

## PARECER/2022/11

### I. Pedido

1. A Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre dois projetos de portaria de regulamentação da Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto, sendo que o primeiro procede à «Primeira alteração à Portaria n.º 286/2017 e segunda alteração à Portaria n.º 287/2017, ambas de 28 de setembro, que regulamentam a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro [...]» e o segundo à «Regulamentação dos n.ºs 6 e 7 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro».
2. O pedido foi instruído com uma avaliação de impacto sobre a proteção dos dados pessoais (AIPD).
3. 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, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante 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, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

### II. Análise

4. Embora os dois projetos de portaria visem regulamentar o mesmo ato legislativo – a Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto, que alterou a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro –, e partilhem o objetivo de simplificação dos procedimentos relativos à emissão e alteração do cartão de cidadão e à ativação dos certificados a ele associados, a verdade é que os projetos têm objetos e impacto bem distintos. Por essa razão, serão aqui analisados separadamente.

#### **i. Projeto de Portaria que regulamenta a simplificação dos procedimentos relativos à alteração de dados do cartão de cidadão e de ativação dos respetivos certificados através de reconhecimento facial**

5. Começa-se por considerar o Projeto de Portaria que procede à primeira alteração à Portaria n.º 286/2017 e segunda alteração à Portaria n.º 287/2017, ambas de 28 de setembro, que regulamentam a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, alterada por último e republicada pela Lei n.º 61/2021, de 19 de fevereiro. Em causa está, no essencial, a alteração à Portaria n.º 287/2017, onde, com o presente Projeto de Portaria, se passa a definir: «[o]s casos e os termos em que podem ser apresentados por via eletrónica e por via telefónica os pedidos relativos ao cartão de cidadão», bem como «[o]s termos de ativação dos certificados do cartão de cidadão através do recurso a sistema biométrico de comparação das imagens do rosto recolhidas eletronicamente em tempo real

com a imagem facial constante do sistema de informação responsável pelo ciclo de vida do cartão de cidadão» (cf. alíneas c) e g) do artigo 1.º da Portaria n.º 287/2017, introduzidas pelo artigo 3.º do Projeto de Portaria aqui em análise).

6. Destaca-se, desde logo, o procedimento de renovação do cartão de cidadão regulado no n.º 3 do artigo 7.º da Portaria n.º 287/2017 (na redação agora projetada), em que se admite um pedido implícito de renovação, deduzido do pagamento da taxa cuja referência bancária foi remetida oficiosamente por via postal para o titular do cartão. De acordo com o aí estatuído, conjuntamente com a referência bancária são logo remetidos os códigos de ativação do novo cartão. Sendo manifestas as vantagens decorrentes da agilização do procedimento de renovação do cartão nestes termos, não se podem ignorar os riscos de apropriação indevida da identidade do titular do cartão. Mas os referidos riscos são atenuados pela determinação de que a renovação feita nestas condições não permite a alteração de qualquer dos dados do cartão (cf. n.º 4 do artigo 7.º da Portaria n.º 287/2017, na versão projetada), e ainda pela obrigatoriedade de entrega presencial do cartão (fixada pelo artigo 31.º da Lei n.º 7/2007, e reiterada no artigo 7.º-B, aditado pelo Projeto à Portaria n.º 287/2017).

7. Especial atenção merece o artigo 7.º-C aditado pelo Projeto à Portaria n.º 287/2017, relativo à regulamentação da utilização de tecnologia de reconhecimento facial para ativação por via eletrónica dos certificados associados ao cartão de cidadão, quando o cartão tenha sido enviado para a morada do titular, ou para ativação por via eletrónica do certificado qualificado para assinatura eletrónica qualificada.

8. Nestes procedimentos não presenciais importa garantir que é o próprio titular do cartão quem está a executar a aplicação disponibilizada para ativação dos certificados digitais, por força dos riscos de apropriação e de usurpação de identidade, razão por que o legislador veio prever a utilização de tecnologia de reconhecimento facial em tempo real.

9. Todavia, assentando o reconhecimento facial fundamentalmente na comparação de imagens, é imprescindível assegurar que o sistema não é vulnerável à apresentação de, por exemplo, vídeos de alta resolução para contornar a exigência de deteção de vida. O que parece estar salvaguardado quando se consideram as informações constantes da AIPD (cf. passo 8 do fluxo descrito em "5.3.1.1 Fluxo de Ativação CC"; e em "5.4.2 Software de Liveness", onde se indica que o *software* a utilizar «assegura medida da profundidade 3D, a textura da pele, as reflexões oculares, entre outras – sem necessidade de interação por parte do utilizador (e.g., sem necessidade de movimentos os olhos ou da face pelo utilizador)».

10. Simplesmente, este facto não afasta a hipótese, ainda que remota, de utilização por terceiros de imagens de vídeo recolhidas noutros contextos (v.g., em espaços públicos; plataformas eletrónicas com transmissão de imagens). Considerando a acelerada evolução tecnológica que traz consigo oportunidades renovadas de

apropriação indevida da identidade de outrem, a CNPD recomenda especialmente a permanente e contínua avaliação da solução no seu todo, sobretudo tendo em conta que os ataques informáticos se têm vindo a revelar cada vez mais ardilosos e eficazes.

11. Ainda a propósito do procedimento de reconhecimento facial, assinala-se a previsão, no n.º 4 do artigo 7.º-C, de eliminação das imagens do rosto (recolhidas em tempo real) e as imagens da frente e verso do cartão de cidadão após a conclusão do procedimento de ativação dos certificados do cartão (cf. também o disposto em 5.4.6.12 Ponto de Ataque, 17 –Serviço e reconhecimento facial, da AIPD). Importa, ainda assim, assegurar contratualmente que os subcontratantes não (re)utilizem as imagens para o efeito de desenvolvimento evolutivo da tecnologia de reconhecimento facial e deteção de vida.

12. Ora, a este propósito cabe notar que se indica na AIPD que a plataforma utilizada para a implementação deste procedimento de reconhecimento facial e de deteção de vida, disponibilizada por uma empresa portuguesa, está alojada na nuvem da *Amazon Web Services* (cf. pontos 5.10 e 5.12), identificando-se também na AIPD o protocolo para transmissão dos dados pessoais através da Internet (cf. também 5.4.6.9). A utilização desta plataforma significa, pois, que os dados pessoais são transferidos para a nuvem (e aí conservados, ainda que por um determinado período de tempo) de uma outra empresa com sede na República da Irlanda, a qual, por seu turno, integra um grupo societário (*Amazon*) cuja casa-mãe está sediada nos Estados Unidos da América.

13. A CNPD deixou já, em parecer a um outro projeto de diploma<sup>1</sup>, alertas quanto à imprescindibilidade de se cumprirem as regras do RGPD no que diz respeito às transferências internacionais de dados, no contexto de relações de subcontratação, em especial quando, como aqui sucede, esteja em causa o tratamento de dados biométricos – dados especialmente protegidos, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do RGPD.

14. O facto de os servidores para onde são transferidos os dados biométricos (e os demais dados pessoais) estarem situados em território de um Estado-Membro da União não é, *per se*, suficiente para garantir o respeito por tais regras (ao contrário do que parece assumir-se na AIPD). E o Tribunal de Justiça da União Europeia chamou já a atenção para a inadmissibilidade do tratamento de dados pessoais na situação em que a empresa subcontratante (ou subsubcontratante, como é aqui o caso) situada num Estado-Membro da União se encontra sujeita a regras jurídicas vinculativas de um Estado terceiro que podem afetar a proteção garantida no território onde está alojada a base de dados, porque tais regras a vinculam a disponibilizar às autoridades públicas desse Estado os dados por si conservados ou tratados<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Parecer/2021/99, de 22 de julho de 2021, disponível em <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2021&type=4&ent=>

<sup>2</sup> Cf. acórdão *Schrems II*, de 16.07.2020 (C-311/18).



15. Além disso, uma vez que as consolidações das *Active Directories* (AD) são concretizadas e os registos de atividade (*logs*) são enviados para a casa-mãe nos Estados Unidos da América, o que implica a transferência internacional de dados pessoais, apesar de os servidores se encontrarem no território de um Estado-Membro da União, importa encontrar soluções que garantam o cumprimento do capítulo V do RGPD e da jurisprudência do TJUE, designadamente através da adoção de medidas suplementares adequadas<sup>3</sup>.

16. Assim, salvo demonstração da adoção de medidas suplementares de proteção – que não vêm demonstradas na AIPD –, a transmissão de dados pessoais (em especial, os biométricos) para a referida plataforma, que recorre aos serviços de computação em nuvem da *Amazon Web Services*, contraria o disposto no capítulo V do RGPD.

17. Atendendo agora ao disposto no artigo 7.º-D, aditado pelo Projeto à Portaria n.º 287/2017, assinala-se somente, quanto à gravação audiovisual das sessões de videochamada, não se alcançar a razão para o prazo de conservação de três anos estabelecido no n.º 3 do mesmo artigo. Não se encontrando nenhuma explicação na AIPD – que quanto a este tratamento se limita a afirmar «[o] processo de alteração de morada através de videochamada está conforme o Despacho 154/2017 do GNS, relativo à Identificação de pessoas físicas através de procedimentos de identificação à distância com recurso a videoconferência (utilizado no âmbito do regulamento eIDAS)», e não se encontrando qualquer referência a tal período de tempo no regulamento da União, no citado regulamento do GNS e no Decreto-Lei n.º 12/2021, de 9 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro, a CNPD não consegue compreender a razão de ser de tal período. Se se pretende assegurar a prova da alteração dos dados do cartão de cidadão, ou se fixa um prazo razoável para que o titular venha reclamar da alteração realizada – afigurando-se, *prima facie*, excessivo o prazo de três anos para esse efeito – ou, se se entender que o pode fazer a todo o tempo, o período de conservação deveria corresponder ao da validade do cartão.

18. Recomenda-se, assim, que se pondere se o prazo fixado no artigo 7.º-D é de facto o adequado à finalidade visada com a conservação da gravação, à luz do princípio da limitação da conservação, consagrado na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

19. Uma nota final para recomendar a alteração da epígrafe da secção IV-A, aditada pelo artigo 5.º do Projeto à Portaria n.º 287/2017 – «Tratamento de dados» –, uma vez que todo o articulado do Projeto, e não apenas essa secção, regula os tratamentos de dados pessoais. Tendo em conta que essa secção apenas integra o artigo 9.º-A, que tem por epígrafe «Tratamento de dados pela AMA» e onde se esclarece a qualidade de subcontratante

---

<sup>3</sup> Cf. [Recomendação 1/2020 do Comité Europeu para a Proteção de Dados](#).

desta entidade, sugere-se como epígrafe da referida secção 'Subcontratante' ou 'Subcontratação dos tratamentos de dados'.

## **ii. Projeto de Portaria que regulamenta a indicação de morada por cidadão nacional sem endereço postal fixo**

20. O segundo projeto de portaria, que regulamenta os n.ºs 6 e 7 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, introduzidos pela Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto, estabelece os termos da formalização da indicação de morada por cidadão nacional sem endereço postal fixo e aprova o modelo de autorização da entidade a que respeita a morada a indicar.

21. Neste Projeto de Portaria cabe destacar apenas o aspeto de regime que, na perspetiva da CNPD, carece de revisão. Em causa está o modelo de autorização da entidade a que respeita a morada a indicar, aprovado em anexo ao Projeto.

22. O n.º 3 do artigo 4.º do Projeto prevê a disponibilização de um formulário eletrónico na plataforma digital da justiça, em <https://justica.gov.pt>. Esse formulário será acedido e submetido por um representante de uma entidade (de entre os tipos de entidade previstos), por forma a gerar uma autorização para um específico cidadão nacional sem endereço postal físico indicar o endereço dessa entidade para receção da correspondência relacionada com o cartão de cidadão.

23. Simplesmente, o Projeto é omissivo quanto à autenticação credenciada das entidades – e, portanto, dos utilizadores, como representantes dessas entidades – para o acesso ao formulário, nada se dizendo quanto a este aspeto no capítulo 9 da AIPD, o que permite presumir que o acesso é livre. Contudo, a CNPD assinala que o acesso livre, acompanhado da mera exigência de cópia simples de documento que ateste os poderes de representação, não parece impedir o envio de autorizações por indivíduos que não representam as entidades, através de falsificação de documentos.

24. Na realidade, ainda que se compreenda a intenção de simplificação deste procedimento, não se alcança a razão por que não se exige, em vez de cópia simples de documento idóneo que ateste os poderes do representante para esse efeito, formas de autenticação qualificada. Aliás, incompreensível será ainda a exigência da referida cópia se o formulário suportar a assinatura digital qualificada.

25. A CNPD recomenda, assim, a reponderação desta opção.

26. Uma última nota, para assinalar que a referência à indicação pela entidade do endereço de correio eletrónico, constante do n.º 4 do artigo 4.º do Projeto, não vem acompanhada da previsão da sua inserção no referido

formulário de autorização, nem consta da tabela onde estão elencados os dados do formulário na AIPD, recomendando-se, por isso, a sua inserção no referido formulário.

### III. Conclusão

27. Com os fundamentos atrás expostos, quanto ao Projeto de Portaria que procede à primeira alteração à Portaria n.º 286/2017 e segunda alteração à Portaria n.º 287/2017, ambas de 28 de setembro, que regulamentam a Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, a CNPD recomenda:

- a. a permanente e contínua avaliação da solução no seu todo, para o reconhecimento facial em tempo real, sobretudo tendo em conta a acelerada evolução tecnológica que traz consigo oportunidades renovadas de apropriação indevida da identidade de outrem e o facto de os ataques informáticos se revelarem cada vez mais ardilosos e eficazes;
- b. a ponderação do prazo de conservação da gravação audiovisual das sessões de videochamada fixado no artigo 7.º-D, à luz da alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD;
- c. a alteração da epígrafe «Tratamento de dados» da secção IV-A, aditada pelo artigo 5.º do Projeto à Portaria n.º 287/2017, porquanto todo o articulado do Projeto e não apenas essa secção regula os tratamentos de dados pessoais.

28. Ainda no âmbito do mesmo Projeto de Portaria, a CNPD recomenda que se assegure contratualmente que os subcontratantes não (re)utilizem as imagens para o efeito de desenvolvimento evolutivo da tecnologia de reconhecimento facial e deteção de vida; e alerta para a necessidade de adoção de medidas suplementares de proteção, porque a transmissão de dados pessoais para a referida plataforma, que recorre aos serviços de computação em nuvem nas condições acima descritas, implica não apenas a possibilidade como também a efetiva transferência de dados para um país que não oferece um nível de proteção adequado, em desconformidade com capítulo V do RGPD.

29. Em relação ao Projeto de Portaria que regulamenta os n.ºs 6 e 7 do artigo 13.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, introduzidos pela Lei n.º 61/2021, de 19 de agosto, a CNPD recomenda:

- a. A previsão de formas de autenticação qualificada das entidades no acesso ao formulário de autorização;
- b. a inserção no referido formulário de autorização do endereço eletrónico da entidade.

Lisboa, 3 de fevereiro de 2022



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)