

PARECER Nº 16 /2008

Proc. nº 2924/2008

1. O pedido

Sua Exa. o Secretário de Estado da Administração Interna vem solicitar o parecer da CNPD sobre o anteprojecto da proposta de lei de alteração à Lei nº 13/99, de 23 de Março, que consagra o regime do recenseamento eleitoral.

O texto do anteprojecto que nos foi comunicado visa fundamentalmente enquadrar no plano legal a introdução de novos meios tecnológicos de apoio ao recenseamento eleitoral e insere-se, por essa via, na linha geral de actualização do recenseamento iniciada pela Lei nº 130-A/97, de 31 de Dezembro, que criou a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE), e prosseguida quer pela Lei nº 13/99, de 22 de Março, que consagrou novos mecanismos de actualização do recenseamento eleitoral, quer, mais recentemente, pela Lei nº 3/2002, de 8 de Janeiro, a Lei Orgânica nº 4/2005, de 8 de Setembro, e a Lei Orgânica nº 5/2005, de 8 de Setembro.

2. Ideia geral do anteprojecto

O desiderato de actualização do recenseamento está bem patente nas principais soluções a instituir com a revisão da Lei nº 13/99, de 22 de Março. A principal novidade é a activação de um sistema centralizado de informação e gestão do recenseamento eleitoral (SIGRE), organizado e gerido pela Direcção-Geral da Administração Interna (DGAI), o qual, ao funcionar em regime de interoperabilidade com a plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão, com os sistemas de identificação civil e militar dos cidadãos nacionais e com o sistema integrado do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

(SEF), deverá permitir quer a gestão automática do recenseamento eleitoral, onde se incluem operações como a inscrição automática dos futuros eleitores – a partir dos 17 anos – residentes em Portugal e a atribuição de cada eleitor a uma circunscrição de recenseamento correspondente à morada constante dos sistemas de identificação, sempre que tal for possível, quer o reforço dos mecanismos de actualização e consolidação da informação residente na BDRE.

Entre as medidas específicas a adoptar ao nível operacional contam-se, por exemplo, o acesso em linha das comissões recenseadoras à BDRE através do módulo *SIGREweb*, a emissão dos cadernos eleitorais em formato electrónico e a sua impressão local pelas comissões recenseadoras e a criação da possibilidade de acesso pelos eleitores à sua informação eleitoral através da Internet.

Como consequência natural do modo previsto de funcionamento do SIGRE registe-se ainda a cessação da emissão do cartão de eleitor, mantendo-se os já emitidos transitoriamente na posse dos seus titulares para efeito da participação nas eleições ou em referendos.

3. Disposições sobre protecção de dados ligeiramente retocadas

No que toca ao regime de protecção de dados pessoais consagrado na lei do recenseamento eleitoral, são numerosas as disposições que permanecem inalteradas ou sofrem apenas pequenas alterações. Entre os casos mais significativos merecem especial menção a manutenção do elenco dos dados identificativos dos eleitores constantes da BDRE, com ligeiras precisões ou alterações técnicas (art. 12º); a reafirmação do direito de acesso dos titulares dos dados pessoais, facultado pelas comissões recenseadoras ou exercido por via da Internet, e de exigirem a rectificação e actualização dos seus dados, bem como da proibição constitucional de acesso a dados de terceiros [arts. 10º, nº 5, 13º, nº 5, 15º, nº 1, alínea b), 21º, nº 1, alínea a) e 57º, nº 5]; o acesso das comissões

recenseadoras à informação constante na BDRE, relativa ao seu universo eleitoral, passar agora a ser feito através do SIGRE (arts. 13º, nº 3 e 15º, nº 2); a manutenção inalterada das regras sobre comunicação de dados, constantes do artigo 16º; a obrigatoriedade de no tratamento de dados da BDRE, e agora nas operações relativas ao funcionamento do SIGRE, se cumprirem requisitos de segurança adequados que impeçam a consulta, modificação, destruição ou aditamento dos dados por pessoa não autorizada e permitam detectar o acesso indevido à informação, incluindo quando haja comunicação de dados (art. 18º, nºs 1 e 3), remetendo-se ainda, de forma demasiado lata para ter um efeito útil, para as regras, mecanismos e procedimentos que, nos termos da Lei nº 7/2007, de 5 de Fevereiro, garantem a segurança da plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão (art. 13º, nº 6); a existência de um dever de sigilo profissional em relação a dados registados na BDRE, e agora no SIGRE, de que houver conhecimento (art. 20º); e as competências da CNPD para acompanhar e fiscalizar a organização, manutenção e gestão da BDRE, e agora também do SIGRE, e para emitir parecer prévio relativo à adopção de sistemas de segurança da informação (arts. 11º, nº 2 e 18º, nº 4).

4. Principais alterações em matéria de protecção de dados

Vejamos então se, para além da adaptação imposta pela actualização tecnológica dos meios de suporte ao recenseamento eleitoral, as disposições do presente anteprojecto que inovam ou modificam o regime de protecção de dados pessoais contido na Lei nº13/99, de 22 de Março, o fazem com boas razões, que se contêm dentro dos limites dos princípios gerais de protecção de dados.

4.1. O dado pessoal “morada” passa a ser objecto de uma regulamentação especial. Embora a morada continue a ser relevante, em certos casos residuais de inscrição obrigatória (art. 9º, nº 2) e nos casos de inscrição voluntária (art. 9º, nºs 3 e 4), para determinar o local de inscrição no recenseamento, o dado “morada” destina-se agora,

uma vez obtido através dos sistemas de identificação, a ser utilizado nas operações de gestão automática do recenseamento, servindo para promover a inscrição automática dos maiores de 17 anos como futuros eleitores e para atribuir cada eleitor a uma dada circunscrição eleitoral [art. 13º, nº 2, alíneas a) e b)].

O uso daquele dado para esta finalidade parece-nos perfeitamente legítimo e justificado face à Constituição e à lei, sem que se descortine nesta operação qualquer ofensa aos direitos, liberdades e garantias do titular dos dados, com as reservas que a seguir se expõem.

Por um lado, não se percebe bem a necessidade da inscrição automática no recenseamento eleitoral dos cidadãos que completam 17 anos. Trata-se, na realidade, de uma inscrição, ainda que provisória, de *cidadãos não eleitores*, cujos dados passam a partir desse momento a estar incluídos na BDRE e a poder ser tratados pelo SIGRE. Se, de facto, este novo sistema de informação vem agilizar o tratamento de dados e, em alguns casos, permitir até a gestão automática do recenseamento, não se vê porque é que a inscrição automática tem de se ser feita, a título provisório, aos 17 anos e não, a título definitivo, aos 18 anos.

Por outro lado, o articulado deveria dizer explicitamente que a gestão automática do dado “morada” se refere apenas aos dados de cidadãos maiores de 18 anos sujeitos a recenseamento obrigatório (para efeito de inscrição automática e atribuição do eleitor a uma circunscrição) e aos dados de eleitores já inscritos (para efeito de atribuição do eleitor a uma nova circunscrição). Se mesmo assim, dada a facilidade de interacção do SIGRE com o sistema de identificação civil, fosse feita a gestão automática do dado “morada” antes de o cidadão nacional completar os 18 anos ou se inscrever voluntariamente no recenseamento, esse tratamento violaria, sem dúvida, os requisitos da sua pertinência e proporcionalidade face à finalidade prevista na lei, para além de poder ser considerado ilegítimo por falta de consentimento do titular dos dados.

4.2. A indicação do director-geral da DGAI como responsável pela BDRE e pelo SIGRE, feita, conforme refere o nº 1 do artigo 19º, nos termos e para os efeitos da Lei de Protecção de Dados Pessoais, está de acordo com a atribuição à DGAI, pelo artigo 11º, nº 1, da competência técnica para organizar, manter e gerir aquela base e este sistema. De resto, o artigo 103º-B confirma que na área de Administração Eleitoral esta Direcção-Geral substitui em globo o actual Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE).

4.3. Nos artigos 10º, nºs 2 e 3, 13º nº 1 e 35º, nº 1 está previsto que a actualização permanente da informação constante da BDRE e o recenseamento automático dos cidadãos passem a ser efectuados mediante a interoperabilidade do SIGRE com a plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão e um número restrito de sistemas de informação identificadores de pessoas, a saber, o sistema de informação da identificação civil, o sistema integrado de informação do SEF e os sistemas de identificação de militares dos quadros permanentes das Forças Armadas.

Considere-se, por exemplo, o caso da interconexão entre a BDRE e a base de dados gerida pelo sistema de informação da identificação civil, sabendo-se, à partida, que, nos termos do artigo 10º, nº 1, a actualização permanente da informação constante da BDRE por meio deste sistema se circunscreve à obtenção de dados relativos a cidadãos nacionais.

É, desde logo, incerto quais as categorias de dados que podem ser sujeitas a este tratamento. O artigo 12º, nº 1, arrola nas suas treze alíneas os “dados identificativos dos eleitores” incluídos na BDRE, referindo no corpo do artigo que esses dados são “comunicada [sic] pelos respectivos sistemas de identificação nacional ou pelas comissões recenseadoras”. Alguns desses dados, como o número de inscrição [alínea a)] e a designação da comissão recenseadora e ou posto de recenseamento onde o eleitor está inscrito [alínea b)], são naturalmente produzidos pelo SIGRE ou comunicados pelas comissões recenseadoras, mas outros, podendo embora provir especificamente do

sistema de identificação civil, são genericamente relacionados pelo preceito com todos os sistemas de identificação e só num caso, o da alínea h), se refere a “freguesia e concelho (...) conforme a identificação civil”. Para complicar as coisas, o nº 2 do mesmo artigo refere mais seis campos de informação que “devem ser comunicados [à BDRE] pelos respectivos sistemas de identificação nacional ou comissões recenseadoras, consoante os casos”.

E se pusermos o problema a propósito da interoperabilidade com a plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão e com o sistema integrado de informação do SEF que, no que toca à actualização permanente da informação constante da BDRE, se cinge, nos termos do artigo 10º, nº 1, à obtenção de dados relativos a cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, ou das interacções com os sistemas de identificação de militares dos quadros permanentes das Forças Armadas necessárias para assegurar o pleno cumprimento das disposições legais que regulam as operações de inscrição e eliminação de registos referentes a esses cidadãos, haveremos de encontrar, pela mesma ordem de razões, dificuldades semelhantes.

Ora, os princípios da adequação e pertinência dos dados pessoais e da sua mera suficiência relativamente às finalidades para que foram recolhidos ou tratados posteriormente implica que, relativamente aos dados provenientes de cada um destes sistemas de identificação, sejam referidos não apenas as finalidades do tratamento e o universo relevante dos titulares dos dados, coisa que se encontra feita no anteprojecto em termos razoáveis, mas também as diversas categorias de dados, o que está longe de acontecer.

É verdade que o texto do anteprojecto contém um artigo específico relativo à actualização da BDRE, que deverá ser feita após a entrada em vigor da presente revisão legislativa por meio de interconexão com a informação constante do sistema de identificação civil, onde se dispõe que “[s]ão objecto de interconexão unicamente os

dados constantes do sistema de identificação civil que correspondam às categorias de dados que constam da BDRE” (art. 3º, nº 3).

Esta disposição, porém, além de ser demasiado compreensiva, como notámos acima, apresenta-se com uma norma de direito transitório que não ficará inscrita, em definitivo, no articulado da lei do recenseamento eleitoral. Além disso, ficam por regulamentar os casos não cobertos por esta previsão específica, inexistindo uma definição legal do âmbito dos dados objecto de tratamento e das garantias ou medidas de segurança específicas a adoptar na interconexão com os dados obtidos através da plataforma de serviços comuns do cartão de cidadão, do sistema integrado de informação do SEF e dos sistemas de identificação de militares dos quadros permanentes das Forças Armadas.

Uma vez que se prevê a substituição da regra da actualização mensal do recenseamento, através de meios informáticos ou outros, pela da sua actualização tendencialmente contínua e permanente (art. 5º, nº 2), deveria haver maior cautela na regulamentação das específicas medidas de segurança aplicáveis ao tratamento de dados obtidos através da interoperabilidade, e das correspondentes interconexões, entre o SIGRE e os restantes sistemas de informação. A lei do recenseamento eleitoral ou os seus diplomas regulamentadores deveriam, por exemplo, prever a existência de linhas dedicadas para estabelecer a interoperabilidade entre o SIGRE e os restantes sistemas de informação, para efeitos de interconexão entre as respectivas bases de dados.

Por outro lado, quando por meio da interoperabilidade do SIGRE com o sistema de identificação civil ou com outros sistemas de informação se procede à inscrição automática de um eleitor ou à atribuição do eleitor inscrito a uma circunscrição eleitoral, só interessa, como vimos, obter os dados de cidadãos nacionais que, nos termos da lei, já se encontrem inscritos ou que se encontrem sujeitos a recenseamento obrigatório. Consequentemente, a lei deve garantir que em relação aos portugueses não inscritos residentes no estrangeiro nunca haverá gestão automática de dados obtidos por estes

sistemas de identificação, garantia que, sendo a mais coerente com a voluntariedade da inscrição e com a tutela do seu direito à autodeterminação informativa, deve resultar, de forma explícita, da articulação entre os artigos 13º e 27º na redacção do anteprojecto. Porém, uma vez feita a inscrição voluntária de quaisquer dos eleitores referidos no artigo 4º, nada impede que mediante a interacção entre o SIGRE e as plataformas ou sistemas de identificação seja realizada a actualização e consolidação dos seus dados constantes da BDRE.

De resto, não parece que das interconexões de dados resultantes da interoperabilidade prevista entre o SIGRE e outros sistemas de informação venha a resultar qualquer discriminação ou diminuição dos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados, para além das entorses já referidas aos princípios gerais de tratamento de dados pessoais.

4.4. O artigo 13º, nº 4 prevê a possibilidade de as comissões recenseadoras, através do módulo *SIGREweb*, promoverem ou actualizarem a informação na BDRE relativa aos eleitores que gozam do direito de inscrição voluntária, procedendo, se necessário, à interconexão com os sistemas de informação, para confirmação e certificação dos dados.

Este preceito contempla dois casos de interconexão com os sistemas de informação para confirmação e certificação dos dados que convém distinguir. O primeiro caso pode ocorrer, se a confirmação ou certificação dos dados se revelar necessária, no momento da promoção da inscrição voluntária no recenseamento. Estando em causa situações de recenseamento previstas no artigo 4º, como a que se refere à inscrição voluntária cidadãos nacionais, o artigo 13º deveria referir expressamente que a interconexão a efectuar com os sistemas de informação, designadamente com os sistemas de identificação civil, depende do consentimento do titular dos dados a prestar no momento da inscrição nos locais de funcionamentos das entidades recenseadoras.

O segundo caso, que se refere à interconexão necessária para a actualização de dados relativos aos eleitores inscritos voluntariamente no recenseamento, deve seguir o mesmo regime que as interconexões a efectuar para actualização permanente dos dados de eleitores sujeitos a inscrição obrigatória ou automática, valendo para esta situação de interconexão as mesmas observações críticas que formulámos a propósito destas outras situações de interconexão.

4.5. Por outro lado ainda, embora a presente reforma não aluda a este problema, a lei do recenseamento eleitoral deveria conter um preceito que esclarecesse que a eliminação de inscrição no recenseamento torna proibida a inclusão dos dados do cidadão em causa na BDRE e o seu tratamento pelo SIGRE, designadamente por interacção com sistemas de informação que efectuem a gestão ou actualização de dados a seu respeito. É certo que os cidadãos titulares do direito de inscrição voluntária não gozem do direito de oposição ao tratamento dos dados uma vez inscritos no recenseamento. No entanto, nas situações enumeradas no artigo 49º, em que existe um fundamento objectivo para a eliminação oficiosa da inscrição, deve considerar-se, em coerência com os princípios da legitimidade, necessidade e proporcionalidade no tratamento dos dados pessoais, que a partir daí o tratamento dos dados relativos cidadãos cuja inscrição tiver sido eliminada deve ser considerado proibido.

4.6. Finalmente, dadas a competências atribuídas pelos actuais artigos 11º, nº 2 e 18º, nº 4 da lei do recenseamento eleitoral, competências que são mantidas na presente revisão da lei, cumpre chamar a atenção, no plano operacional, para duas condições que devem ser cumpridas para que a presente alteração surta pleno efeito.

As interconexões entre a BDRE e outras bases de identificação, assegurada por meio da interacção do SIGRE com outros sistemas de informação, dependem da celebração de protocolos entre o novo responsável pelo tratamento, a DGAI, com os responsáveis por essas bases de dados. Consequentemente, a DGAI deve submeter os protocolos a

protocolos a celebrar à apreciação da CNPD para que esta possa exercer as competências acima mencionadas.

Além disso, o funcionamento do SIGRE, ao trazer consigo uma organização, gestão e manutenção mais centralizada da BDRE, implica provavelmente a adopção de um específico sistema de segurança para o tratamento dos dados da BDRE. A ser assim, o sistema de segurança a adoptar deve ser sujeito à apreciação da CNPD, nos termos do artigo 18º, nº 4, para que esta emita o competente parecer prévio.

5. Conclusões

Podemos agora resumir o sentido da nossa opinião sobre o presente anteprojecto, remetendo, por um lado, para a argumentação expendida atrás nos pontos 4.1, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6, e formulando, por outro, as seguintes conclusões gerais:

1ª) A gestão automática dos dados pessoais dos eleitores constantes da BDRE, designadamente do seu dado “morada, feita através do SIGRE, deve restringir-se ao tratamento dos dados dos cidadãos nacionais maiores de 18 anos sujeitos a recenseamento obrigatório e dos dados de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral;

2ª) As regras sobre interoperabilidade do SIGRE com a plataforma dos serviços comuns do cartão de cidadão, o sistema de identificação civil, o sistema integrado de informação do SEF e os sistemas de identificação de militares dos quadros permanentes das Forças Armadas, bem como sobre a interconexão da BDRE com as respectivas bases de dados, devem especificar as finalidades do tratamento, o universo relevante de titulares dos dados, as diversas categorias de dados em questão e as garantias de segurança relativamente aos dados tratados nessas operações;

3ª) A lei do recenseamento eleitoral ou os seus diplomas regulamentadores devem prever a existência de linhas dedicadas para estabelecer a interoperabilidade entre o

SIGRE e os restantes sistemas de informação, para efeitos de interconexão entre as respectivas bases de dados, bem como de outras medidas específicas de segurança;

3ª) Nos casos de promoção da inscrição voluntária de cidadãos nacionais no recenseamento eleitoral, o artigo 13º deve referir expressamente que a interconexão para confirmação e verificação de dados com os sistemas de informação, designadamente com os sistemas de identificação civil, depende do consentimento do titular dos dados a prestar no momento da inscrição nos locais de funcionamentos das entidades recenseadoras;

4ª) A lei do recenseamento eleitoral deve incluir um preceito onde se esclareça que a eliminação de inscrição no recenseamento torna proibida a inclusão dos dados do cidadão em causa na BDRE e o seu tratamento pelo SIGRE, designadamente por interacção com sistemas de informação que efectuem a gestão ou actualização de dados a seu respeito;

5ª) A DGAI deve submeter os protocolos a celebrar com os responsáveis pelo tratamento dos dados de identificação civil dos cidadãos nacionais, dos dados de identificação dos estrangeiros residentes em Portugal e dos dados identificadores de militares dos quadros permanentes das Forças Armadas referidos no artigo 13º do anteprojecto, para efeitos de interconexão dessas bases de dados com a BDRE, à apreciação da CNPD para que esta possa exercer as competências previstas nos artigos 11º, nº 3 (nº 2 do anteprojecto) da Lei nº 13/99, de 22 de Março;

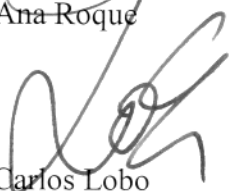
6ª) No caso de o funcionamento centralizado do SIGRE implicar a adopção de um novo sistema de segurança para o tratamento dos dados da BDRE, este sistema deve ser sujeito à apreciação da CNPD, nos termos do artigo 18º, nº 4 da Lei nº 13/99, de 22 de Março, para que esta emita o competente parecer prévio.

É este o nosso parecer.

Lisboa, 12 de Maio de 2008



Ana Roque



Carlos Lobo

Eduardo Campos



Helena António

Luís Barroso



Vasco Almeida

Vasco Almeida (relator)



Luís Lingnau da Silveira

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)