



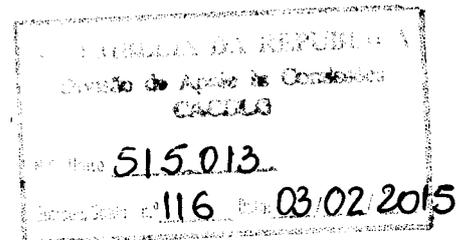
Parecer n.º 12 /2015

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República veio solicitar à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre a Proposta de Lei n.º 274/XII/4ª (GOV) que *«estabelece o regime jurídico da identificação criminal e transpõe para a ordem jurídica interna a Decisão-Quadro n.º 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, e revoga a Lei n.º 57/98, de 18 de agosto»*.

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



A presente Proposta de Lei vem proceder à revisão do regime de identificação criminal, oferecendo uma melhor sistematização e incorporando um conjunto de novas regras de organização e conteúdo do intercâmbio de informações do registo criminal entre os Estados-Membros, decorrentes da transposição da Decisão-Quadro 2009/315/JAI.



Nesse seguimento, é criado um registo especial de decisões proferidas por tribunais estrangeiros, para garantir o cumprimento das obrigações de conservação e retransmissão dessa informação.

Além deste novo tratamento de dados pessoais, mantêm-se os tratamentos de dados relativos ao registo criminal, ao registo de contumazes e ao ficheiro dactiloscópico.

As formas de acesso à informação constante do registo criminal são também alteradas, refletindo a evolução tecnológica, e foram reunidas na emissão eletrónica de um certificado de registo criminal, que conterà a informação legalmente prevista.

Os prazos relativos ao cancelamento definitivo das decisões inscritas no registo criminal não são alterados; todavia, é aumentado de dois para cinco anos o tempo de conservação dos registos após a cessação da vigência das decisões, para fins de eventual reposição do registo indevidamente cancelado ou retirado, sendo que no caso do ficheiro dactiloscópico prevê-se que a informação continue acessível para fins de investigação e repressão criminal.

Prevê-se também que as impressões digitais constantes do ficheiro dactiloscópico possam ser integradas no sistema de informação criminal da Polícia Judiciária, em termos a regular em diploma próprio.

Excluindo as situações assinaladas, não se registam grandes alterações no regime atualmente em vigor e que já tinha sido objeto de várias alterações legislativas.

II. Apreciação

A Proposta de Lei aqui em análise prevê a regulamentação posterior da lei no prazo de 90 dias. Com efeito, há vários aspetos do funcionamento da identificação criminal



que não se encontram regulados neste diploma, tais como: a forma de comunicação da informação por parte dos tribunais; que impressões digitais são recolhidas; como é obtida pelos serviços a informação sobre o falecimento do titular, donde decorre a cessação da vigência das decisões no registo criminal; como se efetiva o acesso pelas várias autoridades previstas no artigo 8.º ao registo criminal; a obrigação de adotar as medidas de seguranças adequadas para proteger a informação, em particular na sua transmissão a terceiros, conforme prescrito no artigo 15.º da LPD; a obrigação de ter registos (*logs*) de todos os acessos realizados e do teor da informação acedida para fins de auto-controlo e de fiscalização; existência de tratamento de dados em ficheiros manuais.

Atenta a importância de que estas disposições se revestem para a proteção de dados pessoais, deve a regulamentação desta lei ser previamente submetida à apreciação da CNPD, conforme prescrito nos artigos 22.º e 23.º da LPD.

Em relação às matérias constantes desta Proposta, refere-se em primeiro lugar a extensão do prazo de conservação da informação constante do registo criminal (artigo 11.º, n.º 6), do registo de contumazes (artigo 18.º, n.º 3) e do ficheiro dactiloscópico (artigo 23.º, n.º 2), de dois para cinco anos, após o cancelamento do registo.

Não é fornecida qualquer justificação para o alargamento deste prazo, sendo que o objetivo de manter a informação por um período superior ao cancelamento definitivo, apenas acessível aos serviços de identificação criminal, é o de poder repor um registo indevidamente cancelado ou retirado.

Considera, pois, a CNPD que para atingir esta finalidade o atual período de dois anos é mais do que suficiente, salientando-se que manter a informação (mesmo que aparentemente mais resguardada) relativa ao registo criminal e ao registo de contumazes por um período suplementar de cinco anos após o fim da vigência das



decisões constantes do registo se afigura excessivo, prolongando-se artificialmente os prazos considerados adequados pela lei. Por outro lado, tal constitui um risco acrescido de acesso indevido a informação que legalmente já não tem eficácia jurídica, mas cujo conhecimento é penalizador para o cidadão.

Em relação ao ficheiro das impressões digitais, além do alargamento do prazo também para 5 anos, pretende dar-se acesso não apenas aos serviços de identificação criminal para os efeitos acima indicados, mas também a «*autoridade judicial¹ ou policial no âmbito de investigação criminal ou de instrução de processo criminal*».

Esta pretensão vem reforçar precisamente os receios acima enunciados pela CNPD. Com efeito, a recolha e posterior tratamento da informação dactiloscópica tem como objetivo a identificação inequívoca dos arguidos condenados.

É um claro desvio da finalidade a possibilidade de utilizar esses dados posteriormente, quando por força da lei já foi cancelado o registo criminal a que estão associados, pelo que os dados já estão eliminados do registo.

Ademais, está prevista também nesta Proposta, no artigo 24.º, a possibilidade de as impressões digitais virem a ser integradas no sistema de informação criminal da Polícia Judiciária (PJ)², em termos a regular por diploma próprio.

A este propósito, sempre se dirá que os fins dessa transmissão à PJ deveriam estar fundamentados e enunciados nesta Proposta, o que não acontece. Todavia, a considerar-se haver justificadamente necessidade, para fins de investigação criminal, em manter e tratar posteriormente as impressões digitais de pessoas condenadas,

¹ Presume-se tratar-se de um lapso, pois não se deve pretender excluir do acesso o Ministério Público.

² Situação que já ocorre atualmente sem previsão legal.



deverá ser nesse quadro que os acessos por outros OPC e pelas autoridades judiciárias competentes deverão ser regulados e não no âmbito do artigo 23.º, em que os dados só deverão ser mantidos por um curto período de tempo e exclusivamente para efeitos de correção de erros, pois o registo já foi cancelado.

Esta norma deve pois ser eliminada, na medida em que viola o princípio da finalidade e da adequação.

Quanto ao artigo 8.º, sob a epígrafe “Acesso à informação” e que elenca as entidades que podem aceder ao registo criminal e as condições gerais desse acesso, chama-se a atenção para o facto de dever ser explicitado, quanto às autoridades previstas na alínea h) – autoridades ou entidades estrangeiras, para a instrução de processos criminais - que a autorização do membro do Governo responsável pela área da justiça deve ter um carácter casuístico e garantir a utilização para os fins previstos na lei.

Do mesmo modo, no artigo 38.º, relativo à troca de informações sobre antecedentes criminais com Estados terceiros que não são membros da União Europeia, prevê-se que os pedidos de informação dirigidos aos serviços de identificação criminal possam ser satisfeitos nos termos de acordo ou convenção internacional de que Portugal é Parte ou mediante despacho de autorização do membro do Governo responsável pela área da justiça.

Ora, a autorização ministerial para acesso aos dados relativos ao registo criminal só será admissível em casos concretos, devidamente justificados e urgentes. Há que observar as disposições nacionais de proteção de dados sobre a transferência internacional de dados pessoais, que reclamam a existência de cláusulas vinculativas que garantam uma efetiva proteção dos dados no país de destino. Nesse sentido, a norma deverá deixar expresso que a autorização ministerial apenas pode ocorrer em



casos urgentes e devidamente justificados de ameaça grave e iminente à segurança pública.

Relativamente ao conteúdo dos certificados de registo criminal e aos fins para os quais podem ser requeridos (artigo 10.º), suscitam-se algumas dúvidas quanto ao verdadeiro alcance do articulado que, nalguns aspetos, se apresenta equívoco.

A redação do n.º 6 do artigo parece-nos pouco clara quanto às condições em que pode ser exigido um certificado de registo criminal, porquanto parece ficar em aberto a possibilidade de se requerer ao titular a apresentação de um certificado de registo criminal para efeitos de avaliação da idoneidade para o exercício de uma qualquer profissão, sem que tal esteja expressamente previsto na lei.

Esta leitura, possível na redação atual, não pode colher a nossa concordância, pois não respeita o princípio da necessidade e da proporcionalidade, na medida em que equivaleria a fazer depender o exercício de qualquer atividade profissional à emissão de certificado de registo criminal a ser entregue e tratado por todas as entidades empregadoras.

Assim, considera-se que a exigência de certificado de registo criminal para o desempenho de uma atividade profissional concreta deve estar sempre previsto na lei, pelo que se pugna pela supressão da frase «*ou a avaliação da idoneidade da pessoa*», para que fique evidente que os certificados são emitidos quando é legalmente exigida a ausência de antecedentes criminais.

Ainda em estreita relação com o princípio da necessidade e da minimização dos dados, convém referir que não se encontra aqui regulado os termos exatos contidos num requerimento de um certificado de registo criminal; apenas é mencionado que o certificado em si contém expressamente mencionada «*a finalidade a que se destina o*



certificado». No entanto, permanece a incerteza sobre se esta é uma finalidade genérica (exercício de atividade profissional, por exemplo) ou uma finalidade específica, indicando qual a profissão/atividade que se pretende exercer. Recorde-se que a informação relativa à profissão é no atual quadro legal solicitada.

Esta não é uma questão de somenos importância, na medida em que se pretende incluir no certificado a emitir apenas a informação relevante para o contexto em que é exigível e por isso solicitada. Deste modo, é imprescindível conhecer o fim específico para que o pedido é feito, porque há restrições para atividades específicas.

Só será possível emitir um certificado com a informação estritamente necessária a uma determinada atividade/fim se este for desde logo declarado.

Quanto aos prazos previstos no artigo 11.º para o cancelamento do registo criminal, alerta-se para que a exceção mencionada nas alíneas a), b) e e), quanto aos crimes previstos no capítulo V do título I do livro II do Código Penal³, dever ser devidamente referenciada por remissão direta para o artigo 4.º da Lei n.º 113/ 2009, de 17 de setembro, a qual fixa os prazos de vigência das decisões relativas àqueles crimes.

A Proposta de Lei contém um artigo 34.º sob a epígrafe “Proteção de Dados”, no capítulo V referente à troca de informação sobre condenações proferidas por tribunais de Estados-Membros da União Europeia, que basicamente impõe limites à utilização dos dados, e que não nos suscita observações.

No entanto, outras questões de proteção de dados, tais como a identificação do responsável pelo tratamento e o exercício dos direitos dos titulares não se encontram abrangidas por este artigo, apenas focado no intercâmbio internacional de dados.

³ Crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual.



Na verdade, o direito fundamental à proteção de dados está relegado para o capítulo das disposições complementares e finais. Sugere-se, assim, que a epígrafe do artigo 34.º seja alterada para “Condições de utilização dos dados” ou o conteúdo do artigo agrupado com outras questões de proteção de dados. De qualquer modo, as questões gerais de proteção de dados deveriam estar claramente indicadas no diploma.

Quanto a estas, o artigo 39.º indica o responsável pelos tratamentos de dados relativos à identificação criminal e enumera algumas das suas obrigações legais.

O artigo 40.º dispõe sobre o direito de acesso do titular aos dados que lhe dizem respeito e sobre o direito de solicitar a sua retificação ou supressão quando indevidamente registados.

A redação do n.º 1 deste artigo suscita-nos algumas reservas, pois o exercício do direito de acesso, tal como previsto na Constituição e na lei, só pode ser exercido pelo próprio (ou por representante legal). A simples menção de ser possível efetuar um pedido em nome do titular *«ou no seu interesse»* [sublinhado nosso] abre a porta a uma ponderação algo subjetiva e não consentânea com o exercício do direito, mas mais com a solicitação de um documento ou de um certificado.

É ainda de sublinhar que a obtenção de um certificado de acesso ao registo, como forma de garantir o exercício do direito, é insuficiente face à informação que o responsável do tratamento está obrigado a fornecer nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da LPD, em particular no que diz respeito aos destinatários a quem os dados são comunicados.

Assim sendo, a redação do n.º 1 do artigo 40.º deverá ser alterada, eliminando a frase *«ou quem prove efetuar o pedido em nome ou no interesse daquele»* e ser previsto no n.º 2 que o titular dos dados seja informado das comunicações de dados que



ocorrerem e a que destinatários, com exceção das que estejam sujeitas a restrições legais nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da LPD.

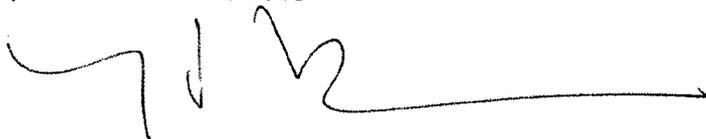
III. Conclusão

1. A extensão do prazo de conservação dos registos e do ficheiro dactiloscópico para cinco anos, após o cancelamento do registo, é excessiva, atenta a finalidade declarada de repor registos indevidamente cancelados ou retirados, e prolonga em demasia a manutenção de informação sem relevância jurídica mas com impacto negativo nos direitos dos titulares.
2. A continuação do acesso pelas autoridades competentes para fins de investigação criminal e instrução de processos criminais ao ficheiro de impressões digitais, quando o registo criminal a que se encontram associadas já cessou a sua vigência, constitui uma violação do princípio da finalidade, pelo que essa possibilidade deve ser eliminada da Proposta.
3. O n.º 6 do artigo 10.º deveria ser clarificado, no sentido de fazer condicionar a emissão de certificados de registo criminal para o exercício profissional apenas quando tal exigência está legalmente prevista. Também os pedidos de certificado deveriam ser específicos nos seus fins e indicar a atividade a desempenhar para que a informação nele contida seja apenas a necessária e proporcional à finalidade visada.
4. A troca de informações sobre antecedentes criminais com Estados terceiros à União Europeia deve ocorrer apenas quando haja acordo ou convenção que o

preveja, podendo ser dada satisfação a pedidos de informação com autorização ministerial apenas em caso concreto, justificado e urgente, para fazer face a uma ameaça grave e iminente à segurança nacional.

5. As autorizações ministeriais para conceder acesso a outras entidades estrangeiras para fins de instrução de processos deve ser igualmente casuística.
6. As matérias relativas à proteção de dados pessoais deveriam estar claramente indicadas na sistematização do diploma e a redação do artigo 40.º deveria ser ligeiramente modificada em conformidade com o preceituado na Constituição da República Portuguesa e na LPD.
7. A regulamentação desta lei deverá ser previamente submetida a apreciação da CNPD, nos termos legalmente previstos.

Lisboa, 3 de fevereiro de 2015



Luís Barroso (Vogal em substituição da Presidente)