

PARECER/2022/68

**I. Pedido**

1. O Instituto da Segurança Social, I.P., submeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (doravante CNPD), para parecer, a minuta de Protocolo que visa estabelecer os termos e as condições de acesso ao sistema de informação no âmbito da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI), a celebrar com os Municípios, no âmbito do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e respetiva regulamentação. São outorgantes neste Protocolo o Instituto da Segurança Social, I.P., (ISS), o Instituto de Informática, I.P., (II, I.P.) e os municípios.

2. O pedido é acompanhado pela Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD).

3. 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, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com o 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.

**II. Análise**

4. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, dispondo o n.º 1 do artigo 4.º que a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizadas através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de transferência em causa.

5. O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social, ao abrigo das alíneas c) e f) do artigo 3.º, e dos artigos 12.º e 32.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

6. Para o exercício dessas novas competências, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 50/2018 é determinada a garantia de acesso das autarquias aos sistemas de informação utilizados pela administração direta e indireta do Estado, para gestão de processos e restante informação integrada nas competências transferidas. Assim, nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, preconiza-se que o

desenvolvimento do serviço de atendimento e de acompanhamento social e a celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI são efetuados com recurso a sistema de informação específico.

7. Por sua vez, a Portaria n.º 63/2021, de 17 de março, regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais, e a Portaria n.º 65/2021, de 17 de março, estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto.

8. Sublinha-se que o artigo 14.º da Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro, alterado pelo artigo 2.º da Portaria n.º 63/2021 e o n.º 1 do artigo 27.º-A aditado à Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, pelo artigo 3.º da Portaria n.º 65/2021 referem que o acesso ao sistema de informação específico se encontra restringido aos dados relevantes para a prossecução das competências do atendimento e acompanhamento social e ao acompanhamento a beneficiários de RSI no âmbito do contrato de inserção.

9. A Cláusula Segunda, que define o âmbito e contexto do tratamento de dados, dispõe que «o tratamento de dados efetua-se no âmbito do serviço de atendimento e de acompanhamento social de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social e para os Municípios, bem como de emergência social» (sublinhado nosso). Sugere-se a clarificação do texto por não se alcançar o seu sentido.

10. Quanto ao fundamento de licitude do tratamento de dados pessoais em causa, a Cláusula Quarta da minuta de Protocolo consagra que «1. O tratamento de dados pessoais é feito mediante o consentimento livre, específico, informado e inequívoco do respetivo titular ou do seu representante legal, para as finalidades assinaladas na cláusula anterior, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, no artigo 7.º e artigo 14.º do RGPD bem como em cumprimento da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, formalizado pelo documento do consentimento informado - cujo modelo se encontra anexo ao presente Protocolo, como Anexo I, e do qual é parte integrante».

11. No entanto, o Anexo II, que concretiza os dados pessoais do titular e dos membros do agregado familiar objeto de tratamento, refere dados relativos à saúde, que integram as categorias especiais de dados pessoais previstos no artigo 9.º do RGPD.

12. Assim, nos termos da alínea a) do n.º 2 deste artigo, o seu tratamento é possível se o titular dos dados tiver dado o seu consentimento explícito para o tratamento desses dados pessoais para uma ou mais finalidades específicas.

13. Para fundamentar a licitude do tratamento, a Encarregada de Proteção de Dados da Segurança Social, na apreciação que faz da AIPD, invoca a Autorização n.º 280/2005, de 7 de junho de 2005, da CNPD, relativa à legalização da informação respeitante ao Subsistema da Informação da Ação Social onde se determina «Deve contudo diligenciar no sentido de recolher o consentimento prévio e esclarecido dos titulares dos dados quanto às matérias de natureza sensível, nomeadamente relativas à vida privada e aos dados de saúde dos potenciais beneficiários».

14. Importa esclarecer que o quadro legal hoje é substancialmente diferente, com a entrada em vigor e a aplicação do RGPD, pelo que o disposto naquela autorização deve ser revisto, para à luz do novo quadro jurídico encontrar o fundamento de licitude que melhor se adequa. Ora, se em 2005, face à lei vigente, não havia outro fundamento de licitude, para suportar o tratamento de dados sensíveis, agora o RGPD oferece, entre o leque de fundamentos do n.º 2 do artigo 9.º, condições que melhor se adequam a este tratamento.

15. Sobretudo porque, como se destaca na alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, o consentimento para ser válido deve ser livre. E, no tipo de situações aqui visadas, é difícil assegurar uma efetiva liberdade de manifestação de vontade. Como se explica no considerando 42 do RGPD não se deverá considerar que o consentimento é livre se o titular dos dados não dispuser de uma escolha verdadeira ou livre ou não puder recusar nem retirar o consentimento sem ser prejudicado. Precisamente, no caso em apreço, a recusa de consentimento ou a decisão de o retirar tem consequências extremamente graves para o titular dos dados, podendo ficar privado de apoios sociais fundamentais para uma vida digna.

16. Acresce que, nos termos do considerando 43 do RGPD, o consentimento não deverá constituir fundamento jurídico válido para o tratamento de dados pessoais em casos específicos em que existe um desequilíbrio manifesto entre o titular dos dados e o responsável pelo tratamento, nomeadamente quando este é uma autoridade pública.

17. Deste modo, e porque o titular dos dados não dispõe de uma alternativa válida ao consentimento, entende-se que, no caso, não há condições para a manifestação livre do consentimento, não podendo, por isso, constituir um fundamento de licitude válido para o tratamento de dados pessoais.

18. A arquitetura da fundamentação jurídica para o tratamento de dados em causa deve, pois, começar por contemplar uma das situações previstas no artigo 6.º do RGPD. Entende-se que se aplica no caso em análise a alínea c) do n.º 1, na medida em que o tratamento é necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica

a que os municípios passam a estar sujeitos com a transferência de competências em matéria social operada pelo Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto. Depois, face ao tratamento de categorias especiais de dados previstos no artigo 9.º do RGPD deverá indicar-se a causa de exclusão da proibição do seu tratamento.

19. Nestes termos, o tratamento de categorias especiais de dados é possível se, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD, o seu tratamento *for necessário para efeitos do cumprimento de obrigações e do exercício de direitos específicos do responsável pelo tratamento ou do titular dos dados em matéria de legislação...de segurança social e de proteção social na medida em que esse tratamento seja permitido pelo direito da União ou dos Estados Membros... que preveja garantias adequadas dos direitos fundamentais e dos interesses dos titulares dos dados.*

20. Porém, o Decreto-Lei 55/2020, pese embora atribua competências aos Municípios em matéria social, não prevê as salvaguardas adequadas, de forma a proteger os dados pessoais e outros direitos fundamentais (cfr. considerando 52 do RGPD), como deveria ter sido garantido pelo legislador.

21. Deste modo, para suprir a omissão legislativa, importa garantir que as medidas de salvaguarda referidas constem expressamente do texto do Protocolo.

22. Pelo exposto, a CNPD sugere a eliminação dos n.ºs 1 e 2 da Cláusula Quarta bem como do Anexo I – Modelo de Consentimento Informado. Recomenda ainda a alteração do n.º 3 desta Cláusula na parte relativa aos direitos dos titulares dos dados aí referidos (direitos de acesso, de retificação e apagamento), enquadrando-os na Cláusula Décima Quarta relativa a esta matéria.

23. Por sua vez a Cláusula Quinta, relativa aos dados pessoais objeto de tratamento, remete para o Anexo II. Os dados pessoais do requerente e dos membros do seu agregado familiar aí referidos resultam da lista de documentação obrigatória que deve instruir o requerimento dirigido aos serviços competentes da Segurança Social para atribuição de RSI e do relatório social previstos nos artigos 3.º e 16.º da Portaria 257/2012, alterada pela Portaria 65/2021. Note-se que o Anexo II refere documento de identificação civil (português, estrangeiro), enquanto a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria 257/2012 refere «fotocópia dos documentos de identificação civil». A CNPD manifesta, uma vez mais<sup>1</sup>, as reservas que a cópia de documento de identificação levanta quanto ao valor da prova da identidade, uma vez que a digitalização de um documento de identificação

---

<sup>1</sup> Veja-se o Parecer n.º 31/2017, de 17 de maio de 2017, disponível em <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2017&type=4&ent=> e ainda o Parecer n.º 142/2020, de 3 de dezembro de 2020, disponível em <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2020&type=4&ent=> e Parecer 2021/118, de 7 de setembro de 2021, disponível em <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2021&type=4&ent=>

é facilmente manipulável, não garantindo assim a veracidade dos dados, em desrespeito pelos princípios da exatidão e da integridade dos dados pessoais consagrados nas alíneas d) e f) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

24. Reafirma-se que a cópia simples dos documentos de identificação constitui um documento sem qualquer valor jurídico probatório, precisamente pela facilidade da sua manipulação, pelo que se recomenda a opção por outras formas de comprovação da identidade dos requerentes e a consequente revisão da lista de anexos obrigatórios.

25. Impõe-se uma referência ao prazo de 10 anos para conservação dos dados previsto na Cláusula Sexta do Protocolo. Na AIPD não é apresentada qualquer justificação para este prazo pelo que a CNPD não está em condições de se pronunciar sobre o cumprimento do princípio da limitação da conservação previsto na alínea e) do artigo 5.º do RGPD.

26. Nos termos do n.º 1 da Cláusula Sétima e da Cláusula Décima são responsáveis pelo tratamento de dados pessoais o ISS, I.P., e o Município, sendo o II, I.P. subcontratante. Da análise do Protocolo resulta que estamos perante um caso de responsabilidade conjunta, nos termos do artigo 26.º do RGPD, que pressupõe a existência de um acordo que reflita devidamente as funções e relações respetivas dos responsáveis conjuntos pelo tratamento em relação aos titulares dos dados. A CNPD sugere assim que seja alterado o conteúdo da Cláusula Décima por forma a conter uma referência expressa à existência de um acordo entre os dois responsáveis pelo tratamento que consagre as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do RGPD.

27. Note-se que relativamente à definição do papel de subcontratante, a minuta do protocolo, no considerando b), dispõe que o II, I.P. *intervém neste protocolo por ser a pessoa coletiva pública que assegura a construção, gestão e operação de sistemas aplicacionais e de infraestruturas tecnológicas nas áreas de tecnologias de informação e comunicação dos serviços e organismos dependentes do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 196/2012, de 23 de agosto*, enquanto a AIPD apenas indica o papel de «assegurar o «(...) acesso à formação, na modalidade à distância - formato e-learning, através do Portal da Formação - <https://portalformacaoii.seg-social.pt/SGForm/>».

28. Por outro lado, constata-se que a minuta de Protocolo é totalmente omissa quanto à concretização da forma de comunicação entre as redes informáticas dos Municípios e a rede do II, I.P. De facto, na AIPD, secção do controlo de acessos, a segurança de redes indica que «a plataforma de interoperabilidade do Instituto de Informática está integrada e é monitorizada permanentemente pelo Centro de Controlo Operacional». Por sua vez, no «Anexo III – Minuta de Termo de Responsabilidade» do Protocolo, consta que cada funcionário municipal com funções a desempenhar no âmbito do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS), deterá

acesso ao sistema de informação específico denominado “WebSSIS”, não sendo, portanto, por via da plataforma de interoperabilidade do II, I.P.

29. Acresce que da análise da descrição da implementação dos controlos resulta que, na generalidade, todos se referem à plataforma de interoperabilidade do II, I.P. O único que refere especificamente o sistema WebSSIS é o controlo da «Monitorização de Integridade». Assim, constata-se que a AIPD não está focada no definido para a operacionalização do protocolo.

30. Não estando prevista na AIPD, os ativos de que dependem os dados pessoais (v.g., equipamento informático, programa informático, redes, pessoas, papel ou canais de transmissão em papel), chama-se a atenção para a necessidade de, nas comunicações entre o II, I.P. e os Municípios, haver capacidade para garantir a identidade correta do remetente e destinatário da transmissão dos dados pessoais. Assim, e de acordo com os requisitos técnicos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, recomenda-se a utilização de tecnologia de comunicação segura (por exemplo, VPN), com sistema de autenticação forte (preferencialmente através de certificados), para que a transmissão de dados entre entidades de ambientes tecnológicos distintos seja efetuada em segurança.

31. De acordo com o n.º 5 da Cláusula Oitava da minuta do Protocolo, cada consulta/alteração é auditável a todo o tempo, no sistema de informação, quanto ao utilizador que a realizou e respetiva data/hora. Esses dados de auditoria são conservados durante um prazo de 2 anos. A CNPD faz notar que, ao preservar a informação que foi consultada/alterada, é relevante indicar quem terá acesso a esses registos de auditoria e quais as salvaguardas para que os mesmos sejam de acesso restrito, pelo que se recomenda a introdução de um inciso contendo essas indicações.

33. Por sua vez, na AIPD, o ponto 2.3.1, Avaliação dos controlos de segurança, indica para a encriptação que «A comunicação dos dados, no âmbito do presente protocolo, é efetuada através de comunicação segura (HTTPS), sendo os dados em trânsito encriptados e seguros». Assim, recomenda-se que todas as comunicações sejam cifradas, no protocolo HTTPS, com uso de Transport Layer Security (TLS), na sua versão mais recente.

34. O protocolo faz referência na Cláusula Oitava (Gestão do sistema de informação) à credenciação no sistema WebSSIS mediante identificação dos utilizadores autorizados pelo Município, com vista à atribuição de um código de utilizador e de uma palavra-passe, pessoal e intransmissível. A este propósito, aproveita-se para deixar as seguintes recomendações: a) deve existir uma política de utilização de credenciais fortes com *passwords* longas, únicas, complexas e com números, símbolos, letras maiúsculas e minúsculas; b) bloquear as contas após várias tentativas inválidas de login, e c) se viável, o uso de palavra-passe, preferencialmente em combinação com outro fator (2FA).

35. Por outro lado, face ao acesso aos dados pessoais pelos diversos municípios, sugere-se que o II, I.P. realize uma verificação periódica de que as medidas de segurança definidas estão em prática, garantindo que são eficazes e atualizando-as regularmente, especialmente quando o processamento ou as circunstâncias se alteram, incluindo as que são implementadas pelos municípios no contexto dos tratamentos de dados.

36. Quanto à Cláusula Décima Primeira, relativa às obrigações do subcontratante, o n.º 2 dispõe que «Considera-se delegada no subcontratante a escolha de subcontratantes ulteriores, sem prejuízo da disponibilização de uma lista atualizada com a identificação destes, acompanhada das condições contratuais aplicáveis e do direito de oposição». Note-se que o n.º 2 do artigo 28.º do RGPD prevê a possibilidade de um subcontratante contratar outro subcontratante, sob autorização "específica ou geral" prévia do responsável, mas obriga o subcontratante a informar o responsável do tratamento *"de quaisquer alterações pretendidas quanto ao aumento do número ou à substituição de outros subcontratantes, dando assim ao responsável pelo tratamento a oportunidade de se opor a tais alterações"*.

37. Entende-se, pois, que a redação da Cláusula Décima Primeira é demasiado genérica e permissiva, não cumprindo os requisitos legais da subcontratação previstos nos n.ºs 2 e n.º 4 do artigo 28.º do RGPD, uma vez que o subcontratante só pode proceder a ulteriores subcontratações se esses subcontratantes apresentarem as *«garantias suficientes de execução de medidas técnicas e organizativas adequadas...»*. Sugere-se ainda a substituição da referência ao *direito de oposição* por possibilidade de se opor, uma vez que aquela expressão é atribuída no RGPD aos titulares dos dados nos termos do seu artigo 21.º.

38. Assim, recomenda-se a correção da Cláusula Décima Primeira e que aí sejam inseridas referências às obrigações dos subcontratantes plasmadas nos n.ºs 2 e 4 do artigo 28.º do RGPD.

39. Por último, a Cláusula Décima Quarta prevê que *o exercício dos direitos por parte dos titulares dos dados poderá ser feito junto do Município, devendo ser identificado um ponto de contacto relacionadas com o RGPD para os titulares dos dados para as matérias de proteção de dados para resposta ao exercício de direitos, tratamento de incidentes de violação ou pedidos de esclarecimentos e sejam o ponto de ligação entre as diversas entidades tanto na execução das atividades associadas, bem como no esclarecimento de dúvidas relacionadas com o RGPD*.

40. A este propósito, apenas se recorda que, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º do RGPD, em caso de responsáveis conjuntos pelo tratamento, o titular dos dados pode exercer os direitos que lhe confere o RGPD em relação a cada um dos responsáveis pelo tratamento, devendo aquela cláusula ser interpretada em conformidade com tal poder.

41. Tendo em conta a referência feita naquela cláusula a *um ponto de contacto relacionado com o RGPD*, aproveita-se ainda para recordar que, tal como qualquer organismo público, os municípios têm o dever, enquanto

responsáveis pelo tratamento de dados pessoais, de designar um encarregado de proteção de dados (EPD) nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º do RGPD, publicar os contactos do EPD e comunicá-los à CNPD. Por fim, nos termos do n.º 4 do artigo 38.º os titulares dos dados podem contactar o EPD sobre todas as questões relacionadas com o tratamento dos seus dados pessoais e com o exercício dos seus direitos. Assim, a CNPD recomenda a reformulação do n.º 1 da Cláusula Décima Quarta, substituindo a referência a um ponto de contacto pela referência ao EPD.

### III. Conclusão

42.Com os fundamentos acima expostos a CNPD recomenda:

- a) A eliminação dos n.ºs 1 e 2 da Cláusula Quarta e do Anexo I – Modelo de Consentimento Informado. Recomenda ainda a alteração do n.º 3 desta Cláusula na parte relativa aos direitos dos titulares dos dados aí referidos (direitos de acesso, de retificação e apagamento), enquadrando-os na Cláusula Décima Quarta relativa a esta matéria;
- b) A reformulação da Cláusula Décima por forma a conter uma referência expressa à existência de um acordo entre os dois responsáveis pelo tratamento que delimite as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do RGPD;
- c) A introdução de um inciso que expressamente refira a concretização da forma de comunicação entre as redes informáticas dos Municípios e a rede do II, I.P bem como a indicação de utilização de tecnologia de comunicação segura, com sistema de autenticação forte, para que a transmissão de dados entre entidades de ambientes tecnológicos distintos seja efetuada em segurança.
- d) A introdução de uma alínea c) no n.º 1 da Cláusula Oitava contendo as recomendações referidas no ponto 34;
- e) O aditamento ao n.º 5 da Cláusula Oitava por forma a indicar quem terá acesso aos registos de auditoria e quais as salvaguardas para que os mesmos sejam de acesso restrito.



- f) A reformulação da Cláusula Décima Primeira por forma a serem inseridas referências às obrigações dos subcontratantes plasmadas nos n.ºs 2 e 4 do artigo 28.º do RGPD; e
- g) A alteração do n.º 1 da Cláusula Décima Quarta, referindo que o ponto de contacto deve ser o EPD.

Aprovado na reunião de 28 de julho de 2022



Filipa Calvão (Presidente)