COMISSÃO NACIONAL
DE PROTEÇÃO DE DADOS

PARECER/2020/31

I. Pedido

A Ministra da Justiça submeteu a pronúncia da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) o Anteprojeto de proposta de lei de alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção de violência doméstica, à proteção e à assistência às suas vítimas (a seguir «Anteprojeto»).

A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

O Anteprojeto visa proceder à sexta alteração à Lei n.º 112/2009, de 16 de setembro, destacando-se para efeitos do presente parecer as alterações introduzidas no conteúdo da base de dados de violência doméstica, com vista a uma melhoria, harmonização e atualização dos dados oficiais sobre violência contra as mulheres e violência doméstica em curso, numa abordagem que se pretende holística e não, como até aqui, segmentada.

Assim, é alterada a designação da base de dados para "Base de Dados de Violência Contra as Mulheres e Violência Doméstica" (BDVMVD), refletindo uma extensão do seu âmbito para outras infrações penais além da violência doméstica. Mantém-se como responsável por este tratamento de dados a Secretaria-Geral da Administração Interna (SGMAI) (cf. artigo 37.º, n.º 1, da lei objeto da alteração).

É estabelecido no n.º 2 do artigo 37.º que o tratamento de dados da BDVMVD se reporta *aos casos em que foi iniciado procedimento criminal no âmbito da violência contra as mulheres e/ou violência doméstica*, tendo como finalidades exclusivas: promover um conhecimento aprofundado sobre a violência contra as mulheres e violência doméstica, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas especificamente direcionadas

para a prevenção e combate a estas formas de violência; obter uma visão global integrada em matéria de homicídios e de outras formas de violência contra as mulheres e violência doméstica, através do tratamento e cruzamento de informação proveniente do Sistema de Justiça Penal e que englobe dados com origem noutros setores, e que viabilize a análise das trajetórias dos casos.

Os dados tratados abrangem as seguintes tipologias: ocorrências registadas pelos órgãos de polícia criminal (OPC), respetivas avaliações de risco, detenções efetuadas e medidas cautelares de polícia adotadas; decisões sobre atribuição do estatuto de vítima; medidas de proteção à vítima adotadas no início do procedimento ou no seu decurso, seja por via dos OPC, do tribunal ou da Rede Nacional de Apoio às Vítimas de Violência Doméstica (RNAVVD); processos de promoção dos direitos e proteção de crianças e existência de procedimentos contemporâneos relacionados com o exercício das responsabilidades parentais; medidas de coação aplicadas, decisões europeias de investigação e decisões europeias de proteção; resultados dos processos ao longo das várias fases (inquérito, instrução criminal, julgamento e recurso); situações de reclassificação de crime; penas principais e acessórias e medidas de segurança a inimputáveis; caracterização da situação dos condenados a cumprir pena de prisão e em regime de permanência na habitação; cumprimento do direito da vítima de ser informada sobre a libertação ou evasão da pessoa detida, acusada, pronunciada ou condenada; identificação de processos com análise retrospetiva de homicídio em contexto de VD; indemnização atribuída às vítimas (cf. n.º 3 do artigo 37.º).

Os dados constantes da BDVMVD são provenientes das seguintes fontes: Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Sistema informático de suporte à atividade dos tribunais (CITIUS), gerido pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ), Procuradoria-Geral da República, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Comissão de Proteção a Vítimas de Crime e Instituto da Segurança Social, I.P. (cf. n.º 4 do artigo 37.º).

Prescreve ainda o Anteprojeto que têm acesso à base de dados, além dos utilizadores do responsável pelo tratamento, os OPC e o Ministério Público.

Estabelece-se ainda no n.º 6 do artigo 37.º que a informação é transmitida à SGMAI *sem referência a dados pessoais, com exceção, e sempre que aplicável, do número único identificador de processo-crime (NUIPC) e dos dados pessoais estritamente necessários à*

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTEÇÃO DE DADOS

identificação das vítimas e denunciados/as, de modo a viabilizar a integração dos dados provenientes das diversas fontes e a uma análise da trajetória dos casos.

O Anteprojeto remete para portaria conjunta das áreas governativas da Administração Interna, da Justiça, da Cidadania e Igualdade e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a aprovar no prazo de 180 dias, o regulamento de funcionamento da BDVMVD, do qual constará *o exato elenco de crimes abrangidos na base de dados, o modelo de dados a comunicar segundo a fonte, os perfis de acesso e as regras e medidas de segurança que serão implementadas tendo em vista a proteção de dados pessoais e em cumprimento das disposições legais em vigor.*

O Anteprojeto prevê ainda, no n.º 9 do artigo 37.º da lei objeto de alteração, que serão comunicados à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), a partir da BDVMVD, com uma periodicidade trimestral, dados e indicadores *sem qualquer identificação de dados pessoais*, com vista à atualização permanente do respetivo portal que promove o acesso e a publicitação dos principais dados e indicadores.

Por último, dispõe o n.º 10 do artigo 37.º que qualquer disponibilização de dados a terceiros será sempre efetuada *sem qualquer identificação de dados pessoais* e que todos os utilizadores da BDVMVD estão sujeitos ao dever de confidencialidade.

II. Apreciação

O presente Anteprojeto vem alargar substancialmente o conteúdo da base de dados existente, aumentando as fontes de informação que alimentam a BDVMVD, bem como incrementando o volume de dados a serem transmitidos. Essa alteração é justificada pela necessidade de ter uma leitura e acompanhamento global do fenómeno da violência contra as mulheres e da violência doméstica, incluindo todos os seus intervenientes. Pretende-se fazer o seguimento integrado de cada caso, do princípio ao fim – o que era parcialmente feito –, bem como obter também uma visão transversal, que identifique vítimas ou perpetradores recorrentes.

A centralização de informação de natureza tão sensível, e abrangendo diferentes categorias de titulares, incluindo crianças[1], carece naturalmente de especiais salvaguardas. Daí que seja de aplaudir para já a previsão de um regulamento específico de funcionamento da BDVMVD, através do qual podem ser adotadas as medidas necessárias e adequadas para minimizar os riscos que este tipo de tratamento desde logo encerra. Será de sublinhar que a CNPD terá de ser previamente consultada, ao abrigo dos artigos 57.º, n.º 1, e 36.º, n.º 4, do RGPD.

Por outro lado, estando em causa o tratamento de dados abrangidos pelo artigo 10.º do RGPD em larga escala, é exigível a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD), em conformidade com a alínea *b)* do n.º 3 do artigo 35.º do RGPD, uma vez que essa avaliação não foi feita em momento prévio ao procedimento legislativo deste Anteprojeto (nos termos exigidos pelo n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, alterada por último pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto).

A AIPD permitirá encontrar soluções mitigadoras dos riscos para os direitos, liberdades e garantias dos titulares, que devem consequentemente integrar o regulamento de funcionamento da base de dados.

Quanto ao conteúdo proposto para o artigo 37.º, assinala-se de uma maneira geral o cumprimento do previsto no n.º 3 do artigo 6.º do RGPD, isto é, estão determinados o responsável pelo tratamento, as finalidades do tratamento, os tipos de dados objeto de tratamento, as categorias de titulares, as entidades a quem podem ser comunicados os dados, faltando, no entanto, estabelecer prazos de conservação para os dados, seja um prazo máximo, seja um prazo flexível por referência a um critério definido, em cumprimento do princípio da limitação da conservação, plasmado na alínea *e)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Vejamos agora alguns aspetos específicos que carecem de clarificação na redação do proposto artigo 37.º.

No n.º 5, que regula o acesso à base de dados, devem estar expressamente listados os OPC que podem aceder, os quais, atendendo às atribuições conferidas pelo n.º 1 do artigo 3.º da Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC)[2], devem ser os mesmos OPC que estão identificados como fonte de informação no n.º 4, ou seja GNR, PSP e PJ.

---

[1] As crianças requerem uma proteção acrescida, em particular atendendo às eventuais consequências que a definição de perfis neste contexto pode ter na sua vida futura, devendo ser tomadas as medidas necessárias para prevenir discriminação.

[2] Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada por último pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTEÇÃO DE DADOS

No n.º 6, dispõe-se que as comunicações são transmitidas *sem referência a dados pessoais*, para depois excecionar por completo essa regra, pois haverá referência a NUIPC ou a dados pessoais que permitam identificar as vítimas e os denunciados.

Com efeito, considerando a amplitude da base de dados e o objetivo de integrar a informação nova com informação mais antiga, e pretendendo-se ter um retrato que extravasa um específico processo-crime, para obter uma visão transversal de recorrência de situações, é necessário redesenhar a forma como a informação era integrada na base de dados, por referência apenas ao NUIPC, passando a ser necessária informação adicional.

De qualquer modo, mesmo com referência exclusiva ao NUIPC, considera-se que já se estava perante um tratamento de dados pessoais, na medida em que os titulares já eram identificáveis (cf. Considerando 26 do RGPD).

Assim, se para atingir a finalidade preconizada é necessário proceder à identificação dos titulares sempre que é feita comunicação à base de dados, desde logo deve assumir-se que há tratamento de dados pessoais e devem outrossim ser tomadas as medidas adequadas para cumprir o princípio da minimização dos dados, previsto na alínea *c)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, bem como recorrer a técnicas de pseudonimização, que permitam oferecer maior segurança ao tratamento de dados sem uma exposição plena e imediata da identificação completa dos titulares (sejam vítimas, perpetradores, ou crianças sob proteção).

O que a norma deve salvaguardar, como princípio geral a ser observado aquando da concretização do funcionamento da base de dados, é que as comunicações devem conter apenas os dados pessoais estritamente necessários para permitir a integração dos dados provenientes das diversas fontes.

Quanto ao conteúdo do n.º 7, que define o que será regulado por portaria, entende a CNPD que o exato elenco de crimes dever constar da lei e não de portaria. Trata-se de uma questão substantiva, relativa ao âmbito de aplicação do próprio diploma e com reflexos no tratamento de dados que daí resulta, pelo que se inscreve na competência legislativa da Assembleia da República.

Nos n.ºs 9 e 10, onde é utilizada a expressão "sem qualquer identificação de dados pessoais", porque inexata e equívoca, deve ser substituída apenas por "sem dados pessoais". Na verdade, é esse o sentido da norma: que não sejam comunicados dados pessoais à CIG e outros terceiros.

Reitera-se aqui que o conceito de dados pessoais é bastante abrangente e que, mesmo sem os dados denominados de identificação (por exemplo, nome, NIC), as possibilidades de identificabilidade de uma pessoa podem ser elevadas, dependendo dos dados comunicados e dos dados que esse terceiro possa já ter em seu poder. Assim, o que deve estar efetivamente salvaguardado, e essa responsabilidade recai sobre o responsável pelo tratamento – neste caso, a SGMAI –, é que não sejam comunicados quaisquer dados pessoais, que permitam direta ou indiretamente tornar identificáveis os titulares dos dados.

III. Conclusão

Assim, com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que:

1. Terá de ser submetido a parecer prévio da CNPD o projeto de portaria que regulamente o funcionamento da BDVMVD;
2. Deverá ser realizada uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, relativamente ao tratamento de dados da BDVMVD, em conformidade com a exigência da alínea *b)* do n.º 3 do artigo 35.º do RGPD, antes de elaborado o regulamento de funcionamento da base de dados;
3. Os órgãos de polícia criminal com acesso à base de dados devem estar devidamente identificados no n.º 5 do artigo 37.º;
4. O elenco exato de crimes abrangido pela BDVMVD deve estar definido na lei e não ser relegado para portaria.
5. Deve ser alterada pontualmente, como atrás sugerido, a redação dos n.ºs 9 e 10 do artigo 37.º

Lisboa, 23 de março de 2020

Luís Barroso (Vogal, que relatou)