

## PARECER/2022/99

### I. Pedido

1. A Direção Geral do Consumidor (DGC) solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre o projeto de Portaria que visa aprovar as funcionalidades da «Plataforma de cessação de contratos», a que ficam sujeitos os operadores de comunicações eletrónicas, nos termos do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 138.º da Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.
2. A CNPDP 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, a 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, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.
3. Após solicitação da CNPDP, foi remetido um estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais.

### II. Análise

4. A Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, que aprovou a nova Lei das Comunicações Eletrónicas, transpondo para a ordem jurídica nacional três Diretivas europeias, entre as quais a Diretiva UE 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que estabelece o Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (Lei das Comunicações Eletrónicas – doravante LCE), veio, no seu Título V, consagrar, entre outros aspetos, os direitos dos utilizadores finais de serviços de comunicações eletrónicas.
5. No âmbito das regras de proteção destes utilizadores, são estabelecidas as formas de cessação dos contratos por iniciativa dos utilizadores finais e consumidores.
6. Nos termos do n.º 5 do artigo 138.º da referida LCE, prevê-se a possibilidade de os consumidores exercerem os seus direitos de cessação através de uma plataforma eletrónica criada para o efeito e gerida pela Direção-Geral do Consumidor (DGC) e cujas funcionalidades devem ser aprovadas por portaria do membro do Governo responsável pela área da defesa do consumidor.
7. Assim, com vista a facilitar a cessação de contratos e a mobilidade dos consumidores e dando cumprimento ao dispositivo legal acima mencionado, o presente projeto de portaria visa estabelecer as funcionalidades da nova plataforma denominada «Plataforma de Cessação de Contratos», adiante «Plataforma».

8. Nos termos do Preâmbulo, a Plataforma irá possibilitar aos consumidores solicitar, via web, informação sobre os contratos de comunicações eletrónicas de que são titulares, bem como submeter pedidos de cessação desses mesmos contratos.

9. O desenvolvimento da plataforma realizar-se-á em duas fases. Na primeira serão implementadas as funcionalidades de cessação do contrato através de denúncia e comunicação do óbito do titular do contrato. A segunda fase terá como resultado a funcionalidade de suspender o contrato e cessar por caducidade ou resolução.

10. O estudo de impacto que a DGC remeteu à CNPD diz apenas respeito à primeira fase de implementação.

#### **i. Nota prévia**

11. Importa, em primeiro lugar, esclarecer uma imprecisão constante do estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, quanto à não obrigatoriedade de realizar a avaliação, por não se enquadrar nas situações previstas no artigo 35.º do RGPD.

12. Sublinha-se que, neste processo, a realização do estudo de impacto é exigida, não pelo RGPD (nem pelo Regulamento n.º 798/2018, de 3 de novembro, que, curiosamente, não foi mencionado no referido estudo), mas pelo n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que obriga a que *os pedidos de parecer sobre disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD pelo titular do órgão com poder legiferante ou regulamentar, instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados*, como a CNPD assinalou junto do requerente logo que recebeu o pedido de parecer.

#### **ii. Intervenientes no tratamento de dados pessoais**

13. No estudo de impacto consideram-se como responsáveis pelo tratamento a DGC, a ANACOM enquanto entidade reguladora e fiscalizadora e todos os operadores de comunicações eletrónicas do setor residencial na medida em que estão legalmente obrigadas a assegurar o exercício do direito de cessação de contratos nos termos do disposto nos n.ºs 5 e 6 do artigo 138.º da LCE. No ponto do estudo de impacto AIPD 3.2.1 "Equipa e Contactos dos responsáveis de tratamento" consta que as «referidas entidades serão responsáveis na medida da sua intervenção» que decorre do fundamento de licitude respetivo. No entanto, no ponto 3.5 refere-se que "Após a identificação dos responsáveis conjuntos pelo tratamento..." suscitando dúvidas sobre se se trata de uma situação de responsabilidade conjunta enquadrável no artigo 26.º do RGPD.

14. Ora, entende-se por responsável pelo tratamento de dados, nos termos da alínea 7) do artigo 4.º do RGPD, «A pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo, que individualmente ou em conjunto com outras determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais; sempre que as

finalidades e os meios desse tratamento sejam determinadas pelo direito da União ou de um Estado Membro, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos aplicáveis à sua nomeação podem ser previstos pelo direito da União ou de um Estado Membro.»

15. Porém, tendo a finalidade e os meios de tratamento sido definidos pela Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, a mesma é omissa quanto ao responsável pelo tratamento, limitando-se a referir que a DGC é a entidade responsável por *gerir* a Plataforma.

16. Na verdade, nos tratamentos efetuados através da Plataforma confluem três tipos de entidades diferentes com funções diversas: a DGC, a ANACOM e todas os operadores de comunicações eletrónicas do setor residencial.

17. A DGC, enquanto entidade responsável pelo funcionamento da Plataforma tem uma responsabilidade pelos tratamentos de dados efetuados nesse contexto, sendo especificamente responsável pela segurança da plataforma e confidencialidade e integridade da informação aí tratada. E será ainda a responsável pelo tratamento de dados decorrente da constituição de uma base de dados que parece estar implícita no n.º 2 do artigo 6.º do projeto de portaria (cf. infra).

18. Por sua vez, verifica-se que a ANACOM é apenas um utilizador da Plataforma, que acede aos dados no âmbito das suas atribuições e competências fiscalizadoras e que os operadores são também utilizadores da Plataforma, a que acedem apenas para tramitar os pedidos que lhes sejam dirigidos.

19. Está, por isso, afastada quer a eventual responsabilidade conjunta, quer a qualificação da ANACOM e dos operadores como subcontratantes.

20. Com efeito, quer a ANACOM quer cada um dos operadores são, do ponto de vista de proteção de dados, terceiros, na aceção da alínea 10) do artigo 4.º do RGPD.

21. A Portaria tem de deixar expressa esta realidade, por razões de certeza e segurança jurídica, bem como, a determinação das finalidades específicas de acesso à Plataforma para cada tipo de utilizador

22. Importa aqui analisar ainda a intervenção da DGC, não como responsável pelo tratamento na gestão da Plataforma, mas sim como utilizadora para fins estatísticos. Com efeito, no estudo de impacto indica-se que os dados pessoais disponibilizados pelo utilizador estarão acessíveis à DGC, especificando-se a finalidade estatística, questão que não está regulada na Portaria.

23. Sobre a utilização pela DGC dos dados pessoais para fins estatísticos, só se refere, novamente no estudo de impacto, que «serão anonimizados e pretendem contabilizar apenas o número de interações, número de processos iniciados, número de processos cancelados e número de processos concluídos». Ora, nos termos do

n.º 1 do artigo 89.º do RGPD, o tratamento de dados para fins estatísticos está sujeito a garantias adequadas para os direitos e liberdades dos titulares dos dados, que asseguram a adoção de medidas técnicas e organizativas que garantem, nomeadamente, o respeito pelo princípio da minimização de dados.

24. Não obstante, para a análise dos parâmetros acima referidos não se afigura necessário o acesso a dados pessoais, mas tão só a criação de um automatismo que obtenha os valores dos parâmetros pretendidos e os disponibilize à DGC.

25. Assim, não se encontrando na LCE, nem no projeto de Portaria, qualquer previsão sobre a utilização da Plataforma para fins estatísticos, a CNPD recomenda que na Portaria se determine que sejam produzidos e disponibilizados automaticamente à DGC os valores dos parâmetros relativos ao número de interações, número de processos iniciados, número de processos cancelados e número de processos concluídos.

26. Caso se mostre necessário o acesso a dados pessoais, que para aqueles fins não se alcança, deverá a Portaria regular a reutilização dos dados pessoais para tal finalidade, explicitando o fundamento para a reutilização desses dados para tal finalidade, bem como o processo de anonimização que se venha a efetuar, em obediência ao n.º 1 do artigo 89.º do RGPD.

27. O facto da DGC ser responsável pelo tratamento de dados pessoais realizados na Plataforma, não exime de responsabilidade cada um dos operadores quanto à qualidade dos dados que insere na Plataforma, *i.e.*, quanto ao seu rigor e atualização.

28. Aproveita-se para recomendar que se altere a redação do n.º 1 do artigo 6.º do projeto de portaria, por não ser a plataforma o sujeito jurídico da obrigação de assegurar o cumprimento do RGPD, mas sim, a título principal, a DGC.

### **iii. Finalidades da plataforma**

29. O artigo 2.º do projeto de portaria descreve as finalidades da plataforma, todavia em termos que causam alguma perplexidade.

30. Em primeiro lugar, no n.º 4 do artigo 2.º refere-se que «A Plataforma possibilita a comunicação com outros sistemas informatizados já existentes ou que venham a ser criados após a entrada em vigor da presente portaria».

31. Tendo em conta que, para as finalidades descritas, a plataforma apenas tem de assegurar «[...] aos operadores de comunicações eletrónicas o acesso aos respetivos pedidos de informação e de cessação de contratos de comunicações eletrónicas, permitindo a sua gestão e tratamento», conforme o previsto no n.º 3 do

mesmo artigo, e ainda o acesso pela ANACOM na medida em que tal seja necessário para o exercício das suas competências, não se vê que *outros* sistemas informatizados já existentes ou que venham a ser criados são aqui pertinentes.

32. Por outras palavras, o teor vago e indeterminado desta disposição é inadmissível, sendo essencial que estejam identificadas as categorias de entidades que têm de aceder à plataforma para cumprimento das suas obrigações legais ou exercício dos seus poderes legais, razão por que se recomenda a alteração do n.º 4 do artigo 2.º, especificando-se os sistemas com que a plataforma comunica.

33. Acresce que no n.º 5 do artigo 2.º surge a referência à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Mar.

34. Aparentemente, será esta entidade que vai assegurar o alojamento da plataforma em *cloud*. Todavia, não está identificada a qualidade em que intervém, que só pode ser a de subcontratante, nos termos da alínea 8) do artigo 4.º do RGPD, devendo existir um acordo que regule essa relação de subcontratação, nos termos do artigo 28.º do RGPD.

35. A este propósito, sublinha-se, porque mais uma vez o estudo de impacto é omissivo, que, na perspetiva do regime de proteção de dados, máxime dos artigos 44.º e seguintes do RGPD, é essencial garantir que os servidores da *cloud* estejam localizados em território de Estados-Membros da União Europeia ou de Estado terceiro que assegure um nível de proteção adequada dos dados pessoais, chamando especial atenção para a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre esta matéria.

36. Prescreve-se uma tecnologia em concreto, que suscita riscos específicos, sem cuidar de regulamentar salvaguardas necessárias que devem ser adotadas. Reafirma-se que esta tecnologia não foi objeto de análise no estudo de impacto e por essa razão desconhece-se a natureza e o modelo da *cloud* que irá armazenar os dados pessoais.

37. Sempre se alerta para o facto de, no n.º 4 do artigo 2.º, a Resolução do Conselho de Ministros estar mal identificada. De todo o modo, dá-se nota que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, de 28 de março, é omissa no que se refere ao armazenamento em *cloud*, ficando assim por se saber quais os requisitos de segurança que são observados.

#### iv. Dados pessoais tratados

38. No que respeita aos dados pessoais objeto de tratamento o Projeto de Portaria é omissivo. Apenas no caso de pedidos de informação contratuais refere que o mesmo deverá ser efetuado em (...) *formulário próprio na Plataforma, sendo de preenchimento obrigatório, designadamente, os campos que identificam o consumidor e o*

*operador de comunicações eletrónicas*” (cf. n.º 1 do artigo 4.º), subsistindo a dúvida se a obrigatoriedade do preenchimento é para o formulário ou para os campos de recolha dos dados pessoais.

39. É no estudo de impacto que se elencam os dados pessoais para os requerentes de cessação de contratos: endereço de correio eletrónico, nome, n.º de documento de identificação civil, número de identificação fiscal, operadora responsável pelo contrato, n.º de cliente e de contrato, certidão de óbito, adiantando que todos os dados são de preenchimento obrigatório.

40. Não se compreende a razão por que a Portaria é omissa quanto às categorias de dados pessoais tratados e sobre o carácter facultativo ou obrigatório do seu preenchimento. Recomenda-se a sua previsão explícita. Quanto à conservação dos dados pessoais dos pedidos de informações contratuais e de cessação de contratos, o n.º 2 do artigo 6.º do projeto de portaria refere que os pedidos de informação contratuais e de cessação submetidos na plataforma são armazenados pelo período de 8 anos, explicando-se no estudo de impacto que este prazo foi definido “tendo em conta os prazos estipulados para os processos de contraordenação no Regime-Geral das Contraordenações”.

41. Todavia, a portaria é omissa quanto à existência desta base de dados, sobre a finalidade e onde reside a mesma.

42. Por outro lado, se a finalidade é a fiscalização do cumprimento das obrigações previstas no artigo 138.º da LCE, não se alcança a razão por que não se prevê também a conservação das respetivas respostas dos operadores; a não ser que se pretenda apenas manter os pedidos para os quais não houve resposta, o que cumpriria o princípio da minimização da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD e justificaria a fixação de um prazo correspondente ao prazo de prescrição, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Mas, a ser assim, importa delimitar no n.º 2 do artigo 6.º do Projeto os pedidos pertinentes.

#### **v. Pedidos e respetiva tramitação**

43. No início de qualquer procedimento na Plataforma, o *consumidor* deve “(...) *indicar e validar o seu endereço de correio eletrónico, para efeitos de receção de comunicação eletrónica com um link para prosseguir com o pedido*” (cf. n.º 3 do artigo 3.º do Projeto).

44. Este procedimento inicial suscita reservas à CNPD. Pese embora se compreenda a necessidade de validação do endereço de correio eletrónico, o envio de um *link* numa mensagem de correio eletrónico para poder prosseguir é uma má prática, porque potenciadora de ataques de *phishing*.

45. Na verdade, as boas práticas para utilização da Internet recomendam que não se sigam *links*, especialmente vindos de endereços que não façam parte da lista de contactos e mesmo nessa situação há riscos que não devem ser negligenciados.

46. Acresce que existem alternativas que se apresentam mais seguras. A título meramente exemplificativo indica-se o envio de um código de verificação a ser inserido na Plataforma, desse modo garantido o acesso do consumidor à caixa de correio eletrónico indicada e permitindo o relacionamento do pedido com aquele correio eletrónico. Importa ainda limitar o período temporal para a inserção do código de verificação na Plataforma.

47. Deste modo, o n.º 3 do artigo 3.º deve ser alterado em conformidade.

48. O estudo de impacto refere este procedimento, mas é, e não poderia ser, omissa na ponderação do risco associado. Adicionalmente, o estudo de impacto assume a obrigação, para que se possa prosseguir, de o consumidor concordar com a denominada Política de Privacidade do *site*.

49. Ora, a Política de Privacidade mais não é que o meio através do qual o responsável pelo tratamento garante o direito de informação previsto no artigo 13.º do RGPD e o titular dos dados não tem de concordar com a mesma, parecendo querer atribuir-se a esta concordância o valor de consentimento, que não tem. Deve este procedimento ser alterado.

50. No que toca aos pedidos de informação contratuais, o n.º 2 do artigo 4.º obriga à autenticação através de chave móvel digital. Contudo, no estudo de impacto é referida também autenticação com o Cartão de Cidadão.

51. A CNPD reconhece a adequação da autenticação por estes dois métodos, mas considera que existem outros meios comumente utilizados para a identificação do cidadão perante a administração que permitiriam que o universo de pessoas com capacidade de utilização da Plataforma fosse mais inclusivo, não discriminando os consumidores pelo facto de não possuírem Cartão de Cidadão.

52. Com efeito, são várias as plataformas da administração pública que disponibilizam a autenticação com as credenciais da Autoridade Tributária, disponível também para cidadãos que não têm Cartão de Cidadão, mas que seguramente poderão ter contratos com operadores de comunicações eletrónicas.

53. Deste modo, deve o n.º 2 do artigo 4.º refletir as diversas possibilidades de autenticação dos consumidores.

54. Nota-se, com perplexidade, que a autenticação não é exigida para os pedidos de cessação de contratos (cf. artigo 5.º da Portaria), embora seja referida no estudo de impacto.

55. Atendendo às consequências que a cessação contratual desencadeada por terceiros pode ter para o consumidor, é essencial que seja garantida a autenticação de quem solicita a alteração ou cessação contratual.

56. Verifica-se ainda que o projeto de portaria é omissivo quanto aos procedimentos adotados para dar resposta aos direitos dos titulares dos dados. E nem sequer no estudo de impacto vem explicado o fluxo para dar resposta ao exercício de direitos dos titulares, apenas se mencionando estar essa informação «disponível para consulta através da área destinada à Política de Privacidade disponível na página principal da plataforma».

57. Recomenda-se, por isso, que o projeto especifique, pelo menos, qual o meio para o seu exercício.

#### **vi. Integração dos operadores de comunicações eletrónicas na Plataforma**

58. Apesar da epígrafe do artigo 7.º do Projeto, este é omissivo quanto aos requisitos e procedimentos técnicos de integração dos operadores de comunicações eletrónicas na Plataforma, o estudo de impacto também é omissivo quanto a esta matéria, desconhecendo-se, por isso, como se efetivará o acesso dos operadores de comunicações aos pedidos e como estes disponibilizarão as respetivas respostas.

59. Assim, é imprescindível que a Portaria defina os procedimentos para o acesso e transmissão de dados entre a Plataforma e os operadores de comunicações, especificando que, na eventualidade de a interação ser por acesso direto à Plataforma, as credenciais de acesso sejam nominais, não sendo admissíveis credenciais genéricas por operador. Caso haja interligação entre os sistemas, designadamente por *webservices*, devem adotar-se medidas para garantir que apenas máquinas autorizadas possam tramitar os pedidos.

60. Em ambos os casos, é imprescindível, por força do disposto no artigo 32.º do RGPD, que existam registos de auditoria de todas as operações realizadas.

### **III. Conclusão**

61. Nos termos e com os fundamentos supra expostos, a CNPD recomenda que na Portaria:

- a. fique expresso que a Direção-Geral do Consumidor intervém como responsável pelo tratamento e a ANACOM e os operadores de comunicações eletrónicas como terceiros, determinando ainda as finalidades específicas de acesso à Plataforma para cada tipo de utilizador;
- b. fique expresso que a Secretaria-Geral do Ministério da Economia e do Mar age na qualidade de subcontratante, nos termos da alínea 8) do artigo 4.º do RGPD;
- c. se determine que sejam produzidos e disponibilizados automaticamente à DGC os valores dos parâmetros relativos ao número de interações, número de processos iniciados, número de processos cancelados e número de processos concluídos;
- d. se altere a redação do n.º 1 do artigo 6.º, por não ser a plataforma o sujeito jurídico da obrigação de assegurar o cumprimento do RGPD, mas sim, a título principal, a DGC;



- e. se proceda à alteração do n.º 4 do artigo 2.º, especificando-se os sistemas com que a plataforma comunica;
- f. se regule as salvaguardas a adotar para a utilização de armazenamento em *cloud*;
- g. se preveja explicitamente as categorias de dados pessoais tratados e esclareça o caráter facultativo ou obrigatório do seu preenchimento;
- h. se delimite, no n.º 2 do artigo 6.º, os pedidos pertinentes;
- i. se altere o n.º 3 do artigo 3.º, no sentido de se considerar uma alternativa mais segura de validação do endereço de correio eletrónico;
- j. se altere o n.º 2 do artigo 4.º para refletir as diversas possibilidades de autenticação dos consumidores;
- k. seja garantida a autenticação de quem solicita a alteração ou cessação contratual;
- l. se especifique qual o meio para o exercício dos direitos dos titulares dos dados pessoais;
- m. se definam os procedimentos para o acesso e transmissão de dados entre a Plataforma e os operadores de comunicações;
- n. se preveja a obrigatoriedade de registos de auditoria de todas as operações realizadas.

Aprovado na sessão de 2 de novembro de 2022



Filipa Calvão (Presidente)