



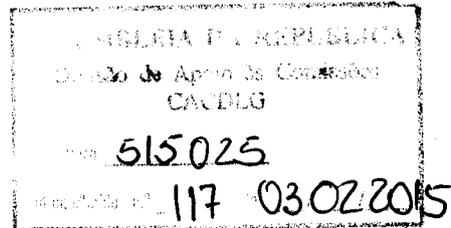
Parecer n.º 11 /2015

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre a Proposta de Lei n.º 273/XII/4ª (GOV), que *«procede à primeira alteração à Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, que estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, e à segunda alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal»*.

Na medida em que o projeto de diploma implica o tratamento de dados pessoais, a CNPD é competente para dar 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.

Note-se que este é o primeiro parecer solicitado à CNPD no decurso deste processo legislativo.

I. Pedido



Pretende o Governo com esta proposta de lei proceder a algumas alterações legislativas relacionadas com o funcionamento da Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC), regulado pela Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, a saber:



- Estabelecer expressamente a possibilidade de se aceder, através da PIIC, a outras bases de dados, designadas na Exposição de Motivos por «*bases de dados complementares, tanto de natureza administrativa como policial*», além das bases de dados dos órgãos de polícia criminal (OPC) que têm fins específicos de investigação criminal e se encontram já ligadas à plataforma, constituindo as fontes de informação da PIIC no atual quadro legal.
- Alargar o âmbito do acesso das autoridades judiciárias competentes à informação constante da PIIC, além do universo de titularidade do processo por parte dos magistrados, para fins de direção e coordenação da investigação criminal, para fins de prevenção criminal e para fins da prática de atos jurisdicionais nas fases de inquérito e instrução.

A fim de permitir o acesso ampliado das autoridades judiciárias competentes à informação constante da plataforma, em particular o Ministério Público - que é o único com ligação à PIIC neste momento - o Governo propõe a alteração da redação do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, a qual restringe *ipsis verbis* o acesso «*relativamente aos processos de que sejam titulares*».

Do mesmo modo, na Proposta de Lei prevê-se também, em conformidade com a modificação anterior, a alteração da redação do n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei da Organização da Investigação Criminal), outra lei que tem limitações taxativas de acesso, quando dispõe que «*as autoridades judiciárias competentes podem, a todo o momento e relativamente aos processos de que sejam titulares, aceder à informação constante do sistema integrado de informação criminal*» [sublinhado nosso].



II. Apreciação

As alterações propostas são poucas, mas significativas na perspetiva do regime de proteção de dados, pois representam globalmente um aumento do acesso a dados pessoais.

Estas propostas pretendem essencialmente dar suporte legal expresso a determinadas práticas que decorrem do tipo de modelo desenvolvido para a PIIC, mas que não estavam previstas na Lei n.º 73/2009, que regula o seu funcionamento.

É o caso do acesso a bases de dados complementares, através da PIIC, o qual foi desenvolvido tecnicamente como uma funcionalidade adicional da plataforma, mas que não estava contemplado nesta lei. Todavia, a possibilidade deste acesso via PIIC, a algumas bases de dados concretas, foi apreciada pela CNPD na Deliberação n.º 71/2013, de 15 de janeiro, tendo emitido parecer favorável à maioria dos acessos pretendidos, atendendo a que os OPC e as autoridades judiciais competentes podiam já aceder diretamente a essas bases de dados, com base na legislação específica aplicável a essas bases de dados, e as soluções técnicas encontradas na PIIC terem sido consideradas ajustadas.

É igualmente o caso do perfil de acesso do Ministério Público, o qual não tinha em devida conta a limitação legal (patente em duas leis) de só conceder acesso à informação relativa aos processos de que os utilizadores individuais fossem titulares, porque a estruturação do sistema de pesquisa da PIIC não foi concebida para prever acessos distintos e parametrizados para utilizações diferenciadas. Tal como foi devidamente assinalado pela CNPD na Deliberação acima mencionada.

Analisemos então em pormenor as alterações propostas e da sua conformidade, em particular, com o regime legal de proteção de dados pessoais.



Quanto ao acesso a bases de dados complementares, pretende-se introduzir uma norma genérica para permitir o acesso por parte dos utilizadores da PIIC (OPC e autoridades judiciárias competentes) a outros sistemas e bases de dados, desde que detenham já, nos termos das respetivas normas legais aplicáveis, o direito de aceder.

Não são identificadas nem sequer qualificadas as bases de dados complementares. Apenas é mencionado na Exposição de Motivos do projeto de diploma que essas bases de dados podem ser de natureza administrativa ou policial. O objetivo é tornar possível uma pesquisa integrada para o utilizador, através de uma entrada única, evitando acessos e autenticações diferenciadas para cada base de dados que se pretende consultar.

Antes de mais, a CNPD considera que as bases de dados complementares deveriam estar explicitamente indicadas na lei, no respeito pelo princípio da legalidade e da transparência.

Tal como já afirmado na Deliberação n.º 71/2013, a «CNPD reconhece a mais-valia que esta opção pode representar para o trabalho do investigador, na medida em que terá à sua disposição de forma mais fácil e célere as informações de que necessita, tornando-se a PIIC num instrumento de trabalho de valor acrescido, com evidente economia de meios».

No entanto, ao introduzir na lei a possibilidade de se aceder através da PIIC a outras bases de dados, além das bases de dados de natureza criminal dos OPC e que são as fontes da plataforma, deverá o legislador introduzir as salvaguardas respetivas para precaver um acesso e utilização eventualmente abusiva ou uma desvirtuação do papel que a lei atribui à PIIC.

Com efeito, a PIIC não é um portal de acesso geral e centralizado a um conjunto alargado de sistemas de informação e bases de dados, através do qual se possa suprir eventuais deficiências técnicas de acesso por parte dos OPC ou das

autoridades judiciárias competentes a bases de dados, tais como aquelas que são da responsabilidade do IRN ou da DGAJ.

A PIIC é uma plataforma para o intercâmbio de informação criminal para a finalidade específica de investigação criminal. E deverá ser apenas no âmbito estrito dessa atividade que se considera adequados e pertinentes os acessos a bases de dados complementares através da PIIC, sempre que sejam relevantes para uma investigação concreta.

De acordo com os procedimentos submetidos pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna à apreciação da CNPD, antes da entrada em funcionamento da plataforma, não era possível pesquisar diretamente nas bases de dados complementares, sendo necessário que uma pesquisa inicial no âmbito de um processo-crime retornasse um acerto (*hit*).

A CNPD considerou então ser este um mecanismo de garantia adequado, pois confinava o acesso a outras bases de dados à existência de informação concreta constante de um processo determinado, respeitando assim o princípio da necessidade.

Contudo, estes procedimentos podem ser tecnicamente alterados em qualquer altura, alterando-se as condições em que se pode pesquisar nas bases de dados complementares.

Uma vez que com esta Proposta se pretende consagrar na lei o acesso a bases de dados complementares através da plataforma, e a redação do artigo é bastante aberta, a CNPD entende que é indispensável fazer depender essa possibilidade de pesquisa às bases de dados complementares de duas condições essenciais e cumulativas: existência de um resultado positivo na pesquisa inicial da PIIC, no âmbito de um NUIPC (número único de identificação de processo-crime), e possibilidade de

procurar apenas com as chaves de pesquisa (nome, matrícula, etc..) contidas nesse processo concreto.

A redação do novo número 3 do artigo 2.º da Lei n.º 73/2009, tal como está, não cumpre o princípio da finalidade e da necessidade, dando margem a que a sua aplicação prática seja desproporcional e violadora dos direitos, liberdades e garantias. Nessa medida, devem ser introduzidas na norma garantias de acesso e utilização adequados e estritos, tal como acima explanado.

Quanto à alteração do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 73/2009, sobre o acesso das autoridades judiciárias competentes à PIIC, a CNPD gostaria de sublinhar, em primeiro lugar, que, embora o acesso do juiz de instrução criminal à PIIC já se encontre legalmente previsto na Lei n.º 73/2009, na prática, o modelo desenvolvido não previu essa ligação, nos mesmos termos da realizada pelo MP, a não ser pontualmente ao nível do *workflow* de pedidos de acesso a dados em segredo de justiça, nas situações em que seja requerida a intervenção do magistrado judicial.

Na Exposição de Motivos, o Governo vem claramente justificar a necessidade de acesso do juiz de instrução criminal à PIIC por força de funções que lhes estão cometidas, «*em fase de inquérito e de instrução, mormente em sede de aplicação de medidas de coação*».

No que diz respeito à nova redação proposta, pretende-se alargar o acesso das autoridades judiciárias competentes da informação relativa a processos de que eram titulares a quaisquer outros processos, «*no âmbito da direção da investigação criminal, da respetiva coordenação e da prevenção criminal, bem como da prática de atos jurisdicionais nas fases de inquérito e da instrução (...)*».

Na Exposição de Motivos, não é avançada qualquer fundamentação para esta ampliação do acesso fora da órbita da titularidade dos processos; pelo contrário, a titularidade do inquérito e a competência do MP na direção da investigação, que é



realizada pelos OPC sob a sua direta orientação e dependência funcional apenas reforçam as razões subjacentes ao quadro legal em vigor.

Contudo, pela redação proposta entende-se que o acesso é enquadrado por alguns fins específicos – direção e coordenação da investigação –, os quais considera a CNPD serem justificados, atenta a estrutura hierarquizada do MP. Isto é, entende-se ser ajustado o acesso por parte de magistrados com funções de coordenação e direção a processos de que sejam titulares os magistrados sob a sua coordenação ou direção, em cumprimento do princípio da necessidade.

Do mesmo modo, no âmbito da prática de atos jurisdicionais nas fases de inquérito e instrução, serão justificados todos os acessos que tenham como finalidade a prática desses atos, logo em relação estreita com os processos que com eles se relacionam.

A CNPD considera haver aqui fins legítimos e determinados, em conformidade com os requisitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – Lei de Protecção de dados (LPD).

Já em relação ao fim genérico de «*prevenção criminal*», sugere-se que o acesso à informação esteja sujeito a um mecanismo de demonstração da necessidade e pertinência de conhecer.

É, pois, essencial a introdução de uma cláusula de salvaguarda, por referência ao princípio da necessidade, que permita no mínimo auditar com eficácia eventuais acessos abusivos.

A CNPD gostaria ainda de chamar a atenção para a necessidade de a lei deixar claro quem pode ter acesso à PIIC: se apenas os magistrados, se também os oficiais de justiça que coadjuvam os magistrados.

De acordo com os procedimentos da PIIC apreciados pela CNPD, pretendia dar-se privilégios de acesso, como utilizadores da PIIC, a oficiais de justiça.

Uma leitura mais rigorosa do atual quadro legal, assim como da redação agora proposta, tenderia a excluir o acesso por parte dos oficiais de justiça.

Do ponto de vista da proteção de dados, é sempre mais defensável, porque mais seguro, um menor universo de utilizadores. No entanto, poderá haver razões, a analisar, que justifiquem esse acesso. De qualquer modo, essa será uma ponderação do legislador e que deverá estar expressamente vertida na norma, e se necessário, acompanhada das salvaguardas respetivas.

Para a CNPD, é fundamental que se saiba sempre e a todo o momento quem são os utilizadores reais da PIIC, uma vez que as credenciais de acesso deverão ser intransmissíveis. Só assim será possível fiscalizar com rigor e atribuir responsabilidades.

No que diz respeito à alteração do n.º 3 do artigo 15.º, concorda-se com a proposta.

Quanto à alteração à LOIC, e na medida em que apenas se pretende conformar o regime de acesso por parte das autoridades judiciárias competentes com as alterações a efetuar na Lei n.º 73/ 2009, sendo a redação igual, dão-se aqui por reproduzidos os comentários acima expendidos.

Por último, a CNPD não pode deixar de referir que, ao proceder-se à primeira alteração à Lei n.º 73/2009, se deveria aproveitar a oportunidade para introduzir algumas garantias adicionais, tendo em conta a experiência concreta já recolhida com o desenvolvimento prático da PIIC e as observações e recomendações feitas pela CNPD na Deliberação n.º 71/ 2013.

A este propósito, salienta-se em particular uma questão fulcral no funcionamento da plataforma: o NUIPC, na medida em que nele assenta a chave do acesso à PIIC e, por essa via, a um potencial vastíssimo de informação de natureza sensível.



Assim sendo, no âmbito do controlo de acesso à PIIC, seria imprescindível que houvesse a obrigação legal de validar (no sistema do Ministério Público) o NUIPC introduzido como correspondendo a um NUIPC referente a um inquérito efetivamente já aberto por decisão do MP.

Na verdade, um OPC pode atribuir um NUIPC com base em expediente, o qual deverá ser submetido posteriormente ao MP para decisão sobre a abertura ou não de inquérito e respetiva investigação.

Neste momento, é tecnicamente possível realizar pesquisas na PIIC fora do âmbito estrito da investigação e sem a tutela do MP.

Esta situação deveria ser resolvida por disposição legal que previsse a necessidade de validar o NUIPC para evitar acessos e utilizações abusivas da informação disponível na PIIC.

III. Conclusão

1. Deveriam estar explicitamente indicadas as bases de dados complementares às quais se pode aceder através da PIIC;
2. Deveria ser introduzida salvaguarda quanto à possibilidade de pesquisar em bases de dados complementares apenas na sequência de um *hit* positivo numa pesquisa concreta e em relação a informação resultante dessa pesquisa;
3. Deveria ser restringido o acesso das autoridades judiciárias competentes a quaisquer processos, incluindo os não relacionados com aqueles de que têm a



titularidade, coordenação ou direção, para efeitos genéricos de prevenção criminal, à demonstração objetiva da necessidade de conhecer;

4. Deveria ser a lei explícita quanto à possibilidade ou não de os oficiais de justiça acederem à PIIC ou se o acesso da autoridade judiciária competente se confina aos magistrados.
5. Deveria ser introduzida a obrigação legal de o NUIPC ser validado pelo sistema do MP, como mecanismo de salvaguarda, para prevenir o acesso e pesquisa de informação na PIIC fora da existência de inquérito e da tutela do Ministério Público.

Lisboa, 3 de fevereiro de 2015

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luis Barroso', written over a horizontal line.

Luís Barroso (Vogal em substituição da Presidente)