



Parecer n.º 58 /2015

O Ministério da Justiça remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) o Projeto de Decreto-Lei que regulamenta e desenvolve os princípios que regem a organização e o funcionamento da identificação criminal.

A CNPD é competente para emitir parecer nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei de Protecção de Dados (LPD), no âmbito das atribuições consagradas no n.º 2 do artigo 22.º da citada lei.

I. Pedido

O Projeto de Decreto-Lei aqui em análise (doravante Projeto) vem regulamentar a Lei n.º 37/2015, de 5 de maio (Lei da identificação criminal), que estabelece o regime jurídico da identificação criminal e transpõe para a ordem jurídica interna a Decisão-Quadro 2009/315/JAI, do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, relativa à organização e ao conteúdo do intercâmbio de informações extraídas do registo criminal entre os Estados membros.

No preâmbulo do Projeto é declarado que se pretende concentrar num único diploma todas as normas necessárias a uma tal regulamentação, estabelecendo-se as regras relativas à transmissão da informação aos serviços de identificação criminal, à organização do sistema de informação de suporte ao registo dessa informação e à concretização do acesso à mesma por quem possua legitimidade para tal.

A



É consagrado o Sistema de Informação de Identificação Criminal (SICRIM) e previsto que praticamente todas as interações externas com este sistema sejam feitas por via eletrónica.

O SICRIM é um sistema centralizado que contém os dados de identificação dos titulares dos registos, organizados num ficheiro onomástico, que é comum a todos os registos que se encontram reunidos no sistema de informação, embora separadamente: registo criminal, registo de contumazes, informação dactiloscópica, registo de medidas tutelares educativas e registo especial de decisões estrangeiras.

O circuito inicia-se com a transmissão de informação aos serviços de identificação criminal pelos tribunais portugueses, por autoridades centrais de outros Estados membros ou, ainda, por entidades de Estados terceiros ao abrigo de convenção ou acordo internacionais. Estas comunicações são feitas por via eletrónica¹.

Os serviços de identificação criminal devem promover a recolha dos elementos de identificação necessários ao esclarecimento inequívoco e permanente da identificação dos titulares de registo (cf. n.º 3 do artigo 4.º do Projeto). Nesse sentido, os dados de identificação comunicados são validados, sempre que possível, junto de terceiras entidades, designadamente através da consulta em linha à Base de Dados de Identificação Criminal (BDIC), ao Sistema de Informação Integrado do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SII/SEF) e ao Ficheiro Nacional de Pessoas Coletivas.

As comunicações eletrónicas de transmissão de informação aos serviços de identificação criminal são devolvidas se não permitirem a identificação inequívoca da pessoa a que respeitam, se não incluírem todos os elementos necessários ao registo

¹ As transmissões de informação provenientes de Estados terceiros são realizadas nos termos definidos na convenção ou acordo internacional respetivo.



da decisão em causa ou se contiverem elementos incorretos ou contraditórios (cf. n.º 3 do artigo 12.º, n.º 2 do artigo 13.º e n.º 2 do artigo 14.º do Projeto).

Por outro lado, as entidades legalmente habilitadas a aceder à informação contida no SICRIM² solicitam a emissão de um certificado, o qual é obtido também por via eletrónica, mediante a autenticação de utilizador credenciado e vinculado à entidade habilitada.

Em situações excecionais, é possível a emissão de certificados por qualquer outra via suscetível de deixar registo escrito e que permita comprovar a respetiva autenticidade.

O Projeto estabelece ainda os termos em que os pedidos devem ser efetuados pelas entidades legalmente habilitadas a aceder à informação, assim como pelo titular da informação ou por seu representante, dispondo quais os requisitos necessários para a comprovação da legitimidade do pedido.

Os pedidos de emissão de certificados pelo próprio podem ser feitos presencialmente nos locais indicados ou através de plataforma eletrónica, sendo o certificado obtido pela mesma via do pedido (cf. n.º 3 do artigo 19.º e n.º 2 do artigo 20.º).

O Projeto prevê ainda a emissão de um *certificado de acesso* com a finalidade de satisfazer o exercício do direito de acesso por parte do titular, nos termos do regime de proteção de dados pessoais, cuja validade se esgota no momento da sua emissão, considerando-se que o uso do certificado para fim diverso *constitui utilização indevida de informação em registo* (cf. n.ºs 3 e 4 do artigo 28.º).

Por último, o Projeto prevê a adoção de medidas de segurança da informação e regula os prazos de conservação e a organização genérica dos ficheiros manuais.

² Elencadas no artigo 8.º da Lei de identificação criminal



II. Apreciação

Antes de mais, e numa avaliação de carácter geral, reconhece-se que o Projeto apresenta um bom nível de sistematização e de clareza. Todavia, seria desejável que, no plano da regulamentação, algumas questões estivessem mais densificadas em prol de uma maior segurança jurídica e, assim, reduzir o risco de arbitrariedade numa matéria tão sensível quanto esta.

O Projeto em análise merece-nos globalmente uma apreciação positiva, com especial ênfase para as exigências de qualidade dos dados e medidas prévias de verificação da fidedignidade dos dados antes de se proceder ao registo da informação. É de sublinhar a importância de, num ambiente de grande automatização de procedimentos, garantir um controlo efetivo dos dados pessoais tratados.

Existem, no entanto, alguns aspetos relevantes que carecem de melhoria e de ajustamentos no Projeto para garantir a sua conformidade com o diploma que vem regulamentar.

1. Interações eletrónicas

Desde logo, salienta-se que o enquadramento dado ao vasto conjunto de interações eletrónicas (acessos, consultas, transmissões de informação) entre o SICRIM e diversas entidades é manifestamente insuficiente, quanto ao nível do funcionamento concreto dos meios técnicos utilizados e dos procedimentos implementados, bem como das condições de segurança garantidas.



A simples previsão da circulação de informação por via eletrónica, deixando em aberto como tal será efetivado na prática, é sobremaneira vaga e não permite avaliar nomeadamente da adequação das medidas de salvaguarda dos dados pessoais. É indubitável que se está neste âmbito perante informação de natureza extremamente sensível.

Admitindo-se que mesmo um diploma de regulamentação possa não conter o nível de granularidade desejável, quanto às soluções tecnológicas e procedimentais a adotar, deverá o Projeto por conseguinte prever o diferimento da regulação das condições do acesso e transmissão dos dados entre a Direção-Geral da Administração da Justiça e as diferentes entidades para momento posterior, através de ato escrito vinculativo para as partes (i.e. protocolo), sujeito a parecer prévio da CNPD, para fins de acompanhamento e avaliação da conformidade das resoluções com o quadro legal aplicável em matéria de proteção de dados pessoais.

Nestas normas, não só devem estar incluídas as matérias atinentes à rede de comunicações e condições de segurança, aos perfis de acesso e à gestão de utilizadores, como também o modelo dos formulários de recolha de dados, modo de introdução da informação e seu formato digital para apurar do grau de qualidade dos dados, da sua integridade, fiabilidade e confidencialidade.

Deste modo, entende-se ser indispensável que se preveja que as interações eletrónicas previstas no n.º 2 do artigo 4.º, no artigo 12.º, no artigo 16.º e no artigo 18.º estejam devidamente protocoladas e sujeitas previamente a parecer favorável da CNPD.



2. Acesso ao SII/SEF

Relativamente ao acesso genérico ao SII/SEF, para fins de validação dos dados de identificação, previsto na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto, é imperativo que seja expressamente indicado a que módulo do sistema de informação do SEF se pretende aceder, pois o SII/SEF contém um grande manancial de informação sobre estrangeiros, nacionais e apátridas, incluindo dados relativos a suspeitas de atividades ilícitas no âmbito das suas competências de investigação criminal³.

Deve, pois, ser alterado o Projeto, no sentido de limitar o acesso ao SII/SEF aos dados estritamente necessários para validar a identificação dos titulares dos registos.

3. Dados pessoais de identificação objeto de registo

Quanto aos dados de identificação das pessoas singulares objeto de registo, listados no artigo 5.º do Projeto, verifica-se não estarem estes em conformidade com o elenco de dados admitidos pela Lei da identificação criminal ou pela Lei Tutelar Educativa, pois acrescenta-se, sem mais, *elementos de identificação alternativos aos anteriores, comunicados ou recolhidos (alínea i)), número, tipo e imagens digitalizadas de outros documentos de identificação (alínea j)) e moradas (alínea k))*.

Com efeito, a Lei da identificação criminal apenas permite que seja tratado o número de passaporte ou de outro documento de identificação idóneo, na falta de número de identificação civil; não prevê imagens digitalizadas de quaisquer documentos de identificação e, por último, somente estabelece o registo do dado *residência* e não uma pluralidade de moradas (cf. n.º 2 do artigo 5.º e n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º

³ Cf. Artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 4/95, de 31 de janeiro

A



37/2015, de 5 de maio, e artigo 213.º da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, alterada pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro).

Mesmo admitindo-se que o tratamento de imagens digitalizadas de documentos de identificação pudesse resultar da previsão do n.º 1 do artigo 23.º do Projeto, quanto aos pedidos de certificado feitos por residentes no estrangeiro, a quem se exige a remessa de cópias dos documentos para provar a sua condição de requerente, tais imagens não deveriam ser introduzidas no SICRIM, mas tão só a informação de identificação estritamente necessária e exigível por lei.

A cópia de documentos de identificação, se porventura necessária, poderia quanto muito ser conservada em arquivo autónomo, em termos similares à conservação da documentação em ficheiro manual nos termos do n.º 3 do artigo 36.º do Projeto.

Assim sendo, não pode a regulamentação da lei ir mais além do que o expressamente permitido pela própria lei, devendo conseqüentemente o texto do Projeto ser alterado em conformidade.

4. Acesso à informação do registo

Relativamente aos termos do acesso à informação dos registos, em termos gerais, deixa-se uma pequena observação: seria vantajoso por motivos de clareza e evidência que, em sede de regulamentação, estivesse exposto o elenco de finalidades para que são solicitados e emitidos os vários certificados de registo, seja pelo próprio ou por entidades legalmente habilitadas a aceder.

No que diz respeito aos termos do acesso, estabelecidos no artigo 17.º do Projeto, não se prevê que os pedidos de emissão de certificado mencionem o “tipo de certificado”.



Embora a referência à finalidade do acesso possa à partida excluir alguns certificados, (ela pode ser relevante também para efeitos do conteúdo do registo), há entidades que estão legalmente habilitadas a aceder a todos os tipos de registo, incluindo à informação dactiloscópica, não significando isso que necessitem ou desejem obter toda a informação disponível.

Considera-se assim que as entidades requerentes do acesso deveriam indicar qual o tipo de certificado que desejam ver emitido, sem prejuízo do n.º 3 do artigo 16.º da Lei da identificação criminal.

Quanto aos requisitos do acesso à informação pelo próprio, suscitam-se sérias reservas em relação ao previsto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 21.º do Projeto.

Desde logo, a possibilidade de os serviços de identificação criminal, quando o pedido é feito por via eletrónica, aceitarem substituir a comprovação da identidade do titular através da autenticação do cartão de cidadão *por declaração sob o compromisso de honra de se tratar do próprio titular da informação*.

Ora, o cartão do cidadão foi desenvolvido para que os cidadãos pudessem identificar-se digitalmente quando utilizam serviços eletrónicos, fazendo prova da sua titularidade⁴. Não é compreensível que tal autenticação sofisticada possa ser substituída por um mero “click”, sintetizador da honra do declarante.

E nem o requisito de, nas situações em que haja conteúdo registral, se exigir a comprovação documental de identidade ao próprio (ou a seu representante legítimo) para entrega do certificado pessoalmente é salvaguarda suficiente para a abertura concedida no plano do pedido.

⁴ <https://www.cartaodecidadao.pt/>



Na verdade, a inexistência de registo criminal é, por si só, um dado de natureza pessoal, o qual representa uma informação de grande valor e cujo conhecimento é bastante ambicionado.

Considerando que os dados de identificação civil estão na posse de muitas entidades, públicas e privadas, nomeadamente empregadores, fornecedores de serviços, instituições de crédito e sociedades financeiras, seria relativamente fácil para qualquer um solicitar por via eletrónica, em nome de outro, um certificado de registo criminal (assinalando "sob compromisso de honra" em como era o legítimo titular) apenas para apurar da existência ou não de conteúdo registral, informação essa suficiente para a maioria dos fins.

Em suma, a CNPD entende ser este um aspeto de grande fragilidade e recomenda vivamente a sua alteração para impedir que terceiros não autorizados tomem conhecimento de dados pessoais relativos ao registo criminal, como a informação de que uma determinada pessoa não tem registo criminal.

5. Acesso aos dados para fins de investigação científica e fins estatísticos

Por último, a CNPD gostaria de chamar a atenção para a necessidade de o Projeto regular o disposto na alínea *j*) do n.º 2 do artigo 8.º da Lei da identificação criminal, onde se prevê o acesso à informação registral por *entidades autorizadas pelo membro do Governo responsável pela área da justiça para a prossecução de fins de investigação científica ou estatísticos*.

Com efeito, no âmbito da regulamentação, justifica-se plenamente densificar as circunstâncias em que tal acesso poderá ser autorizado, tendo presente que deverão sempre ser observados os princípios do regime de proteção de dados pessoais.

III. Conclusão

1. É indispensável que o Projeto preveja que as interações eletrónicas, previstas no n.º 2 do artigo 4.º, no artigo 12.º, no artigo 16.º e no artigo 18.º, estejam devidamente protocoladas e sujeitas a parecer favorável da CNPD, de modo a garantir a regulação concreta das condições em que decorrerão os acessos e as transmissões de dados pessoais e a avaliação da adequação das medidas de segurança que venham a ser adotadas.
2. A norma relativa ao acesso ao SII/SEF deve ser alterada, de modo a limitar o acesso aos dados estritamente necessários à validação da identificação dos titulares de registo e não permitindo pela sua formulação genérica uma legitimação para aceder a outros dados pessoais tratados pelo SEF, designadamente no âmbito da investigação criminal.
3. O elenco de dados pessoais de identificação dos titulares de registo deve ser inteiramente conformado com o admitido pela Lei da identificação criminal e pela Lei Tutelar Educativa.
4. A CNPD entende que os requisitos de acesso à informação pelo próprio, previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 21.º do Projeto, representam uma grande fragilidade do sistema e recomenda com veemência a sua alteração para impedir que terceiros não autorizados tomem conhecimento de dados pessoais relativos ao registo criminal, nomeadamente a informação de que uma determinada pessoa não tem registo criminal.



5. O Projeto deve regular os pressupostos e condições em que o acesso à informação registral pode ser autorizado para fins de investigação criminal e fins estatísticos, na medida em que a Lei da identificação criminal é omissa quanto a essa matéria.

Lisboa, 14 de julho de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa', is written over a light blue horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)