



## PARECER/2021/166

### I. Pedido

1. A ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre dois «protocolos de cooperação para acesso a informação relativa às condições de elegibilidade para atribuição da tarifa social do fornecimento de serviço de acesso à internet em banda larga».
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, 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. No pedido solicita-se ainda pronúncia da CNPD sobre «a consagração futura da recolha e transmissão da informação com o nome e morada dos potenciais beneficiários de TSI, que não consta dos protocolos [...]», para que a ANACOM cumpra a obrigação de divulgação de informação sobre a TSI.

### II. Análise

4. A CNPD entende começar por destacar que o presente pedido deu entrada nos serviços da CNPD no dia 23 de dezembro de 2021, para emissão de pronúncia «com a máxima brevidade possível», tendo em conta o curto prazo de que se dispõe para implementação da TSI, que se pretende que ocorra «no início de janeiro de 2022».
5. Ainda que se compreenda a invocada urgência, não deixa de se notar que a utilidade da consulta prévia à CNPD, legalmente exigida em sede de procedimento de aprovação de normas jurídicas (mesmo que sob a forma de protocolo ou acordo) que prevejam ou incidam sobre tratamentos de dados pessoais, depende de se reconhecer o tempo suficiente a esta entidade para analisar as normas jurídicas – tempo esse que, nos termos do n.ºs 3 e 4 do artigo 92.º do Código do Procedimento Administrativo, é no mínimo de 10 dias (úteis) –, e de tempo suficiente para as partes ponderarem as recomendações contidas no parecer, sob pena de se ter tal consulta como uma mera formalidade vazia de qualquer conteúdo substancial.
6. Esta chamada de atenção serve aqui para explicar que a CNPD se limita a assinalar pouco mais do que os aspetos que manifestamente merecem alteração nos projetos de protocolo, sem cuidar de analisar com mais detalhe algumas das suas disposições.

7. Assim, começa-se por esclarecer que, na sequência da emissão do Parecer/2021/61, de 17 de maio, sobre o Projeto de Decreto-Lei n.º 963/XXII/2021, o qual, com alterações, veio a ser publicado como Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, e tendo sido solicitada pelo Gabinete do Secretário de Estado para a Transição Digital (por comunicação de 13 de junho) pronúncia sobre o artigo 11.º do referido projeto, entretanto alterado, a CNPD, por ofício n.º SAI\_CNPD/2021/2038, de 16 de junho de 2021, prestou os seguintes esclarecimentos e fez as seguintes recomendações quanto à nova versão do projeto:

*Em causa está a introdução de um novo n.º 2 no referido artigo 11.º com o seguinte teor: «Nos termos do disposto no número anterior, os potencia[is] beneficiários são identificados pela ANACOM, através de consulta aos serviços competentes da Segurança Social e da Autoridade Tributária e Aduaneira, e posteriormente comunicados as empresas que oferecem serviços de acesso à Internet em banda larga até 20 de setembro de cada ano.»*

*Com efeito, a versão anterior do Projeto sobre a qual a CNPD se tinha pronunciado determinava apenas que a consulta da ANACOM aos serviços competentes da Segurança Social e da Autoridade Tributária e Aduaneira é realizada através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública (iAP) gerida pela AMA - Agência da Modernização Administrativa, I. P., mediante prévia celebração de um acordo de proteção de dados, a ser submetido à apreciação da Comissão Nacional de Proteção de Dados. (cf. n.º 4 do artigo 9.º).*

*Mais determinava [a] versão anterior do Projeto, no n.º 1 do artigo 9.º, ser automático o procedimento de atribuição da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga, não carecendo de pedido ou requerimento dos interessados, e caber, de acordo com o proposto no n.º 2 do artigo 9.º, às empresas que oferecem serviços de acesso à Internet em banda larga obter a elegibilidade de um titular do contrato, junto da ANACOM, mediante o envio dos dados pessoais “número de identificação fiscal e morada fiscal”.*

*O n.º 1 do artigo 9.º do Projeto apresenta agora uma redação diferente, estatuidando que a atribuição automática da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga depende do pedido do interessado junto das empresas que oferecem serviços de acesso à internet em banda larga e após a confirmação da elegibilidade do interessado.*

*Em face da nova redação dos artigos 9.º e 11.º do Projeto, a CNPD considera que a comunicação pela ANACOM às empresas que oferecem serviços de acesso à internet em banda larga depende de um acesso por webservice, sobre canal seguro, por meio do qual, seja enviado o número de identificação fiscal (NIF) e a morada fiscal do cliente por parte das empresas.*

*Num segundo momento, a consulta de dados pela ANACOM junto dos serviços competentes da Segurança Social e da Autoridade Tributária e Aduaneira deve realizar-se através da iAP, enviando o NIF e morada fiscal do cidadão, e em resposta aqueles serviços confirmam apenas se preenche algum dos pressupostos previstos no Projeto de Lei (resposta tipo hit/no hit).*

*Num terceiro momento, a ANACOM, por referência ao NIF e morada fiscal, confirma ou infirma à empresa, pelo mesmo canal referido supra no ponto 5, se o titular desses dados é potencial beneficiário (resposta tipo hit/no hit).*

*Não obstante a opção legislativa do tratamento dos dados NIF e morada fiscal, a CNPD assinala que a pesquisa por morada é propensa a erros, recomendando por isso que se reequacione a necessidade da utilização da morada, considerando eventualmente a utilização do dado "código postal".*

*Esta afigura-se ser a solução que assegura restringir-se o acesso a informação pessoal à estritamente necessária para se atingir a finalidade visada, com isso prevenindo que dados pessoais dotados de alguma sensibilidade (precisamente por identificarem categorias de cidadãos em situação económico-financeira vulnerável) sejam objeto de tratamento para além do estritamente indispensável à garantia de uma vantagem para os titulares dos dados.*

*Nesse sentido, e em cumprimento do princípio da minimização dos dados pessoais, consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a CNPD recomenda que seja este o procedimento a adotar.*

#### **i. Projeto de protocolo para acesso a dados pessoais nos sistemas de informação a Segurança Social**

8. Considera-se, em primeiro lugar, o protocolo a celebrar entre a ANACOM e a Segurança Social, do qual são partes, além daquela autoridade, o Instituto de Segurança Social, I.P., o Instituto de Segurança Social da Madeira, I.P.-RAM, o Instituto de Segurança Social dos Açores, I.P.R.A., e ainda a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., e o Instituto de Informática, I.P. (as duas últimas entidades, na qualidade de subcontratantes – cf. cláusula 9.º do projeto de protocolo).

9. Nele se destaca a cláusula 7.ª, cuja epígrafe é «Consentimento prévio», e na qual se exige o consentimento prévio dos cidadãos potenciais beneficiários da tarifa social de internet (TSI) para acesso aos respetivos dados pessoais. Tal exigência afigurar-se-ia, *prima facie*, excessiva, porquanto o tratamento de dados pessoais em que se traduz o referido acesso pela ANACOM à informação pessoal necessária para implementar a TSI resulta

de obrigação prevista em diploma legal, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD.

10. Todavia, reconhece-se haver aqui que conciliar o disposto no artigo 6.º do RGPD com o reconhecimento constitucional de autonomia político-legislativa às Regiões Autónomas, admitindo a CNPD que seja essa a razão por que se entende que a obrigação de realização do tratamento de dados pessoais prevista no diploma legislativo do Governo não seja suficiente para legitimar tal tratamento. Não aprofundando esta questão, face ao condicionalismo temporal para a emissão do presente parecer, a CNPD limita-se a assinalar a eventual razão para a previsão do consentimento prévio.

11. Em todo o caso, sempre se acrescenta que ao contrário do que se exige no n.º 1 da cláusula 7.ª, o consentimento não tem de ser *expresso* para efeito do preenchimento da condição de licitude prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD (cf. alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, após a retificação de que foi objeto), bastando que seja inequívoco. Assim, admite-se que a manifestação de interesse do titular dos dados em beneficiar da TSI (pressuposto previsto no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, para a sua atribuição), desde que seja precedida de informação clara sobre o facto de a atribuição da TSI implicar ou depender do acesso, pela ANACOM, a determinados dados pessoais conservados no sistema de informação da Segurança Social para esta específica finalidade, possa constituir a manifestação de vontade livre, específica, informada e *inequívoca* quanto ao referido tratamento de dados pessoais, em conformidade com as exigências do RGPD.

12. Deste modo, face ao acima exposto, a CNPD limita-se a recomendar que seja eliminado, no n.º 1 da cláusula 7.ª, o termo “expressa” referente ao consentimento prévio.

13. Outra cláusula que carece de revisão é a que diz respeito às obrigações do subcontratante. Na alínea e) da cláusula 11.ª fixam-se condições para a realização de auditorias e inspeções por parte dos responsáveis pelos tratamentos de dados pessoais que se afiguram esvaziar (ou retirar utilidade a) o poder de auditoria e inspetivo reconhecido pela alínea h) do n.º 3 do artigo 28.º do RGPD. Com efeito, é por demais evidente que a previsão do prazo de um mês de antecedência para a informação de que a auditoria ou inspeção se vai realizar, bem como da obrigação de identificação (presume-se nesse momento) de quais os meios que serão objeto de auditoria e inspeção, limita a *ratio* subjacente àquela disposição do Direito da União Europeia.

14. O que o legislador europeu pretende é que o responsável pelo tratamento tenha um *efetivo controlo* sobre as operações realizadas pelo subcontratante, pelo que, tendo em conta que a responsabilidade pelo incumprimento dos princípios e regras do RGPD recai sobre ele (cf. n.º 2 do artigo 5.º e artigo 24.º do RGPD), a possibilidade de realização de controlos concretos sobre tais operações é essencial para que o responsável

cumpra essa sua obrigação principal. Condicionar-se o exercício desse poder de controlo a um dever de notificação tão especificado e com uma antecedência tão alargada não permite ao responsável (ou, pelo menos, é suscetível de impedir) identificar eventuais situações de desconformidade na execução do tratamento e, portanto, prejudica eventuais ações que o mesmo pudesse adotar para corrigir ou mitigar os efeitos, na esfera jurídica dos titulares dos dados pessoais, decorrentes de tais desconformidades com o regime de proteção e dados pessoais.

15. Assim, a CNPD entende que o disposto nos incisos i) e iii) da alínea e) da cláusula 11.<sup>a</sup> restringe o âmbito do poder previsto na alínea h) do n.º 3 do artigo 28.º do RGPD, recomendando, por isso, a eliminação do inciso iii) e a previsão de um prazo substancialmente mais curto no inciso i) (v.g., um prazo de 24h ou de 48h, que permita apenas garantir que estarão presentes ou disponíveis, durante a inspeção ou auditoria, os representantes e ou trabalhadores do subcontratante para garantir o acesso ao sistema de informação).

16. Ainda na cláusula 11.<sup>a</sup>, uma vez que está delimitada a finalidade do tratamento de dados pessoais, não se vê que transferências internacionais de dados se tenha em vista na alínea g), recomendando-se a sua eliminação, por inutilidade.

17. A terminar, deixam-se ainda três notas.

18. A primeira a propósito da alínea d) da cláusula 10.<sup>a</sup>, assinalando-se não se compreender a razão pela qual não é já fixado no protocolo o prazo de conservação dos dados pessoais (sobretudo, quando no n.º 2 da cláusula 7.<sup>a</sup> se fixa o prazo de conservação de documento que comprove o pretenso fundamento de licitude do tratamento).

19. A segunda nota respeita à cláusula 14.<sup>a</sup>, para destacar o carácter genérico, quase programático, da sua redação, recomendando que aí se definam específicas medidas de segurança da informação e de garantia de confidencialidade e integridade dos dados pessoais, para que a cláusula assuma utilidade ou relevância autónoma relativamente ao estatuído no RGPD, na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e em outras normas nacionais aplicáveis.

20. A terceira nota, relativa à alínea b) do n.º 1 da cláusula 13.<sup>a</sup>, serve apenas para esclarecer que o dever de informação que se faz recair sobre o subcontratante de «informar os Responsáveis pelo tratamento de eventuais retificações ou apagamento de dados pessoais», na sequência de solicitação dos titulares dos dados, deve ser interpretado no sentido de que esta solicitação é diretamente apresentada ao responsável pelo tratamento e não ao subcontratante, que apenas executa as instruções do responsável quanto à garantia de tais direitos.



**ii. Projeto de protocolo para acesso a dados pessoais nos sistemas de informação da Autoridade Tributária e Aduaneira**

21. Considerando, agora, o protocolo a celebrar entre a ANACOM e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), do qual é ainda parte a Agência para a Modernização Administrativa, I.P., na qualidade de subcontratante – cf. cláusula 10.º do projeto de protocolo), apenas se destacam duas notas.

22. Na cláusula 1.ª, recomenda-se a indicação do diploma legal ao qual dizem respeito os artigos citados (o Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho).

23. No n.º 3 da cláusula 2.ª e na alínea a) da cláusula 6.º, recomenda-se a eliminação da referência às «condições de privacidade», por estarem associadas aos dados objeto de tratamento. A expressão “privacidade dos dados” não tem acolhimento no nosso ordenamento jurídico, onde a privacidade tutelada respeita apenas às pessoas singulares, existindo uma tutela específica para a informação pessoal (denominada proteção dos dados pessoais), bastando neste contexto a referência a *condições de confidencialidade, integridade e segurança dos dados pessoais*.

**iii. O acesso a dados pessoais para garantir o dever de divulgação de informação sobre a TSI**

24. Finalmente, importa analisar a questão colocada quanto à «consagração futura da recolha e transmissão da informação com o nome e morada dos potenciais beneficiários de TSI», pela ANACOM, com a finalidade de cumprir a obrigação de divulgação de informação sobre a TSI, prevista no n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho.

25. Na verdade, a perspetiva da CNPD, que não ficou especificamente explicitada nas suas pronúncias anteriores, era, e é, a de que o dever de informação regulado no artigo 11.º tem de ser genérico, sob pena de duplicação dos processos de consulta ou acesso a dados pessoais.

26. Com efeito, o procedimento de acesso aos dados pessoais nos sistemas de informação da AT e da Segurança Social previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, e desenvolvido nos projetos de protocolo, obedece ao princípio da minimização dos dados pessoais (consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD), como aliás a CNPD recomendou na sua última pronúncia.

27. Ora, a consulta prévia por parte da ANACOM aos sistemas de informação da AT e da Segurança Social, para conhecer o exato universo de potenciais beneficiários da TSI, implicaria o acesso a dados pessoais uma primeira vez, para o cumprimento do dever de informação, acesso esse que seria depois repetido para confirmar a elegibilidade daqueles que tivessem manifestado interesse em beneficiar da TSI. O previsto no artigo 11.º, se assim for interpretado, torna inútil todo o procedimento descrito no artigo 9.º do mesmo diploma

legal. Em rigor, a consulta prévia prevista no n.º 3 do artigo 11.º seria suficiente para acionar automaticamente a atribuição da TSI, dispensando-se a manifestação de interesse do titular dos dados e os demais passos descritos nos projetos de protocolo.

28. Ora, é precisamente a solução que ficou vertida no artigo 9.º do Decreto-Lei que, para dar efeito útil ao procedimento aí previsto, obriga a interpretar a norma do n.º 2 do artigo 11.º no sentido de que em causa está somente um dever genérico de informação.

29. Até porque o n.º 3 do artigo 11.º, lido sem consideração do disposto no artigo 9.º, implicaria a criação de uma base de dados na ANACOM de todas as pessoas ou famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, económica e financeira, a qual é desnecessária para a finalidade de atribuição da TSI, face ao procedimento previsto no artigo 9.º e nos projetos de protocolo, e se afigura ser manifestamente excessiva para a finalidade de divulgação de informação sobre a TSI, que, nos termos do mesmo artigo 11.º, já é genericamente dada a conhecer aos clientes e potenciais clientes das empresas de fornecimento deste serviço.

30. Repare-se que o n.º 2 do artigo 11.º (se lido isoladamente) comporta ainda o sentido de a ANACOM prestar informação a todos os *potenciais beneficiários que vier a identificar*, se ou quando os mesmos, ao serem informados nos termos do n.º 1 do referido artigo, vierem pedir esclarecimentos à ANACOM.

31. Na verdade, ainda que se compreenda a intenção de que seja prestada informação específica a cada uma das pessoas que preencha os pressupostos de elegibilidade para beneficiário da TSI, o regime previsto no n.º 3 do artigo 11.º contradiz a lógica subjacente ao artigo 9.º – sendo certo que aquela intenção melhor seria realizada se tal informação acompanhasse, por exemplo, a decisão administrativa de atribuição dos apoios sociais a que se refere o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, com muito menor impacto do ponto de vista da proteção de dados pessoais e da privacidade dos cidadãos.

32. Assim, a CNPD vem agora explicitar o seu entendimento de que a previsão do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, é excessiva para o cumprimento da finalidade de informação sobre a TSI, e que o disposto no n.º 2 do mesmo artigo deve ser interpretado como prevendo um dever genérico de informação, em conformidade com os princípios da proporcionalidade, na vertente da necessidade, e da minimização dos dados pessoais e para dar sentido útil ao disposto no artigo 9.º do mesmo diploma.

### III. Conclusão

33. Com os fundamentos acima expostos, quanto ao Projeto de protocolo para acesso a dados pessoais nos sistemas de informação a Segurança Social, a CNPD recomenda:

- a. a eliminação, no n.º 1 da cláusula 7.ª, do termo “expressa” referente ao consentimento prévio;
- b. a eliminação do inciso iii) e a previsão de um prazo substancialmente mais curto no inciso i), na alínea e) da cláusula 11.ª;
- c. a eliminação da alínea g) da cláusula 11.ª;
- d. a previsão de prazo de conservação dos dados pessoais;
- e. a densificação, na cláusula 14.ª, das medidas a adotar.

34. Quanto ao Projeto de protocolo para acesso a dados pessoais nos sistemas de informação da Autoridade Tributária e Aduaneira, a CNPD recomenda ainda as correções sugeridas supra, nos pontos 22 e 23.

35. Finalmente, a CNPD vem explicitar o seu entendimento de que a previsão do n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, é excessiva para o cumprimento da finalidade de informação sobre a TSI, e que o disposto no n.º 2 do mesmo artigo deve ser interpretado como prevendo um dever genérico de informação, em conformidade com os princípios da proporcionalidade, na vertente da necessidade, e da minimização dos dados pessoais e para dar sentido útil disposto no artigo 9.º do mesmo diploma

Lisboa, 30 de dezembro de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)