

Exmº Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades
e Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249 – 068 Lisboa

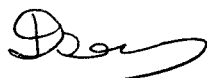
N/Ref.
02.01
Proc. n.º 16911/2011
Of. n.º 33664 2011-12-06

Assunto: Parecer sobre a proposta de Lei n.º 33/XII (Sistema de Informação dos Certificados de Óbito).

Com referência ao ofício dessa Comissão n.º 666/XII/1ª – CACDLG/2011 de 25.11.2011 sobre o assunto em epígrafe, remete-se a V. Exª cópia do Parecer n.º 72/2011 emitido pela Comissão Nacional de Protecção de Dados em 05.12.2011 no âmbito do pedido formulado.

Com os melhores cumprimentos

A Secretária da CNPD



(Isabel Cristina Cruz)

MM

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	414828
Entrada/Saida n.º	372
Data:	07/12/11

PARECER Nº 72 /2011

Processo nº 16911/2011

1. O pedido

Sua Exa. o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, vem solicitar o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre a Proposta de Lei nº 33/XII (GOV) que institui o Sistema de Informação dos Certificados de Óbito (SICO), com vista à desmaterialização dos certificados médicos de óbitos e a sua emissão em suporte electrónico.

Sobre uma versão anterior deste diploma incidiu já, aliás, o Parecer nº 65/2009 desta Comissão, proferido a solicitação do Ministério da Saúde.

2. O SICO e a protecção de dados pessoais

O SICO é um sistema de informação, constituído por uma base de dados para registo e disponibilização de informações, que permite o tratamento automatizado dos dados pessoais relativos aos certificados de óbito com vista à sua desmaterialização e que engloba também entre as suas finalidades o tratamento estatístico das causas de morte da população portuguesa, a actualização da base de dados de utentes do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do correspondente número de identificação atribuído no âmbito do Registo Nacional de Utentes (RNU) e a emissão e transmissão electrónica destes certificados para efeitos de elaboração dos assentos de óbito.

Para cumprimento destes objectivos, o SICO deverá articular-se com a base de dados de Identificação Civil, com o Sistema Integrado de Registo e Identificação Civil, com o

Registo Nacional de Utentes, com o Sistema de Informações da Segurança Social e com o Sistema de Informações da Caixa Geral de Aposentações.

Prevê-se ainda que o SICO pode, nos termos da lei, articular-se com outras bases de dados, ouvida a CNPD, sempre que tal se mostre necessário à operacionalização do sistema ou para o cumprimento de obrigações legais.

O sistema está concebido para proceder a uma certificação muito ampla dos óbitos extra ou intra-uterinos ocorridos em território nacional (pessoas falecidas com 28 ou mais dias de idade, crianças nascidas vivas e falecidas antes de completarem 28 dias de idade, fetos mortos de 22 ou mais semanas de gestação e fetos mortos de idade gestacional inferior a 22 semanas, quando requerido pelas entidades competentes).

Os dados introduzidos pelos médicos através do formulário electrónico disponibilizado pelo SICO incluem: (i) os que, nos termos da lei, integram o certificado de óbito, acrescido do número de utente do SNS, quando exista, e do número de identificação na Segurança Social (NISS), sempre que possível; (ii) os constantes do Boletim de Informação Clínica, quando emitidos nos termos da lei; (iii) os registados informaticamente pelas equipas de emergência do Instituto Nacional de Emergência Médica, I. P. (INEM, I. P.); e (iv) os resultantes de autópsia médico-legal ou de perícia médico-legal a ela associada, sempre que tenha lugar, mediante autorização prévia da autoridade judiciária competente e apenas no que diz respeito à causa da morte.

Os certificados de óbito registados informaticamente pelos médicos são transmitidos por via electrónica ao Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.), para os efeitos previstos no nº 1 do artigo 194º do Código do Registo Civil, que devolve informação sobre o número do assento de óbito, respectiva data e conservatória onde foi lavrado. Trata-se de um procedimento de actualização mútua, perfeitamente justificado, aliás, que parece implicar uma interconexão de dados.

Em contrapartida, quando a pessoa falecida for titular de documento de identificação português e o respectivo número se mostre disponível, o SICO interage com a base de dados de Identificação Civil para efeitos de mera consulta e de recolha dos elementos de identificação correspondentes ao nome, à filiação, ao sexo, à data de nascimento, à naturalidade e à nacionalidade da pessoa falecida.

Sempre que existam indícios de morte violenta, suspeitas de crime, o médico declare ignorar a causa da morte ou o óbito tenha ocorrido há mais de um ano, a informação registada no SICO, para os efeitos do artigo 197º do Código do Registo Civil, é

transmitida electronicamente ao Ministério Público. A transmissão ao IRN, I. P. dos dados respeitantes à autópsia e à causa da morte constantes do relatório de autópsia ou de perícia médico-legal, sempre que estas tiverem lugar, depende de autorização prévia da autoridade judiciária competente.

A guia para remoção e transporte de cadáver é também emitida pelo médico competente a partir do SICO, embora a sua regulamentação conste de sede legal própria. Em caso de inacessibilidade ou indisponibilidade do sistema, prevê-se que o próprio certificado médico em papel possa ser utilizado para efeitos de transporte do cadáver. Por seu turno, nos casos em que a legislação lhe atribui essa competência, a autoridade policial emite, a partir do SICO, o boletim de óbito, que é igualmente válido para o transporte do cadáver.

Responsável pelo tratamento dos dados pessoais é o Director-Geral de Saúde, no que se refere à gestão dos tratamentos conexos com a base de dados, sem prejuízo da responsabilidade dos próprios médicos quanto à introdução dos dados no sistema e sua rectificação, mas há outros “intervenientes” nestes tratamentos, designadamente, e de acordo com os respectivos perfis, o IRN, I. P., a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I. P.), a Direcção-Geral de Saúde (DGS), o INEM, I. P., o Instituto de Medicina Legal, I. P. (INML, I. P.), o Ministério Público e as autoridades de polícia, nos termos da legislação aplicável. Os termos e condições em que se realizam estas operações de tratamento dos dados são objecto de protocolos a celebrar entre os diversos intervenientes que dependem de parecer prévio favorável da CNPD.

Em concreto, os médicos, a DGS, o INML, I. P., o Ministério Público e as autoridades de polícia podem aceder ao SICO, através de um sítio disponibilizado na Internet devidamente certificado para o efeito, de acordo com perfis de acesso, definidos em protocolo, limitados ao estrito cumprimento das finalidades e competências que justificam a atribuição de acesso.

No caso do IRN, I. P., da ACSS, I. P. e do INEM, I. P. a proposta de lei diz que estas entidades “interagem com o SICO recorrendo a um processo tecnológico de interoperabilidade orientado a serviços”. Por sua vez, no caso do INML, I. P., do Ministério Público e das autoridades de polícia, a proposta prevê a possibilidade de virem a aceder ao SICO através do mesmo processo de interoperabilidade.

Para além destes casos de acesso por terceiros, os dados constantes do certificado de óbito podem ser disponibilizados pelo Director-Geral da Saúde às entidades do

Ministério da Saúde responsáveis pela vigilância epidemiológica, nos termos previstos no nº 4 do artigo 7º da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro (LPD).

Por fim, já à margem dos tratamentos de dados, o acesso aos dados constantes do certificado de óbito pode ser autorizado pelo Director-Geral da Saúde, para fins de investigação, desde que, cumulativamente, aqueles se encontrem anonimizados, não haja possibilidade de identificação do respectivo titular e se reconheça o interesse público do estudo.

O projecto de diploma contém ainda regras sobre o dever de sigilo, o controlo dos acessos e a segurança das informações perfeitamente na linha, até por remissão, do que consta da Lei nº 67/98 e estipula um prazo máximo de 20 anos após a recolha para a conservação dos dados¹.

Assinale-se, no entanto, que as regras nele contidas, incluindo as que procedem à adaptação de regras actualmente constantes do Código do Registo Civil, não são imediatamente executáveis, valendo apenas como bases de regulamentação que deverão ser concretizadas e desenvolvidas através de portarias dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, da justiça e da saúde, a publicar no prazo de 90 dias após a entrada em vigor da lei. Só depois da publicação das portarias se iniciará o período experimental de utilização do SICO, que será obrigatório para o INML, I. P. e para os estabelecimentos do SNS a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde. Durante todo este processo a LPD mantém a sua aplicabilidade, embora, após o fim do período experimental, apenas possa ser aplicada a título subsidiário aos casos não expressamente regulados na lei do SICO.

3. Apreciação

Com estas especificações, a proposta de lei que estamos a analisar veio, designadamente, acolher as sugestões formuladas pela CNPD no Parecer nº 65/2009,

¹ Embora mais respeitadora das regras sobre protecção de dados pessoais – por comparação com a anterior versão do diploma, que falava de prazos mínimos – a estipulação de um prazo máximo corre o risco de não ser aplicada com uniformidade ao conjunto de dados sensíveis protegidos e de poder, assim, induzir discriminações. O ideal é que o prazo de conservação dos dados seja fixo.

acima referido, com data de 28 de Setembro. A leitura actual do conteúdo da proposta de lei permite, no entanto, adiantar outras observações críticas.

a) Princípios da finalidade e da proporcionalidade

O artigo 9º, nº 1 do articulado admite que o SICO se articule com o Sistema de Informações da Segurança Social e com o Sistema de Informações da Caixa Geral de Aposentações (a exposição de motivos vai mais longe, pois refere também o envio periódico da informação dos óbitos à Direcção-Geral da Administração Interna, para efeitos de organização, gestão e actualização da base de dados do recenseamento eleitoral), no entanto, nenhum outro preceito, a começar pelo artigo 2º, refere as finalidades desta articulação, o processo técnico por meio do qual se deverá efectivar e o tipo de tratamento para que aponta, designadamente, nenhum diz se o que se pretende é realizar uma interconexão, uma transmissão ou a mera consulta e recolha de dados a partir de outro sistema de informação.

Em sentido convergente, o artigo 6º, nº 1, alínea a) prevê que os médicos introduzam no SICO o número de identificação na Segurança Social do falecido, sempre que possível, o que poderá ser considerado excessivo face aos objectivos assinalados ao SICO no artigo 2º, nº 2. De facto, enquanto a introdução do número de utente do SNS, quando este exista, se afigura justificada face à finalidade de actualização da base de dados de utentes do SNS e do correspondente número de identificação atribuído no âmbito do RNU, prevista na alínea c) do nº 2 do artigo 2º, a recolha e introdução do número da Segurança Social é feita totalmente a descoberto, uma vez que não foi consagrada no mesmo artigo a correspondente finalidade legitimadora.

Ao prever a forma de acesso aos dados, o nº 2 do artigo 8º refere de forma indiferenciada que o IRN, I. P., a ACSS, I. P. e o INEM, I. P. “interagem com o SICO recorrendo a um processo tecnológico de interoperabilidade orientado a serviços”. Os princípios da finalidade dos tratamentos e da especialidade das pessoas colectivas públicas impõem que a lei seja mais precisa neste ponto. No caso do IRN, I. P. a interoperabilidade deve limitar-se ao estritamente necessário para a elaboração dos assentos de óbito e a actualização mútua dos dois sistemas de informação. No caso da ACSS, I. P., de acordo, aliás, com o disposto no artigo 4º, nº 1, a interacção prevista deve limitar-se ao estritamente indispensável para assegurar o suporte tecnológico e a

manutenção da base de dados associada ao SICO. O mesmo tipo de restrição deve ser feito para o INEM, I. P. em função das suas competências legais.

b) Interconexões

Nos casos de interacção do SICO com os sistemas de informação da ACSS, I. P. e do INEM, I. P., previstos no nº 2 do artigo 8º, a lei deve clarificar se a interoperabilidade em questão comporta também interconexão de ficheiros e em que termos, designadamente de forma a satisfazer os requisitos constantes do artigo 9º da Lei nº 67/98.

A possibilidade, admitida no artigo 8º, nº 3, de o INML, I. P., o Ministério Público e as autoridades de polícia virem no futuro a aceder ao SICO através da interoperabilidade dos respectivos sistemas de informação deve ser definida na própria lei em termos capazes de satisfazer os requisitos enunciados no artigo 9º da Lei nº 67/98, cabendo a esta, nomeadamente, especificar se há casos de interconexão cuja regulamentação deva ser devolvida para regulamento administrativo.

c) Intervenção da CNPD

Para além da articulação com as bases de dados e os sistemas de informação regulamentada na proposta de lei (base de dados de Identificação Civil, Sistema Integrado de Registo e Identificação Civil) e da articulação com as bases de dados e os sistemas de informação anunciada no artigo 9º, nº 1 mas não regulamentada no articulado (RNU, Sistema de Informações da Segurança Social, Sistema de Informações da Caixa Geral de Aposentações), o nº 2 deste artigo dispõe que o SICO pode, nos termos da lei, articular-se com outras bases de dados, ouvida a CNPD, sempre que tal se mostre necessário à operacionalização do sistema ou para o cumprimento de obrigações legais.

Quanto a esta disposição, cujo objecto pode incluir dados de saúde, entendemos que, a não ser que o contrário resulte expressamente da lei, a denominada audição da CNPD aqui prevista deve traduzir-se, de acordo com a regra do artigo 35º, nº 3 da

Constituição e os princípios gerais que decorrem dos artigos 8º e 20º da Directiva 95/46/CE, numa verdadeira autorização por parte deste órgão.

d) Competências do responsável pelo tratamento

O artigo 5º, nº 2 dispõe que compete ao Director-Geral da Saúde assegurar os direitos de informação e de acesso aos dados (!). Esta norma não pode evidentemente referir-se a direitos dos titulares dos dados. Quando muito alude ao acesso por terceiros que possuam um interesse legítimo na obtenção de uma certidão do certificado de óbito, matéria que já vem regulamentada no artigo 217º Código de Registo Civil. Na falta de um regime que garanta a sua forma de exercício, propõe-se a sua eliminação.

e) Segurança das informações

Em vista do carácter sensível dos dados tratados, propõe-se que a recolha dos dados através de um sítio na Internet seja realizada por meio de uma ligação segura, por ex. via HTTPS (Hyper Text Transfer Protocol Secure), e que a sua transmissão, por interacção do SICO com outros sistemas de informação, seja feita na forma de dados cifrados.

f) Regulamentos sujeitos a parecer da CNPD

As portarias referidas na proposta de lei – que estabelecem (i) o modelo dos formulários electrónicos para a introdução de dados no SICO, (ii) os termos da transmissão ao Ministério Público da informação registada no SICO e as formas alternativas de comunicação de óbitos a esta autoridade judiciária, bem como desta às conservatórias, (iii) as regras relativas à operacionalização e à forma de acesso ao SICO, à sua base de dados e ao certificado de óbito electrónico intervenientes no período experimental, (iv) os requisitos a observar nas situações de impossibilidade de acesso

ao SICO e (v) os modelos da guia para remoção e transporte de cadáver e do boletim de óbito electrónico ou em suporte de papel – deverão, todas elas, ser sujeitas a parecer da CNPD nos termos da Lei nº 67/98.

4. Conclusões

- 1) No artigo 9º, nº 1, a proposta de lei prevê quer uma articulação do SICO com bases de dados e sistemas de informação que se encontra regulamentada no próprio diploma (base de dados de Identificação Civil, Sistema Integrado de Registo e Identificação Civil), quer uma anunciada articulação com outras bases de dados e sistemas de informação que não se encontra regulamentada no articulado (RNU, Sistema de Informações da Segurança Social, Sistema de Informações da Caixa Geral de Aposentações). Impõe-se que o legislador complete as suas intenções e inclua esta regulamentação na Proposta de Lei nº 33/XII (GOV).
- 2) O articulado proposto admite que o SICO se articule com o Sistema de Informações da Segurança Social e com o Sistema de Informações da Caixa Geral de Aposentações mas não especifica quais as finalidades desta articulação, nem o processo técnico por meio do qual se deverá efectivar e o tipo de tratamento para que aponta, designadamente, não diz se este se traduz numa interconexão, numa transmissão ou na mera consulta e recolha de dados a partir de outro sistema de informação.
- 3) O artigo 6º, nº 1, alínea a) da proposta de lei, ao prever que os médicos introduzam no SICO o número de identificação na Segurança Social do falecido, sempre que possível, pode ser considerado excessivo face aos objectivos assinalados ao SICO, designadamente na medida em que o artigo 2º, nº 2 não contempla qualquer finalidade de actualização da base de dados da Segurança Social.
- 4) O artigo 8º, nº 2, que se refere de forma indiferenciada à forma como os sistemas de informação do IRN, I. P., da ACSS, I. P. e do INEM, I. P. interoperam com o SICO, deve possuir um conteúdo mais específico para cada uma destas

entidades ditado pelos princípios da finalidade dos tratamentos e da especialidade das pessoas colectivas públicas. No caso do IRN, I. P. a interoperabilidade deve limitar-se ao estritamente necessário para a elaboração dos assentos de óbito e a actualização mútua dos dois sistemas de informação. No caso da ACSS, I. P., a interacção prevista deve limitar-se ao estritamente indispensável para assegurar o suporte tecnológico e a manutenção da base de dados associada ao SICO. O mesmo tipo de restrição deve ser feito para o INEM, I. P. em função das suas competências legais.

- 5) Nos casos de interacção do SICO com os sistemas de informação da ACSS, I. P. e do INEM, I. P., previstos no nº 2 do artigo 8º, a lei deve clarificar se a interoperabilidade em questão comporta também interconexão de ficheiros e em que termos, designadamente de forma a satisfazer os requisitos constantes do artigo 9º da Lei nº 67/98.
- 6) A possibilidade, admitida no artigo 8º, nº 3, de o INML, I. P., o Ministério Público e as autoridades de polícia virem no futuro a aceder ao SICO através da interoperabilidade dos respectivos sistemas de informação deve ser definida na própria lei em termos capazes de satisfazer os requisitos enunciados no artigo 9º da Lei nº 67/98, cabendo a esta, nomeadamente, especificar se há casos de interconexão cuja regulamentação deva ser devolvida para regulamento administrativo.
- 7) Quanto ao artigo 9º, nº 2, cujo objecto pode incluir dados de saúde, entendemos que, a não ser que o contrário resulte expressamente da lei, a denominada audição da CNPD aqui prevista deve traduzir-se, de acordo com a regra do artigo 35º, nº 3 da Constituição e os princípios gerais que decorrem dos artigos 8º e 20º da Directiva 95/46/CE, numa verdadeira autorização por parte deste órgão.
- 8) O artigo 5º, nº 2 não pode evidentemente referir-se aos direitos de informação e acesso dos titulares dos dados. Quando muito alude ao acesso por terceiros que possuam um interesse legítimo na obtenção de uma certidão do certificado de óbito, matéria que já vem regulamentada no artigo 217º do Código de Registo Civil. Na falta de um regime que assegure a sua forma de exercício, propõe-se a sua eliminação.

- 9) Em vista do carácter sensível dos dados tratados, propõe-se que a recolha dos dados através de um sítio na Internet seja realizada por meio de uma ligação segura, por ex. via HTTPS (Hyper Text Transfer Protocol Secure), e que a sua transmissão, por interacção do SICO com outros sistemas de informação, seja feita na forma de dados cifrados.
- 10) As portarias que estabelecem (i) o modelo dos formulários electrónicos para a introdução de dados no SICO, (ii) os termos da transmissão ao Ministério Público da informação registada no SICO e as formas alternativas de comunicação de óbitos a esta autoridade judiciária, bem como desta às conservatórias, (iii) as regras relativas à operacionalização e à forma de acesso ao SICO, à sua base de dados e ao certificado de óbito electrónico intervenientes no período experimental, (iv) os requisitos a observar nas situações de impossibilidade de acesso ao SICO e (v) os modelos da guia para remoção e transporte de cadáver e do boletim de óbito electrónico ou em suporte de papel deverão, em devido tempo, ser sujeitas a parecer da CNPD nos termos da Lei nº 67/98.

É este o nosso parecer.

Lisboa, 05 de Dezembro de 2011

Ana Roque, Carlos Campos Lobo, Helena Delgado António, Luís Barroso, Luís Paiva de Andrade, Vasco Almeida (Relator)



Luís Lingnau da Silveira (Presidente)