

PARECER/2021/136

I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei n.º 920/XXII/2021, «que altera o regime de implementação do formulário de localização de passageiros».

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante 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 da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

II. Análise

3. O presente Projeto de Decreto-Lei vem estabelecer, pela primeira vez, o quadro legal regulatório do sistema de rastreio de contactos entre passageiros relativamente a casos confirmados de COVID-19, que pretende operacionalizar o *Passenger Locator Form* (PLF) «introduzido no ordenamento jurídico pelo Regulamento Sanitário Internacional (cf. Aviso n.º 12/2008, publicado em 23 de janeiro de 2008)», conforme a exposição de motivos que acompanha o Projeto.

4. A recolha de informação para este efeito já ocorria, através do *Passenger Locator Card*, ao abrigo da Orientação Conjunta n.º 001/2020, de 2 de outubro, da Direção-Geral de Saúde, da SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, da Autoridade Nacional de Aviação Civil e pelo Instituto de Turismo de Portugal, IP. Pretende-se agora assegurar a interoperabilidade deste sistema de recolha de dados pessoais de contacto com a Plataforma de Intercâmbio de PLF, regulada, na União Europeia, pela Decisão de Execução (UE) 2021/858, da Comissão Europeia, de 27 de maio de 2021, que altera a Decisão de Execução (UE) 2017/253, da Comissão Europeia, bem como potenciar a sua utilização, estatuidando a obrigatoriedade do preenchimento do formulário e, portanto, do fornecimento de dados pessoais.

5. Assim, o n.º 1 do artigo 2.º do Projeto de Decreto-Lei fixa o carácter obrigatório do preenchimento do formulário PLF, definindo o universo de pessoas sujeitas a este novo dever (passageiros de voos com destino ou escala em Portugal Continental e de navios de cruzeiro que atraquem nos terminais localizados neste território), bem como o momento em que tal dever nasce.

6. Ainda no artigo 2.º impõe-se o dever de exibição perante as entidades competentes de um código QR individualizado, gerado na sequência da submissão eletrónica do PLF, fazendo-se ainda referência a um comprovativo de preenchimento daquele formulário enviado por correio eletrónico. Na verdade, especifica-se que o *QR code* pode ser apresentado em formato digital ou em papel, para ser lido por aplicação móvel, admitindo-se ainda, subsidiariamente, que a verificação seja feita «manualmente, através dos dados constantes do PLF, independentemente do suporte em que este for exibido» (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Projeto).

7. As entidades competentes para esta verificação ou controlo estão elencadas no artigo 4.º do Projeto. Aí se impõe às companhias aéreas e aos armadores de navios (ou seus representantes legais) o dever de verificação de que todos os passageiros dispõem do comprovativo de preenchimento do PLF (em formato digital ou em papel), sobre aquelas recaindo o dever de impedir, respetivamente, o embarque e o desembarque no caso de algum passageiro não demonstrar o cumprimento daquela obrigação. Aí se estabelece também que as autoridades policiais competentes podem realizar verificações aleatórias à chegada a território nacional.

8. O n.º 1 do artigo 6.º do Projeto define os dados pessoais objeto de recolha, por remissão para o anexo I da Decisão de Execução (UE) 2021/858, os quais vêm elencados no Anexo ao Projeto e se afiguram adequados e necessários para a finalidade declarada de rastreio de contactos relativamente a casos confirmados de COVID-19, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

9. A este propósito, a CNPD deixa apenas duas notas de cariz formal. A primeira para sublinhar que a decisão de execução citada naquele preceito só conhece uma versão, não parecendo, por isso, fazer sentido a referência a «*na sua redação atual*» – a não ser que se pretendesse citar a Decisão de Execução (UE) 2017/253, essa, sim, objeto de alteração em maio de 2021. A segunda nota reporta-se à referência no inciso (7)(a), (b) e (e) do Anexo à «*informação referida na alínea (f)*» – julga-se que se pretende referir a alínea (f) do n.º 1 do artigo 2.º-B introduzido na Decisão de Execução (UE) 2017/253 pela Decisão de Execução (UE) 2021/858, pelo que se sugere a sua alteração para *informação referida no inciso (7)*.

10. Todo o tratamento de dados pessoais aqui descrito tem por finalidade o interesse público de saúde pública, como se constata no n.º 3 do artigo 6.º do Projeto. Todavia, o Projeto não define o responsável pelo tratamento nem a qualidade em que intervêm outras entidades públicas neste contexto. Limita-se a referir que o portal onde o PLF está disponível – portal *Clean & Safe* – é «*gerido pelo Instituto do Turismo de Portugal, IP, o qual procede à transferência direta do formulário para a base de dados da Direção-Geral da Saúde (DGS), não armazena[n]do quaisquer dados referentes ao seu conteúdo*» (cf. n.º 2 do artigo 2.º), «*sendo a DGS responsável*

pela identificação das autoridades de saúde territorialmente competentes a quem deve ser atribuído um perfil de acesso para consulta reservada daquela informação» (cf. n.º 3 do artigo 6.º).

11. A CNPD não pode deixar de assinalar o facto de o Projeto de Decreto-Lei não ser claro e preciso na definição das funções e responsabilidades destes organismos públicos no tratamento dos dados pessoais, sobretudo quando a Decisão de Execução da União Europeia, que o Projeto segue de perto, é claríssima na identificação dos responsáveis pelo tratamento dos dados e da relação de subcontratação.

12. Na verdade, a intervenção do Instituto de Turismo de Portugal, IP, neste contexto só pode compreender-se enquanto subcontratante da autoridade nacional de saúde e do serviço que lhe dá apoio – o Diretor-Geral de Saúde e a DGS –, que objetivamente é o único organismo administrativo com a atribuição e as competências que legitimam a realização do tratamento de dados pessoais de rastreio de contactos próximos de pessoas infetadas com SARS-CoV-2.

13. Nessa medida, não se compreende por que razão o Projeto de Decreto-Lei não define claramente que o Diretor-Geral de Saúde (ou como o legislador nacional tem preferido identificar, a Direção-Geral de Saúde) é o responsável pelo tratamento de dados pessoais que aqui se pretende regular. E que a intervenção do Instituto de Turismo de Portugal, IP, de gestão da plataforma que disponibiliza o PLF, é feita no âmbito da relação de subcontratação, pois que a tutela da saúde pública está manifestamente fora das suas atribuições¹. Veja-se, paralelamente, a clareza do considerando (19) da Decisão de Execução (UE) 2021/858 e o artigo 2.º-C, n.ºs 1 e 2, que a mesma introduziu na Decisão de Execução (UE) 2017/253.

14. A identificação da entidade sobre quem recai a responsabilidade pelo tratamento de dados é um imperativo de certeza jurídica sobretudo no contexto de um ato legislativo que prescreve a obrigatoriedade de fornecimentos de dados pessoais pelos cidadãos.

15. E não se julgue que, por proceder «à transferência direta do formulário para a base de dados da Direção Geral da Saúde (DGS), não armazena[n]do quaisquer dados referentes ao seu conteúdo» (cf. n.º 2 do artigo 2.º), o Instituto de Turismo de Portugal, IP, não executa operações de tratamento de dados pessoais. Precisamente, é aquele Instituto quem recolhe os dados e os transmite à DGS, razão por que importa definir com exatidão as responsabilidades ou obrigações que sobre ele não podem deixar de recair, desde logo quanto à segurança e confidencialidade dos dados (confira-se, mais uma vez, a Decisão de Execução (UE) 2021/858, em especial o n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º-C por ela introduzido na Decisão de Execução (UE) 2017/253).

¹ De resto, mesmo a sua intervenção enquanto subcontratante só é compreensível por aplicação do quadro legal que legitima que o interesse público de saúde pública seja prosseguido através da colaboração de outras entidades públicas.



16. De resto, uma vez que o n.º 2 do artigo 6.º do Projeto indica que o Instituto de Turismo de Portugal, IP, transfere diretamente o *formulário para a base de dados da DGS* e não armazena quaisquer *dados referentes ao seu conteúdo*, importa que aí se especifique se a plataforma onde é submetido o formulário regista e conserva alguma informação e se essa informação é relacionável com as pessoas singulares que submetem o formulário, caso em que estarão em causa dados pessoais, cujo tratamento tem também de, nesta sede, ser devidamente disciplinado.

17. Insiste-se na necessidade de regular a relação de subcontratação, reclamando regras precisas para delimitação de obrigações na relação com a DGS, nos termos do artigo 28.º do RGPD (cf., paralelamente, anexo III da Decisão de Execução (UE) 2021/858).

18. Não pode também deixar de se sinalizar o carácter difuso de definição de responsabilidades quanto ao tratamento de dados pessoais constante do n.º 6 do artigo 6.º do Projeto, sem identificação das entidades visadas. Com efeito, dir-se-ia que, *prima facie*, os dados pessoais objeto de tratamento residem apenas na base de dados da DGS – logo, só aí podendo ser *acedidos* –, pelo que não se compreende, desde logo, a prescrição de obrigações às entidades intervenientes pelos sistemas ou serviços no âmbito dos quais sejam *acedidos* os dados pessoais. Recomenda-se, assim, a clarificação desta norma, especificando-se, se for esse o caso, se há entidades, para além da DGS, que conservam dados pessoais neste contexto, com que finalidade, e as circunstâncias que podem justificar o acesso por terceiros a tais dados.

19. Uma nota ainda a propósito do artigo 6.º do Projeto, para focar o disposto no n.º 7. Não se consegue compreender a teleologia subjacente a tal disposição. Quando se refere «*[s]em prejuízo do disposto nos números seguintes, o presente decreto-lei não prejudica a aplicação das disposições legais e regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, designadamente as previstas no [RGPD]*», pretende-se afirmar uma suposta especialidade dos n.ºs 1 a 6 do artigo 6.º e a sua força para afastar as disposições do RGPD? É que se essa é a intenção, cabe lembrar que o tratamento de dados pessoais aqui regulado não está excluído do âmbito de aplicação do RGPD, nem há nada nessa regulação que seja, *prima facie*, com este incompatível – por não haver nada que justifique o seu afastamento, para além da já assinalada falta de clareza das normas quanto à distribuição de responsabilidade e de obrigações que tem, obviamente, de ser revista de modo a garantir a conformidade com o RGPD. Aliás, a Decisão de Execução (UE) 2021/858 é precisa quanto à sujeição do tratamento de dados pessoais realizado pelos Estados-Membros (pelas suas autoridades de saúde) no contexto do PLF ao RGPD – cf. considerando (16) e o Anexo II, secção I, inciso (1).

20. Como se referiu supra, no ponto 4, um dos dois objetivos do Projeto é o de regular a interoperabilidade deste sistema de recolha de dados pessoais de contacto com a Plataforma de Intercâmbio de PLF. Não

obstante tal propósito, não se encontra no diploma uma única norma a regular, ou que efetivamente garanta, a pretendida interoperabilidade. Porque em causa está a comunicação de dados pessoais para entidades terceiras, recomenda-se que o Projeto defina regras relativas aos procedimentos e medidas de segurança a adotar para garantir a interoperabilidade com a Plataforma de Intercâmbio de PLF.

21. Eventualmente, poderá o legislador considerar o artigo 7.º cumpre tal propósito. Este artigo limita-se a remeter para portaria a definição dos *«procedimentos a adotar pelos diferentes intervenientes para efeitos de colaboração com as autoridades de saúde aquando da realização da investigação epidemiológica de casos confirmados de COVID-19 e rastreio de contactos com história de viagens por via aérea ou marítima durante o período de infecciosidade»*. Mas uma tal remissão em branco, sem prescrição de condicionantes relacionadas com as regras de proteção de dados pessoais, é manifestamente insuficiente para cumprir esse desiderato.

22. Além disso, fica por explicar qual a relevância direta dos diferentes interesses públicos que a identificação dos membros do Governos a quem incumbe a tarefa de emitir a portaria indicia como pertinentes neste contexto. Na verdade, não se alcança que a definição dos procedimentos subsequentes à identificação de casos de infeção por SARS-CoV-2 para o rastreio de contactos dependa ainda, por exemplo, da intervenção de entidades públicas da área do turismo. Sugere-se, por isso, a reponderação do disposto no artigo 7.º.

23. Finalmente, chama-se a atenção para a importância de se estatuir no Projeto que o mesmo consagra um regime transitório, temporalmente delimitado, adstrito à situação pandémica, como, aliás, vem explicitado na Decisão de Execução que o projeto invoca (onde se fixa o período de vigência: 31 de maio de 2021 ou até à declaração formal de extinção da situação de emergência de saúde pública relacionada com o SAR-CoV-2 pelo Diretor-Geral da Organização Mundial de Saúde, caso ocorra antes – cf. n.º 8 do artigo 2.º-A que a Decisão de Execução (UE) 2021/858 introduziu na Decisão de Execução (UE) 2017/253).

III. Conclusão

24. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda a revisão do Projeto de Decreto Lei, em especial quanto ao seu artigo 6.º:

- a. Explicitando a que a DGS é a responsável pelo tratamento dos dados pessoais e que o subcontratante Instituto de Turismo de Portugal, IP, é o subcontratante, bem como as respetivas obrigações à luz do RGPD (cf. supra, pontos 11 a 15 e 17);
- b. Especificando se a plataforma onde é submetido o formulário regista e conserva alguma informação e se essa informação é relacionável com as pessoas singulares que submetem o formulário, caso em o seu tratamento tem também de ser nesta sede regulado (cf. supra, ponto 16); e

- c. Delimitando as categorias de entidades que estão sujeitas às obrigações elencadas no n.º 6 do artigo 6.º, por não ser evidente qual é o universo de entidades em vista (cf. supra, ponto 18).

25. A CNPD recomenda ainda, especificamente, a alteração do n.º 7 do artigo 6.º, por tal, como se encontra redigido, parecer significar a prevalência deste diploma sobre o RGPD, sem que se vislumbre fundamento, sequer necessidade, para a redefinição dos critérios jurídico-constitucionais de resolução de conflitos de normas no ordenamento jurídico português (cf. supra, ponto 19).

26. Finalmente, a CNPD chama ainda a atenção para a necessidade de o Projeto:

- a. Regular a interoperabilidade deste sistema de informação relativo a dados pessoais de contacto com a Plataforma de Intercâmbio de PLF, conforme o propósito anunciado na exposição de motivos, em conformidade com o RGPD, máxime, quanto aos procedimentos e medidas de segurança dos dados pessoais (cf. supra, pontos 20 a 22); e
- b. Destacar a natureza transitória deste regime restritivo de direitos, liberdades e garantias que o mesmo consagra (cf. supra, ponto 23).

Lisboa, 14 de outubro de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)