida privada e o direito à não discriminação. Insiste-se, as entidades públicas têm um específico dever de atuação em conformidade com a lei, devendo ter um especial cuidado na observância das regras e garantias concretas de legalidade dos tratamentos de dados que realizam, pelo que não se pode considerar baixo o grau de culpa da arguida.
- 40. Mesmo que se pretendesse acobertar a realização deste tratamento de dados pessoais sob a missão autárquica de colaboração na garantia da saúde pública, essa missão, como qualquer outra que seja de interesse público, não justifica o desprezo pelos princípios e regras vigentes na ordem jurídica e, especificamente, aqueles que acautelam diretamente direitos fundamentais dos cidadãos. Até porque, objetiva e manifestamente, a divulgação pública dos casos de contágio não é sequer competência legal das autarquias locais, cabendo antes nas atribuições de outro organismo público
- 41. De resto, a situação financeira do setor público e, especificamente, desta autarquia não é, pela CNPD, ignorada, tendo sido já ponderada na fixação da coima, sendo ainda acerto que existem mecanismos legais que permitem diluir, no tempo, a sua liquidação. Tais mecanismos estão, aliás, disponíveis para qualquer entidade pública ou privada.
- 42. Em face do exposto, nos termos das disposições conjugadas do artigo 3.º, do n.º 2 do artigo 4.º e do n.º 2 do artigo 44.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, a CNPD delibera não dispensar da aplicação da coima imposta.

### VII. Conclusão

- 43. Face ao exposto a CNPD delibera:
  - a. Aplicar ao arguido Município uma coima de € 2.500,00 (dois mil euros e quinhentos euros);
  - b. Nos termos preceituados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 58.º do RGCO, informar o arguido que a condenação se torna definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59.º do mesmo diploma.
- 44. Deverá o arguido proceder ao pagamento da coima no prazo máximo de 10 dias após o seu carácter definitivo, remetendo à CNPD a respetiva guia de pagamento. No caso de impossibilidade do pagamento tempestivo deve o arguido comunicar tal facto, por escrito, à CNPD.



Aprovada na reunião de 27 de abril de 2021

José Grazina Machago (Relator)

Luís Barroso

Maria Cândida Guedes de Oliveira 🛠

Pedro Mourão ⊀

Maria Teresa Naia 🧚

Ana Paula Lourenço

Filipa Calvão (Presidente)

\*Not a sovique por un estores for zaceste possession