

Deliberação n.º 515/2013

O Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) solicitou à CNPD que se pronunciasse sobre a celebração de um protocolo com o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) para acesso à Base de Dados de Identificação Civil (BDIC).

O INE sustenta a necessidade de aceder à BDIC com a realização *«em curso de estudos de avaliação de várias bases de dados administrativos existentes, tendo como objetivo preparar com a maior brevidade a transição para o modelo censitário baseado em dados disponíveis em entidades públicas»*, de acordo com o previsto na alínea h) do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 226/2009, de 14 de setembro, que aprovou as normas para a realização do Censos 2011.

Nos termos do projeto de protocolo, o INE pretende obter, anualmente, uma cópia dos seguintes dados pessoais contidos na BDIC: número de bilhete de identidade/cartão de cidadão, respetivas datas de emissão e validade dos cartões, nome completo, data de nascimento, sexo, filiação, estado civil, naturalidade, residência, endereço postal. Em conjunto com estes dados, pretende-se igualmente toda a meta-informação que lhe está associada (cf. Cláusula 2ª).

De acordo com o texto do protocolo, estes são os dados relevantes para *«fins estatísticos com a finalidade de assegurar a sua utilização para a produção de informação estatística oficial e de possibilitar a adoção de um novo modelo censitário»* (cf. Cláusula 1ª).

A forma de transmissão destes dados será feita em formato de texto e ocorre através da remessa de DVD com chave de acesso, a qual será comunicada pelo telefone ao INE, após este confirmar a receção do DVD (cf. Cláusula 4ª).

Para efeitos de auditoria, o n.º 2 da Cláusula 7ª dispõe que o IRN possa solicitar ao INE *«todos os esclarecimentos tidos por convenientes»*.

O projeto de protocolo prevê também a possibilidade de outras formas de colaboração que, a concretizarem-se, serão objeto de adenda ao protocolo, desde que preenchidos os requisitos

legais necessários, «tendo em consideração o volume substancial de informação estatística que, por força das suas atribuições, o IRN, IP tem disponível» (cf. Cláusula 6ª).

O texto do protocolo remete ainda genericamente, no que diz respeito à segurança da informação e ao sigilo, para o cumprimento das disposições da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPD) e da Lei n.º 22/2008, de 13 de maio – Lei do Sistema Estatístico Nacional (LSEN).

É igualmente apresentada como parte signatária do protocolo o Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça, I.P (ITIJ), com competências para a emissão de normas técnicas e de gestão integrada da rede de informação e comunicação da justiça, bem como das bases de dados centrais. No entanto, este instituto foi extinto através do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro, sendo as suas atribuições integradas no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P (IGFEJ), criado pelo mesmo diploma, pelo que o texto do protocolo deveria refletir essa atualização.

I. Da análise do quadro legal aplicável

Antes de proceder à apreciação dos termos concretos do projeto de protocolo, importa analisar o quadro legal aplicável à celebração deste protocolo, a fim de determinar quais os fundamentos de legitimidade para o acesso pelo INE aos dados pessoais constantes da BDIC nos moldes pretendidos.

1. Lei relativa à identificação civil

A Base de Dados de Identificação Civil é regulada pela Lei n.º 33/99, de 18 de maio, a qual dispõe especificamente sobre as condições de comunicação, consulta e acesso aos dados. Assim, os dados registados na BDIC podem ser comunicados às entidades policiais e judiciais, para efeitos de investigação ou de instrução criminal, mediante pedido fundamentado do magistrado ou da autoridade de polícia criminal (cf. artigo 24.º).

Estas entidades podem ainda ser autorizadas a efetuar a consulta em linha à base de dados, verificados que estejam um conjunto de procedimentos e de requisitos de segurança. É ainda facultada a consulta direta ao Centro Emissor para a Rede Consular, no âmbito das suas competências de emissão de bilhetes de identidades requeridos nos postos consulares, nos termos previstos em lei (cf. artigo 25.º).

O artigo 26.º do citado diploma prevê que as pesquisas ou tentativas de pesquisa realizadas no acesso direto sejam registadas para fins de controlo (*logs* de auditoria).

Além das entidades acima mencionadas, é ainda possível o acesso de terceiros a dados da BDIC, nos termos do artigo 27.º. Deste modo, podem aceder à informação do titular dos dados os seus descendentes, ascendentes, cônjuge, tutor ou curador ou os presumíveis herdeiros, «*desde que mostrem interesse legítimo e não haja risco de intromissão na vida privada do titular da informação*» (cf. n.º 1 do artigo 27.º).

O n.º 2 do mesmo artigo prescreve que «*mediante solicitação fundamentada, pode o Ministro da Justiça, ouvido o diretor-geral dos Registos e do Notariado, autorizar o acesso à informação sobre identificação civil a outras entidades, desde que se mostre comprovado o fim a que se destina, não haja risco de intromissão na vida privada do titular e a informação não seja utilizada para fins incompatíveis com os que determinam a sua recolha*».

Por último, a lei que regula a BDIC prevê ainda, no artigo 28.º, que «*além dos casos previstos nos artigos anteriores, a informação pode ser comunicada para fins de investigação científica ou de estatística, desde que não sejam identificáveis as pessoas a que respeita*».

Analisando as normas sobre as possibilidades de acesso à BDIC, é evidente a existência de um quadro legal muito restritivo de acesso a dados pessoais, limitado a casos concretos no âmbito de competências legais específicas (investigação ou instrução criminal e emissão de bilhetes de identidade), ao acesso pontual para prossecução de interesse legítimo (familiares), ou ainda ao acesso devidamente fundamentado, sujeito à comprovação do fim a que se destina e com salvaguarda do risco de intromissão na vida privada do titular, autorizado ao nível do membro do Governo que detém a tutela, pelo que devidamente circunscrito a uma determinada situação.

Aliás, sendo a consulta em linha aquela que apresenta mais riscos ao nível de eventual utilização abusiva dos dados pessoais, porque mais aberta e não verificada previamente, a lei previu mecanismos específicos de controlo que permitem monitorizar a legitimidade do acesso e a utilização posterior dos dados.

Por outro lado, a lei declara que os dados da BDIC podem ser utilizados para fins estatísticos, impondo nesse caso que as pessoas a que respeitam não sejam identificáveis. A este propósito, sublinhe-se que o legislador claramente conferiu uma garantia adicional para a proteção das pessoas, ao acautelar situações em que a simples anonimização dos dados não seria suficiente para evitar a identificação dos titulares por via indireta, tendo em atenção que a filiação e/ou a conjugação de outros dados pessoais pode tornar a pessoa identificável.

O conjunto de salvaguardas contidas na lei tem, sem dúvida, em conta a natureza da base de dados de identificação civil, o universo populacional que encerra, e os riscos que o conhecimento de tal informação pode comportar para os cidadãos, atualmente ainda mais prementes com o acréscimo de esquemas altamente elaborados de usurpação de identidade.

2. Legislação relativa à produção de estatísticas

A Lei n.º 22/2008, de 13 de maio, estabelece os princípios, as normas e a estrutura do Sistema Estatístico Nacional (SEN). O INE é o órgão central de produção e difusão de estatísticas oficiais, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da LSEN e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 136/2012, de 2 de julho, que aprova a sua orgânica. O INE, na qualidade de responsável pela produção das estatísticas oficiais, é considerado uma autoridade estatística (cf. n.º 4 do artigo 3.º da LSEN).

As autoridades estatísticas *«podem exigir o fornecimento, com carácter obrigatório e gratuito, a todos os serviços e organismos, pessoas singulares ou coletivas, de quaisquer elementos necessários à produção de estatísticas oficiais»* (cf. n.º a do artigo 4.º da LSEN).

Tal exigência *«prevalece sobre eventuais limitações ou deveres de sigilo constantes de regimes especiais, considerando-se para todos os efeitos o aproveitamento de dados*

administrativos para fins estatísticos oficiais como uma das finalidades determinantes da sua recolha». (cf. n.º 2 do artigo 4.º), encontrando-se excluídos os dados com classificação de segurança, de segredo de Estado, de segredo de justiça, dados conservados nos centros de dados dos serviços do SIRP ou os dados pessoais sensíveis, elencados em conformidade com o n.º 1 do artigo 7.º da LPD (cf. n.º 3 do artigo 4.º da LSEN).

Tais disposições legais enformam um dos princípios fundamentais do SEN, sem o qual dificilmente seria possível produzir estatísticas, na medida em que a recolha de informação ficaria condicionada à vontade dos respondentes.

Por outro lado, a lei decreta que as estatísticas oficiais são consideradas *«um bem público»*, em termos de acessibilidade estatística, pelo que devem *«satisfazer as necessidades dos utilizadores de forma eficiente e sem sobrecargas excessivas para os fornecedores da informação, nomeadamente através da utilização mais extensiva dos dados administrativos»* (cf. n.º 2 do artigo 8.º).

Esta norma está aliás em linha com o que dispõe o Regulamento (CE) N.º 223/ 2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2009¹, que institui o enquadramento legal para o desenvolvimento, produção e divulgação de estatísticas europeias, e que é diretamente aplicável no nosso país. No seu artigo 24.º, o Regulamento prescreve que *«A fim de reduzir a carga que recai sobre os respondentes, os INE e outras autoridades nacionais e a Comissão (Eurostat) têm acesso a fontes de dados administrativos no âmbito das respetivas administrações públicas, na medida em que esses dados sejam necessários para o desenvolvimento, produção e divulgação de estatísticas europeias»*.

Também o Código de Conduta das Estatísticas Europeias² estabelece no Princípio 9.4 que *«Sempre que possível, são utilizadas fontes administrativas para evitar a duplicação de pedidos de informação»*, diminuindo-se assim a carga sobre os respondentes.

¹ JOL 87, de 31.3.2009, pág. 164.

² Adotado, em 28 de setembro de 2011, pelo Comité do Sistema Estatístico Europeu, e destinado aos institutos de estatística nacionais e comunitários.

Com efeito, o objetivo de tais normas é contribuir para a melhoria da eficácia da produção estatística, através de uma política de eficiência que permita ao Sistema Estatístico Europeu, no qual Portugal se integra, fazer face simultaneamente às necessidades crescentes de informação e aos constrangimentos de recursos.

Isto mesmo reconhece a Comissão Europeia, em 2009, numa Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho *sobre o método de produção de estatísticas europeias: uma visão para a próxima década*³, na qual advoga uma maior utilização das fontes administrativas e uma recolha coordenada de informação, que evite duplicações nas respostas e otimize a produção estatística, ao mesmo tempo que melhor reflita a emergência de novos temas e o crescente inter-relacionamento dos fenómenos medidos.

No documento, a Comissão Europeia afirma neste contexto que *«se os dados recolhidos para efeitos estatísticos forem dados pessoais (...), estes devem, em princípio, ser tornados anónimos antes de serem processados para uso estatístico»*. E prossegue: *«Uma pré-condição essencial das soluções a encontrar nesta área será que devem incorporar as necessidades de proteção dos dados, tal como refletidas na legislação comunitária relevante»*.

Nos termos da lei do SEN, os dados administrativos são definidos como aqueles recolhidos por entidades do setor público sobre pessoas singulares ou coletivas, com base em procedimentos administrativos. Nestes dados, incluem-se o que a lei designa por *«dados individuais»*, ou seja *«dados estatísticos individuais»*, definidos como aqueles que permitem a identificação direta ou indireta (desde que tal não envolva um esforço e custo desproporcionados) das unidades estatísticas (cf. artigo 2.º).

Uma unidade estatística é a unidade de observação de base, nomeadamente uma pessoa singular, uma família, um operador económico ou outras empresas⁴.

Deste modo, o universo dos dados administrativos é muito mais vasto do que o universo de dados pessoais detidos pelas fontes administrativas. Com efeito, embora possa abranger dados pessoais, na aceção da alínea a) do artigo 3.º da LPD, a mera recolha de dados sobre

³ Com (2009) 404 final, de 10.8.2009.

⁴ Cf. Definição dada pelo Regulamento (CE) N.º 223/2009, de 11 de março, no n.º 8 do artigo 3.º.

peçoas singulares não implica necessariamente o fornecimento de dados pessoais às autoridades estatísticas, na medida em que tal comunicação possa ser feita de modo anonimizado ou agregado para fins de utilização estatística posterior. Por outro lado, a administração pública detém igualmente um grande conjunto de dados sobre peçoas coletivas.

Ainda nos termos do artigo 18.º da LSEN, o INE pode, no âmbito das suas atribuições e para a prossecução de missão de interesse público, *«efetuar o tratamento de dados pessoais»*, competindo ao Conselho Diretivo *«determinar quais os tratamentos de dados necessários ao desempenho da atividade do INE, I.P., bem como realizar o respetivo processamento»*.

3. Apreciação

O INE fundamenta o seu pedido de acesso aos dados pessoais da BDIC com a necessidade de avaliar as várias bases de dados existentes na posse da administração, com vista à preparação de um novo modelo censitário baseado em dados disponíveis em entidades públicas. Afirma o INE que *«a utilização de informação administrativa para fins censitários é uma prática insistentemente recomendada pelas organizações internacionais»*.

Nos termos da alínea b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPD, os dados pessoais devem ser *«recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas»*, e devem ser *«adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos e posteriormente tratados»*.

Ora, a finalidade declarada pelo INE é demasiadamente genérica, não se encontrando justificadas a necessidade e adequação de tratar os dados pessoais de todo o universo de cidadãos portadores de bilhete de identidade/cartão de cidadão. Na verdade, a extensão e detalhe dos dados pessoais pretendidos pelo INE, ademais a ser continuamente fornecidos todos os anos, afigura-se manifestamente excessivo face aos fins gerais enunciados.

Senão vejamos. A lei que regula a BDIC, reconhecendo claramente o interesse público da investigação científica e estatística, admite no seu artigo 28.º que os dados de identificação civil

possam ser comunicados e utilizados para fins estatísticos, desde que as pessoas não sejam identificáveis. No entanto, o INE pretende um vasto conjunto de dados pessoais (quase todos), constantes da BDIC, e que incluem, entre outros, o nome, o número de identificação civil, a filiação e a morada dos cidadãos.

Para tal, não são apresentadas quaisquer razões que sustentem que para a realização do estudo pretendido é indispensável aceder a dados pessoais. A competência atribuída ao INE pelo Decreto-Lei n.º 226/2009, de 14 de setembro, que estabeleceu as normas do Censos 2011, para realizar os estudos necessários que apoiem a transição para um modelo censitário sustentado em informação administrativa, não consubstancia um fundamento legal para aceder a dados pessoais.

Com efeito, para que isso acontecesse tal deveria estar expressamente previsto por lei, o que não é o caso. Aliás, qualquer enquadramento legal de um novo modelo censitário já extravasaria o âmbito da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 35/2009, de 14 de julho, tornando-o inconstitucional.

Por outro lado, o recurso a dados administrativos para fins estatísticos, tal como previsto em legislação comunitária para o desenvolvimento e produção de estatísticas europeias, não implica automaticamente o acesso pelo INE a dados pessoais. Antes pelo contrário. Como atrás mencionado, a Comissão Europeia defende que os dados pessoais devem ser, por princípio, anonimizados previamente ao seu processamento para fins estatísticos.

A faculdade legal que o INE detém de poder exigir o fornecimento «*de quaisquer elementos necessários à produção de estatísticas oficiais*»⁵ não se traduz numa obrigatoriedade de comunicação de dados pessoais nem tão pouco pode ser confundida com uma habilitação legal para exigir cópias de bases de dados de quaisquer entidades públicas ou privadas.

O objetivo subjacente a um aproveitamento da informação já recolhida para fins administrativos é o de evitar que os respondentes, pessoas coletivas ou singulares, tenham de voltar a fornecer os mesmos dados para fins estatísticos, diminuindo assim a carga dos respondentes, bem como os custos inerentes a esses vários exercícios. Trata-se manifestamente de uma

⁵ Cf. N.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 22/2008, de 13 de maio.

Handwritten mark

compreensível otimização de recursos. Contudo, esta prática de recolher informação junto das entidades públicas não significa que as autoridades estatísticas possam aceder a todos os dados pessoais de todas as bases de dados detidas pela administração, a coberto de um modelo estatístico mais integrado.

Se assim fosse, isso significaria que o INE poderia, para a finalidade última de produzir estatísticas, recolher dados pessoais a partir de várias bases de dados administrativas (por exemplo, identificação civil, fiscal, segurança social, saúde, educação, emprego), centralizando praticamente toda a informação pessoal existente no Estado sobre um determinado cidadão identificado. E sobre todos, num universo panótico sem precedentes.

Tal possibilidade seria, sem dúvida, contrária ao n.º 5 do artigo 35.º da Constituição que proíbe a atribuição de um número nacional único aos cidadãos, precisamente para evitar que os dados pessoais de cada cidadão, dispersos por várias bases de dados, possam ser facilmente agregados por referência a um número universal que o identifica inequivocamente⁶.

Neste contexto, a pretensão do INE de obter uma cópia de quase todas as categorias de dados pessoais constantes da BDIC, permitindo-lhe utilizar o número de identificação civil, juntamente com dados adicionais, como chave de interconexão com outros dados pessoais disponíveis na administração e a que o INE considera ter acesso livre, afigura-se grandemente desproporcional e violadora da Constituição e da lei.

A este propósito, é ainda de salientar que a lei que regula a BDIC admite, no n.º 2 do artigo 27.º, a possibilidade de ser autorizado pelo Ministro da Justiça o acesso à informação sobre identificação civil por terceiras entidades, *«desde que se mostre comprovado o fim a que se destina, não haja risco de intromissão na vida privada do titular e a informação não seja utilizada para fins incompatíveis com os que determinam a sua recolha»*.

Ora, como já atrás explicado, não se encontra no caso em apreço devidamente comprovado, porque não especificado, o fim a que se destinam os dados pessoais. Por outro lado, pelas razões acima expostas, existe um risco efetivo de intromissão na vida privada do cidadão, na

⁶ Neste sentido, veja-se Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, anotação ao artigo 35.º, página 389.

medida em que os dados pessoais relativos à identificação civil permitem, sem grande esforço, interrelacionar e centralizar informação pessoal individualizada que se encontra dispersa por várias bases de dados administrativos.

Nesse sentido, e apesar do tratamento de dados para fins estatísticos ser considerado compatível com os fins primários que determinaram a recolha inicial dos dados, considera esta CNPD que também não se encontram reunidos os requisitos legais do artigo 27.º da Lei n.º 33/99, de 18 de maio, para a comunicação de dados ao INE.

Em suma, entende esta CNPD não haver fundamento de legitimidade, dentro do quadro legal aplicável à BDIC, à produção de estatísticas nacionais e europeias e à proteção de dados pessoais, que sustente o acesso do INE aos dados pessoais da BDIC, nos moldes pretendidos.

II. Do texto do protocolo

Em face do exposto, encontra-se prejudicada a apreciação concreta do texto do protocolo. No entanto, sempre se dirá que a Cláusula 4ª, sobre a forma de transmissão dos dados, não assegura as condições de segurança exigíveis e proporcionais à natureza dos dados a proteger.

Uma cópia quase integral da BDIC, gravada num DVD, tendo apenas como medida de proteção dos dados uma palavra passe, é manifestamente insuficiente, atendendo à facilidade com que atualmente é possível ultrapassar esse obstáculo. Por outro lado, o protocolo não descreve outros procedimentos de segurança, nomeadamente no que diz respeito à entrega, transporte, receção do DVD e a sua eventual destruição.

Os dispositivos portáteis para a transmissão de informação apresentam especiais riscos, que requerem protocolos de segurança adequados, em particular tendo em conta o conteúdo aqui em causa.

O IRN⁷, enquanto responsável pelo tratamento de dados da BDIC, tem especial obrigação na adoção das medidas técnicas e organizativas adequadas para proteger os dados pessoais, designadamente contra a perda accidental, a difusão ou o acesso não autorizados. (cf. n.º 1 do artigo 14.º da LPD).

Por outro lado, o protocolo é omissivo quanto a condições concretas para a utilização dos dados por parte do INE, tais como as relativas ao princípio da finalidade, aos perfis de acesso à informação fornecida e à conservação dos dados, em especial tendo em conta que se prevê um fornecimento anual de dados.

A inexistência de regras específicas quanto ao tratamento de dados ao abrigo do protocolo impede o IRN de proceder, na prática, a controlos ou auditorias quanto à protecção dos dados.

III. Conclusão

1. A CNPD considera não estar justificada a necessidade de o INE aceder a dados pessoais da base de dados de identificação civil, em particular com regularidade anual, e a tão grande volume de informação pessoal, ademais sendo a finalidade declarada demasiadamente genérica;
2. O regime legal de acesso à BDIC é extremamente restritivo, atenta a natureza e sensibilidade da base de dados, não se encontrando reunidos os pressupostos legais para o acesso a dados pessoais pelo INE, atentos os riscos reais de intromissão na vida privada dos cidadãos, através da possibilidade de centralização de informação individualmente identificada por referência ao número de identificação civil e a outros dados adicionais. No entanto, a lei concede a possibilidade de o INE aceder a dados não identificáveis para fins estatísticos.

⁷ De acordo com informação prestada pelo INE, o Presidente do IRN deu um parecer favorável à celebração deste protocolo, com base em parecer da Secretaria Geral do Ministério da Justiça.

3. A faculdade de o INE exigir às entidades públicas quaisquer elementos necessários à produção de estatísticas não consubstancia uma habilitação legal para o acesso livre aos dados pessoais constantes das bases de dados administrativas;
4. A otimização da produção estatística com recurso a dados na posse da administração não implica automaticamente o acesso a dados pessoais constantes de todas as bases de dados das entidades públicas, devendo os dados pessoais, por princípio, ser tornados não identificáveis antes do seu processamento para fins estatísticos, no seguimento das recomendações da Comissão Europeia e em linha com o disposto no Regulamento (CE) n.º 223/2009, de 11 de março.
5. É, pois, possível e essencial encontrar soluções, no âmbito do desenvolvimento de um novo modelo estatístico baseado em informação administrativa, que estejam em conformidade com o regime de proteção de dados pessoais, no respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e afastando liminarmente os perigos de uma centralização panóptica dos dados pessoais.
6. A CNPD entende não haver fundamento legal que habilite o INE a aceder à BDIC nos moldes pretendidos, afigurando-se o acesso como manifestamente desproporcional e potencialmente violador da Constituição e da lei.

Dê-se conhecimento desta Deliberação à Senhora Ministra da Justiça e ao Presidente do Instituto dos Registos e do Notariado.

Lisboa, 29 de outubro de 2013

Luís Paiva de Andrade (Relator), Luís Barroso, Ana Roque, Helena António e Vasco Almeida



Filipa Calvão (Presidente)