

Parecer nº 5 /2008

O Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros pediu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) que emitisse parecer sobre a Proposta de Lei que estabelece o *“regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à protecção e assistência das suas vítimas e revoga a Lei nº 107/99, de 3 de Agosto e o Decreto-Lei 323/2000, de 19 de Dezembro”*.

De acordo com a Exposição de Motivos desta Proposta de Lei (PL) 665/2008, a iniciativa legislativa aqui em estudo *“assume-se, assim, como um corolário do esforço desenvolvido no sentido de, por um lado, prevenir e reprimir o fenómeno da violência doméstica, e, por outro, apoiar e promover a autonomia e condições de vida dignificantes às vítimas de violência doméstica”*. A Proposta de Lei visa alcançar *“respostas integradas”* nos campos penais, laborais e de saúde, entre, eventualmente, outros e afirma que *“A vontade da vítima assume uma importância fundamental no escopo da presente lei, consagrada como princípio enformador e como condição da intervenção junto da vítima”*.

De acordo com a alínea a) do nº 1 do artigo 23º da Lei de Protecção de Dados (LPD – Lei 67/98, de 26 de Outubro), compete à CNPD emitir o parecer solicitado.

O senhor Secretário de Estado circunscreveu o objecto de parecer às normas dos nº 4 e 5 do artigo 20º, artigo 41º, alíneas f) e i) do artigo 56º, nº 4 do artigo 83º e nº 2 do artigo 84º. Limitar-se-à a CNPD, pois, à análise destas normas, ainda que, pontualmente, remeta para outras da Proposta apenas para enquadramento daqueles preceitos estudados.

I – Apreciação

Antes de se entrar na análise de cada norma sobre que foi pedido o parecer, algumas considerações de âmbito mais geral devem ser feitas para contextualizar, no campo da protecção dos dados pessoais, o estudo sobre as ditas normas aqui vertido neste parecer. No campo da protecção de dados pessoais, exclusivamente, abstendo-se a CNPD de consagrar neste parecer o estudo comparativo e integrador da PL 665/2008 com o regime da protecção de testemunhas previsto na Lei 93/99, de 14 de Julho e no Decreto-Lei 190/2003, de 22 de Agosto, apesar de, na opinião desta comissão, tal estudo contribuirá para o cabal alcance da finalidade desta Proposta (aqui em causa, o nível adequado de protecção das vítimas no que respeita à segurança e à vida privada: n.º 1 do artigo 20.º da PL 665/2008).

Em primeiro lugar, a PL prevê mais do que um tratamento de dados pessoais, dentro da ampla finalidade de protecção de vítimas – protecção da privacidade –, tais como seja a teleassistência, o registo de condenações, a dinamização, coordenação e acompanhamento da elaboração de diagnósticos das vítimas e a coordenação da actuação de várias entidades cooperação. Tendo em consideração que estamos perante finalidades diferentes (senão mesmo incompatíveis, como por exemplo, entre o tratamento para teleassistência e o registo de condenações) e estas devem ser determinadas e explícitas (alínea b do n.º 1 do artigo 5.º da LPD), conclui-se que estamos perante mais do que um tratamento de dados pessoais.

A ampla finalidade da atribuição de um nível adequado de protecção às vítimas é uma finalidade legítima, sendo as restantes (sub)finalidades acima indicadas determinadas, explícitas e legítimas, respondendo a PL à exigência da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da LPD.

Os dados pessoais recolhidos e tratados no âmbito dos tratamentos efectuados ao abrigo e para prossecução destas finalidades não podem ser tratados de forma incompatível com aquelas finalidades: parte final da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da LPD.

Em segundo lugar, de acordo com a alínea d) do artigo 3º da LPD, o responsável pelo tratamento é quem determina as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais. Sempre que as finalidades e os meios de tratamento dos dados pessoais sejam fixados por disposições legislativas, o responsável pelo tratamento deve ser indicado na lei de organização e funcionamento ou no estatuto legal da entidade competente para o tratamento dos dados pessoais.

Da leitura da Proposta, a CNPD retira a conclusão que a entidade responsável nos casos dos tratamentos acima indicados é o organismo competente em matéria de cidadania e igualdade de género, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), criada pelo Decreto-Lei 164/2007, de 3 de Maio.

Consultado este diploma, entende a CNPD que a assumpção da responsabilidade pelo tratamento de dados pessoais por parte da CIG cabe na competência que este diploma lhe confere na alínea i) do nº 2 do artigo 2º, quando determina que lhe incumbe *“assegurar a supervisão técnica das estruturas de acolhimento e atendimento para vítimas de violência e a coordenação estratégica com os demais sectores da Administração Pública envolvidos no apoio”*.¹

Para a CNPD, é crucial que as entidades responsáveis pelos tratamentos de dados pessoais, mormente de dados pessoais sensíveis como os que aqui são tratados, se dotem de capacidade técnica para um desempenho competente das suas funções, apresentando meios humanos, materiais e tecnológicos adequados ao cumprimento das suas obrigações, nomeadamente de garantia dos direitos dos titulares e de segurança da informação. Por isso, deve a CIG dotar-se desses meios para a criação e desenvolvimento dos tratamentos de dados pessoais aqui em presença.

Em terceiro e último lugar destas considerações mais gerais, sendo certo que a presente Proposta é legitimadora, para a prossecução das finalidades nela estabelecidas, dos tratamentos de dados pessoais previstos, esses tratamentos apenas devem poder ser

¹ Como se verá adiante, estipular neste parecer esta questão da entidade responsável e indagar sobre a competência da CIG prende-se com a análise ulterior do artigo 41º da PL 665/2008.

iniciados e desenvolvidos depois de serem estabelecidos os seus termos e condições por diploma legal ou por autorização da CNPD, respeitadas que sejam as exigências do artigo 30º da LPD. Ou seja, para cada uma das finalidades acima indicadas, os tratamentos de dados pessoais, abrigados na finalidade legítima conferida pela lei saída desta PL 665/2008, ou conhecem as condições de funcionamento através de um Decreto-Lei que regulamente esses tratamentos nos termos mínimos do artigo 30º da LPD, ou as conhecem por meio de autorização da CNPD. Nos dois casos, a CNPD deverá voltar a ser chamada a pronunciar-se para dar parecer àqueles decretos-lei ou para autorizar os ditos tratamentos.

Passamos, de seguida, à análise dos preceitos da PL 665/2008.

Artigo 20º/4 e 5 da PL 665/2008

Nº 1 do artigo 20º da PL 665/2008 diz que é assegurado um nível adequado de protecção à vítima, com salvaguarda da vida privada.

Decorrente desta norma, o nº 4 do mesmo artigo 20º diz que o *“O tribunal pode determinar, sempre que tal se mostre imprescindível à protecção da vítima e obtido o seu consentimento, que lhe seja assegurado apoio psicossocial e protecção por teleassistência, por período não superior a 6 meses”*.

Por sua vez, o nº 5 do mesmo artigo 20º, diz que *“O organismo competente em matéria de cidadania e igualdade de género pode recorrer a regimes de parceria para instalar, assegurar e manter em funcionamento os meios técnicos utilizados na teleassistência”*.

Diz-se, em primeiro lugar, que a protecção da privacidade das vítimas pode passar pela protecção da privacidade – e dos dados pessoais – de terceiros, como sejam os seus familiares ou outras pessoas a partir das quais se pode chegar às vítimas. Na verdade, de acordo com a alínea a) do artigo 3º da LPD, dados pessoais são as informações sobre pessoas identificadas ou identificáveis, isto é, indirectamente

identificadas, pelo que a protecção da privacidade das vítimas pode acarretar, igualmente, a protecção da privacidade de terceiros.

Em segundo lugar, o consentimento aqui consagrado deve ser um consentimento livre, específico e informado, em consonância com a alínea h) do artigo 3º da LPD. Sendo um consentimento específico, ele deve ser obtido para cada um dos tratamentos acima indicados; sendo informado, tal informação dada à vítima titular dos dados, com todos os elementos do artigo 10º da LPD, deve ser incluída na alínea e) do nº 1 do artigo 15º da PL 665/2008. Neste caso, a informação dada à vítima deve ser obrigatória e, então, a par do processo penal, também outra legislação aplicável que preveja a obrigatoriedade da informação deve ser acrescentada ao nº 5 do artigo 15º da PL 665/2008.

Mas, ainda quanto ao consentimento, tratando-se de dados pessoais sensíveis, no conceito do artigo 7º da PL, tal consentimento deve ser expresso. A previsão nesta PL do consentimento (livre, específico, informado) expresso traz sintonia entre o regime que agora se estabelece com aquele que vigora por força da LPD.

Por outro lado, os terceiros que vejam os seus dados pessoais tratados para efeitos de protecção das vítimas devem também dar o seu consentimento expresso para esse tratamento.

Por fim, quanto às vítimas especialmente vulneráveis, definida na alínea b) do artigo 2º da PL 665/2008, devem ser atendidas as formas especiais de prestação da informação e obtenção do consentimento.

Em terceiro lugar, o tratamento de dados pessoais no âmbito da teleassistência é um tratamento de dados pessoais de saúde, pelo que os profissionais que procedem a esse tratamento devem estar obrigados ao sigilo médico ou ao dever de confidencialidade, como aquele que se encontra estatuído no artigo 17º da LPD.

Tratando-se de dados pessoais de saúde e da vida privada, dados pessoais sensíveis, portanto, atendendo à classificação do artigo 7º da LPD, o tratamento deve revestir-se de medidas organizativas de segurança da informação adequadas a um nível de

protecção dos dados pessoais que garanta a indestrutibilidade, a preservação, a integridade, a inacessibilidade e a não difusão não autorizadas (nº 1 do artigo 14º da LPD), devendo, nomeadamente, adoptar-se as medidas especiais de segurança previstas no artigo 15º da LPD.

Finalmente quanto a este artigo 20º, a parceria criada nos termos do nº 5 do artigo 20º da PL 665/2008 não deixa de configurar uma situação de subcontratação para o tratamento de dados pessoais, de acordo com os nº 2 a 4 do artigo 14º da LPD, devendo, assim sendo, o contrato ou acto jurídico que vincula o subcontratante ao responsável pelo tratamento ser previamente apreciado pela CNPD.

Outras questões relativas aos tratamentos de dados pessoais desenvolvidos no âmbito destas normas, nomeadamente o prazo de conservação dos dados recolhidos e tratados no âmbito do apoio psicossocial que tem a duração máxima de 6 meses, devem ser deixadas para ulterior momento, aquando da apreciação dos diplomas regulamentadores dos respectivos tratamentos de dados pessoais ou das autorizações solicitadas. Na verdade, para além do tempo máximo de prestação da teleassistência, outros fundamentos, critérios e factores podem vir a ser atendidos e ponderados na valoração do prazo de conservação dos dados.

Artigo 41º

Prevê-se, nesta norma, que as decisões de condenação por prática do crime de violência doméstica sejam obrigatoriamente comunicadas à CIG.

Trata-se, nesta norma, de um tratamento correspondente a um registo central relativo a pessoas condenadas por infracções penais, tal como previsto no nº 1 do artigo 8º da LPD. Na verdade, sendo obrigatória a comunicação – que, julga a CNPD, caberá aos tribunais proceder a tal comunicação – das decisões condenatórias pelo crime de

violência doméstica e sendo esta uma Lei da Assembleia da República aplicável a todo o território nacional, o registo assim criado é, para os efeitos da LPD, um registo central, tal como vem previsto nesta última norma.

Em primeiro lugar, deve o registo proceder ao tratamento apenas das decisões condenatórias transitadas em julgado, em homenagem à certeza e segurança jurídicas, à protecção dos direitos de personalidade dos indivíduos abrangidos e à qualidade dos dados pessoais tal como devem ser revestidos por força das alíneas b) e c) do nº 1 do artigo 5º da LPD.

Por outro lado, deve ser dada especial atenção à actualidade dos dados pessoais e prever que qualquer ulterior alteração às decisões condenatórias transitadas em julgado, como pode acontecer, por exemplo, por efeito de recurso de revisão (artigos 449º do Código de Processo Penal – CPP), devem ser imediatamente comunicadas à CIG e registadas nesta Comissão.

Em terceiro lugar e chamando, aqui, a questão levantada em segundo lugar das considerações mais gerais, atrás na página 3, este tipo de registo central só pode ser criado e mantido por serviços públicos com competência específica prevista na respectiva lei de organização e funcionamento. A entidade responsável é o organismo competente em matéria de cidadania e igualdade de género, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), criada pelo Decreto-Lei 164/2007, de 3 de Maio. Consultado este diploma, entende a CNPD que a assumpção da responsabilidade pelo tratamento de dados pessoais por parte da CIG cabe na competência que este diploma lhe confere na alínea i) do nº 2 do artigo 2º, quando determina que lhe incumbe *“assegurar a supervisão técnica das estruturas de acolhimento e atendimento para vítimas de violência e a coordenação estratégica com os demais sectores da Administração Pública envolvidos no apoio”*.

De qualquer modo, considera a CNPD que a linearidade da combinação da PL 665/2008 com a LPD ficava enriquecida se esta Proposta previsse a criação do registo central de decisões condenatórias pela CIG.

Por fim, um registo central de decisões condenatórias em processo criminal pelo crime de violência doméstica é um tratamento altamente complexo e relativo a dados pessoais de intensa sensibilidade que deve revestir-se de medidas organizativas, de dotação de meios materiais e humanos e de aptidões e competências técnicas de elevado padrão para um desempenho funcional satisfatório e para uma cabal resposta às obrigações legais decorrentes da LPD.

Salienta-se, acrescentando, que pelas razões acima já apontadas, este tratamento de dados pessoais deve voltar a ser apreciado pela CNPD antes da sua criação e execução, seja em sede de pronunciamento a um novo diploma legal que traga os elementos do artigo 30º, seja em sede de autorização pedida por força do artigo 28º, ambos da LPD.

Alíneas f) e i) do artigo 56º da PL 665/2008

Antes de iniciar a análise destas duas alíneas, agregamos neste estudo a alínea b) do mesmo artigo 56º e, quanto a esta, importa dizer duas considerações: *i)* os protocolos com os organismos e serviços com intervenção nesta área, com as ONG's e com entidades privadas devem ser celebrados sob condição de todas as partes envolvidas terem os seus respectivos tratamentos de dados pessoais legalizados junto da CNPD; *ii)* os protocolos devem ser previamente submetidos à apreciação da CNPD.

Quanto à alínea f), a dinamização, coordenação e acompanhamento para elaboração do diagnóstico da situação das vítimas pode implicar um tratamento de dados pessoais mais abrangente do que aquele que resulta da teleassistência. Se, para a teleassistência, a PL 665/2008 prevê o requisito do consentimento (expresso) das vítimas e das pessoas envolvidas, para a dinamização, coordenação e acompanhamento para elaboração do diagnóstico da situação das vítimas a legitimidade para o tratamento resulta da própria lei e é presidida pelo interesse público desse diagnóstico. Porém, a

legitimidade decorrente da lei não atenua a necessidade e obrigatoriedade de rodear este tratamento das especiais medidas organizativas e de segurança da informação adequadas ao tratamento de dados pessoais sensíveis (por exemplo, as previstas no artigo 15º da LPD).

Quanto à alínea i), a organização dos dados relativos à violência doméstica desagregados pela idade, nacionalidade e sexo é fundamentada, presume-se (pois nem na Exposição de Motivos nem no articulado essa fundamentação é expressa) que essa desagregação é necessária e indispensável para o estudo e resposta nos campos social e laboral, bem, como para promover a efectiva protecção da vítima (nomeadamente a protecção da integridade física e a adopção de medidas cautelares, como sejam as de afastamento) e é, antes de mais, legítima, desde que este registo e esta desagregação não criem situações discriminatórias: primeira asserção da parte final nº 2 do artigo 7º da LPD.

Mas esta alínea i) do artigo 56º enuncia uma finalidade que importa dissecar e esclarecer, a finalidade de analisar os elementos informativos que vão ser reportados às forças de segurança e as decisões judiciais que devam ser comunicadas. Em primeiro lugar, uma questão redactorial: o registo de dados desagregados tem por fonte as decisões judiciais que a CIG receba pelo dever de comunicação previsto no artigo 41º da PL 665/2008, por um lado; por outro lado, a dinamização de protocolos prevista na alínea b) do artigo 56º da PL, a elaboração de diagnósticos (alínea f do mesmo artigo 56º) e a concertação da acção de todas as entidades envolvidas (alínea g) do mesmo preceito da PL) pressupõe uma comunicação recíproca entre a CIG e as forças de segurança, pois assim se lê que o registo desagregado refere-se aos dados recolhidos das ocorrências reportadas às forças de segurança. Ou seja, além do registo de decisões condenatórias, a CIG manterá um registo de dados pessoais das vítimas de violência doméstica e de terceiros que se relacionam com estas, procederá à análise e desagregação desta informação e comunicará esses dados às forças de segurança. Neste tratamento e no que se refere aos eventuais agentes dos crimes, como ainda não existem decisões condenatórias definitivas, não deve haver registo dos seus dados pessoais.

A questão da comunicação dos dados pessoais entre a CIG e as forças de segurança, bem como entre a CIG e as demais entidades envolvidas neste apoio, deve ser objecto de apreciação no momento do estudo dos diplomas legais que instituem os tratamentos concretos, no momento das respectivas autorizações e apreciação dos protocolos.

Artigo 83º/4

Quanto aos protocolos previstos nesta norma, continuando, em parte, a análise feita à norma imediatamente anterior, importa apenas dizer que os protocolos a celebrar entre a CIG e os vários organismos da Administração Pública, bem como com outras entidades de diferente natureza porventura integrantes do sentido lato e material da Administração Pública – enquanto entidades que prosseguem funções de natureza administrativa (forças policiais, corpos militares, IPSS's, ONG's, entidades privadas) devem conhecer pronunciamento prévio por parte da CNPD, podendo, no entanto, adiantar-se que estas entidades com quem a CIG celebrará protocolos também devem ter os seus respectivos tratamentos de dados pessoais legalizados junto da CNPD.

Artigo 84º/2

Quanto a esta norma, no que toca à eleição das comarcas onde existam os meios técnicos necessários, entende a CNPD que é uma opção política sobre a qual esta Comissão nada tem a dizer, com excepção da chamada de atenção para os riscos e consequências da descontinuidade e discrepância territorial de uma política pública desta natureza – a protecção de vítimas de violência doméstica e o combate a um crime de prevenção prioritária, de acordo com a alínea a) do artigo 3º da Lei 51/2007, de 31 de Agosto (lei dos Objectivos, Prioridades e Orientações da Política Criminal).

De resto, a dotação da entidade responsável, bem como de todas as unidades operativas neste tratamento de dados, dos meios materiais, técnicos e humanos para a execução competente dos tratamentos de dados pessoais é, para a CNPD, um requisito incontornável para a legitimidade e licitude dos mesmos tratamentos.

II - Conclusões

- 1 – A PL 665/2008 contém mais do que um tratamento de dados pessoais para diferentes finalidades.
- 2 – A ampla finalidade da atribuição de um nível adequado de protecção às vítimas é uma finalidade legítima, sendo as restantes (sub)finalidades determinadas, explícitas e legítimas.
- 3 – Não deve ser admitido o tratamento de dados para uma finalidade incompatível daquela que presidiu à recolha.
- 4 – A CIG é a entidade responsável pelo tratamento.
- 5 – A entidade responsável pelo tratamento deve dotar-se de meios materiais, humanos e tecnológicos adequados à complexidade dos tratamentos, de modo a garantir um competente desempenho na execução desses tratamentos, a conferir elevada segurança da informação e a responder cabalmente às obrigações legais.
- 6 – Não tendo a presente PL os elementos constantes do artigo 30º da LPD, os respectivos tratamentos, legitimados por esta iniciativa legislativa quanto às finalidades, devem ser objecto de diploma legal, ou de autorização da CNPD, que institua os termos e condições desses tratamentos com os elementos previstos naquele artigo da LPD.
- 7 – Este diploma legal ou esta autorização da CNPD devem preceder o início da execução dos tratamentos.
- 8 – O consentimento para a teleassistência deve ser expresso, obtido pelas vítimas e por terceiros que vejam os seus dados pessoais tratados, devendo ser adequado às pessoas especialmente vulneráveis.

- 9 – O tratamento de dados pessoais da teleassistência deve ser desenvolvido por profissionais obrigados ao sigilo médico ou ao dever de confidencialidade.
- 10 – Devem ser adoptadas medidas especiais de segurança da informação em todos os tratamentos de dados pessoais.
- 11 – A situação prevista no n.º 5 do artigo 20º da PL constitui uma subcontratação, pelo que o contrato ou acto jurídico que vincula o subcontratante às obrigações do responsável pelo tratamento deve ser apreciado pela CNPD.
- 12 – O artigo 41º da PL cria um registo central de dados pessoais relativos a condenações penais.
- 13 – Só devem ser objecto de tratamento, neste registo central, as sentenças condenatórias transitadas em julgado.
- 14 – O registo central deve ser permanente e pontualmente actualizado, inclusivamente com as alterações das sentenças que transitaram em julgado.
- 15 – O CIG deve ser considerado como o serviço público com competência específica para criar e manter este registo.
- 16 – A PL deve expressamente mencionar esta competência.
- 17 – Todas as entidades com quem o CIG interage e comunica dados pessoais devem ter os respectivos tratamentos legalizados junto da CNPD.
- 18 – O registo de dados desagregados por nacionalidade, idade e sexo é legítimo, desde que não crie situações de discriminação.
- 19 – Os protocolos devem ser previamente submetidos à apreciação da CNPD.
- 20 – A eleição de comarcas-piloto não deve fazer perigar a continuidade e uniformidade da política pública de protecção das vítimas de violência doméstica, tanto mais que se trata de um crime de prevenção prioritária, de acordo com a Lei dos Objectivos, Prioridades e Orientações da Política Criminal, para não fazer surgir situações de eventual desigualdade e discriminação.

Este o parecer da CNPD.

Lisboa, 12 de Dezembro de 2008

Eduardo Campos (Relator); Luís Durão Barroso; Ana Roque; Carlos de Campos Lobo;
Helena Delgado António; Vasco Almeida;



Luís Lingnau da Silveira (Presidente)