



PARECER/2023/59

I. Pedido

1. O Presidente da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre a Proposta de Lei n.º 91/XV/1.^a (GOV) que estabelece um regime excecional de exercício de direito de voto em mobilidade no dia da eleição para o Parlamento Europeu de 2024.
2. 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.
3. A presente Proposta de Lei (a seguir «Proposta») procede ainda à possibilidade do exercício do direito de voto antecipado pelos eleitores residentes em estruturas residenciais ou instituições similares e à adaptação de procedimentos relativos às modalidades de votação antecipada em mobilidade de doentes internados, presos e deslocados no estrangeiro.
4. No entanto, a CNPD analisará apenas o regime excecional de exercício do direito de voto em mobilidade no dia da eleição para o Parlamento Europeu de 2024, por este ter incidência em matéria de proteção de dados pessoais.

II. Análise

5. A Proposta prevê que os eleitores possam votar em mobilidade em qualquer mesa de voto constituída em território nacional ou no estrangeiro (cf. artigo 2.º).
6. Para o efeito, o eleitor identifica-se perante a mesa, mediante a apresentação do seu documento de identificação civil. Na falta daquele documento, o direito de voto terá de ser exclusivamente exercido na mesa de voto onde o eleitor se encontra recenseado (cf. n.ºs 1 e 5 do artigo 3.º).
7. Após a identificação, é feita a verificação da inscrição do eleitor em caderno eleitoral desmaterializado por pesquisa com recurso a equipamento que permita a leitura ótica ou eletrónica da informação pública do documento de identificação civil ou por pesquisa manual dos dados que nele constam (cf. n.º 3 do artigo 5.º).



8. Verificada a inscrição, o presidente da mesa entrega ao eleitor o boletim de voto e o eleitor preenche-o e dobra-o em quatro em condições que garantam o segredo do voto. O eleitor entrega o boletim ao presidente da mesa que o introduz na urna enquanto os escrutinadores descarregam o voto no caderno eleitoral desmaterializado.
9. Em todas as assembleias e secções de voto são utilizados os cadernos eleitorais desmaterializados, a fornecer pela administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI).
10. Em cada assembleia de voto são disponibilizados dois equipamentos informáticos com acesso aos cadernos eleitorais desmaterializados, competindo a um escrutinador verificar a inscrição do eleitor e, a outro, após o exercício do direito de voto, proceder à sua descarga no caderno eleitoral desmaterializado (cf. n.º 4 do artigo 5.º da Proposta).
11. Prevê-se ainda que seja permitida a presença, junto de cada assembleia de voto, de um técnico de informática para suporte técnico na utilização dos equipamentos eletrónicos que disponibilizam o acesso aos cadernos eleitorais desmaterializados, quando solicitado pelo presidente da mesa (cf. n.º 2 do artigo 5.º).
12. Por último, a Proposta estabelece que, concluída a votação, é dispensada a entrega dos cadernos eleitorais às assembleias de apuramento intermédio, tal como previsto no artigo 106.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República¹, passando a entregar-se a «lista de votantes, em formato eletrónico, em cada assembleia ou secção de voto» (cf. n.º 5 do artigo 5.º).
13. Conforme descrito na Exposição de Motivos, pretende-se com esta Proposta *aumentar a participação dos eleitores que se encontrem fora do seu local de recenseamento, permitindo o exercício do direito de voto em mobilidade no dia da eleição, em território nacional e no estrangeiro, sem inscrição prévia, com o suporte tecnológico de cadernos eleitorais desmaterializados*. Ao facilitar o exercício do direito de voto, o Governo espera *contrariar a tendência crescente de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu*.
14. Como primeira observação à Proposta, assinala-se que o voto em mobilidade introduz alterações muito significativas ao regime eleitoral português, ao permitir que os eleitores, desde que devidamente identificados, possam votar em qualquer assembleia de voto, independentemente do local onde estejam recenseados. Tal mudança de paradigma assenta sobretudo em novas possibilidades que o avanço tecnológico veio permitir, decerto com evidentes vantagens para a participação eleitoral, mas não isentas de sérios riscos, caso não sejam adotadas as medidas de salvaguarda necessárias para garantir a integridade e segurança do próprio processo eleitoral.

¹ Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na sua redação atual.



15. A organização dos atos eleitorais implica um conjunto de operações de tratamento de dados pessoais que importa assegurar cumpram todos os requisitos legais em matéria de proteção de dados. Assinala-se a esse propósito que a Proposta não vem acompanhada do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais², em conformidade com o n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

16. Antes de passar à análise das questões de proteção de dados suscitadas pela Proposta, a CNPD não poderá deixar de sublinhar, de uma maneira geral, que é notória a omissão e insuficiente regulação do processo de voto em mobilidade para a eleição para o Parlamento Europeu de 2024, ficando por definir aspetos essenciais do regime que garantam a transparência, previsibilidade e certeza do processo eleitoral. Senão vejamos.

i. Cadernos eleitorais desmaterializados

17. A Proposta prevê a utilização de cadernos eleitorais desmaterializados (CED) a fornecer pela SGMAI. Com efeito, trata-se apenas de um único caderno eleitoral, em formato eletrónico, que contém todos os eleitores com capacidade eleitoral para cada eleição (cf. definição constante do artigo 58.º-A da Lei n.º 13/99, de 22 de março, na sua redação atual, que estabelece o regime jurídico do recenseamento eleitoral).

18. Este CED agrega todos os eleitores que podem votar, neste caso, para a eleição para o Parlamento Europeu, atingindo assim a ordem dos milhões de registos individuais³. Ainda segundo aquele artigo, o conteúdo do CED baseia-se *nas informações das inscrições constantes da BDRE* (Base de Dados do Recenseamento Eleitoral) e é pesquisável através de uma aplicação específica, permitindo identificar o eleitor e efetuar a descarga do voto.

19. No entanto, a redação daquela norma é suficientemente vaga para não permitir assegurar qual o conteúdo exato dos CED. Numa ação de fiscalização realizada pela CNPD ao sistema de voto eletrónico presencial, a título experimental, no distrito de Évora, para a Eleição ao Parlamento Europeu 2019⁴, em que também era possível aos eleitores votar em mobilidade dentro do concelho, a CNPD verificou que o CED elaborado para Évora continha muito mais dados pessoais do que os constantes dos cadernos eleitorais “tradicionais”, tal como decorre dos artigos 52.º, 53.º e n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 13/99. O CED continha todos os dados incluídos na informação pública do cartão do cidadão⁵, considerado pela CNPD como excessivo.

² Esta avaliação deveria refletir sobre os riscos que o voto em mobilidade pode comportar para os direitos e liberdades dos eleitores, enquanto titulares de dados, e que adiantasse as eventuais soluções, que viessem a informar a própria Proposta.

³ Nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, encontravam-se inscritos em Portugal 10.786.049 eleitores. Ver <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/europeias2019/resultados-globais.html>

⁴ Neste projeto-piloto, os votos foram contabilizados para o apuramento dos resultados.

⁵ Veja-se Parecer/2021/30 da CNPD, de 16 de março de 2021, disponível em: <https://www.cnpd.pt/umbraco/surface/cnpdDecision/download/121864>



ii. Acesso ao CED

20. Em primeiro lugar, a Proposta não determina como é feito o acesso ao CED. Pode presumir-se que é feito remotamente, a partir dos dois equipamentos presentes em cada local de voto, através de uma *aplicação específica* - até por motivos de unicidade do voto, que requer que a informação esteja atualizada centralmente, a todo o momento, para impedir que uma pessoa vote mais do que uma vez - mas nada é definido quanto à forma de acesso (se por VPN ou simplesmente através de uma interface web). Esta é uma questão crucial, para se aferir com rigor o risco de intrusão numa base de dados centralizada de todos os eleitores, e consequentemente, o potencial de interferência externa maliciosa num ato eleitoral.

21. Também quanto aos dois equipamentos informáticos disponibilizados para as assembleias de voto, nada se diz sobre quem fornece estes equipamentos, se são equipamentos preparados exclusivamente para o ato eleitoral com todas as garantias de segurança ou se são equipamentos cedidos pelas juntas de freguesia apenas como veículo para aceder ao CED. Atendendo ao elevado número de equipamentos informáticos necessários para cobrir todas as assembleias de voto no território nacional e no estrangeiro, muito dificilmente se admite que esses equipamentos sejam previamente objeto de uma verificação e estejam adequadamente aptos a ser usados para este tipo de função, inclusive através da sua autenticação no acesso ao CED.

22. Esta não é uma questão de somenos importância, e deveria estar prevista e devidamente regulada, uma vez que tem consequências diretas no plano da integridade, confidencialidade, disponibilidade dos dados, bem como da resiliência dos sistemas, que deve ser assegurada a todo o tempo (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RGPD).

23. Ainda no que diz respeito ao acesso ao CED, a Proposta refere que os dois escrutinadores têm a possibilidade de pesquisar o eleitor e de descarregar o seu voto no CED, sendo que cada um deles desempenha apenas uma das funções. Contudo, nada se regula quanto à eventual credenciação dos escrutinadores ou se outras pessoas poderão ter acesso ao CED, uma vez que tal não está efetivamente vedado na Proposta. Seria essencial que a Proposta definisse quem pode ter acesso ao CED e em que condições. Tendo em conta o papel fundamental que os escrutinadores desempenham no ato eleitoral, a sua atividade no CED deveria poder ser monitorizada *a posteriori*, pelo que seria necessário que estivessem credenciados individualmente como utilizadores para permitir um controlo efetivo das operações realizadas. De novo, nada se regula sobre a credenciação dos escrutinadores, procedimento de envio de credenciais ou quem as recebe.

24. Por último, não se pode deixar de chamar a atenção para o facto de o acesso a uma base de dados centralizada como é o CED, em simultâneo a partir de milhares de locais de voto, poder causar disrupção no funcionamento do sistema. Também se houver outro tipo de problemas de comunicações, considerando a



vastidão do território e as variáveis de cobertura de rede, que ponham em crise o acesso ao CED, os eleitores poderão não conseguir votar por não ser possível verificar a sua inscrição no caderno eleitoral e descarregar o seu voto.

25. A utilização de cadernos eleitorais desmaterializados e o seu acesso remoto implica a adoção de medidas de salvaguarda para a eventualidade de alguma coisa correr mal, ou seja, a previsão de um plano B, que garanta que o ato eleitoral decorre com integridade e que os eleitores conseguem exercer o seu direito de voto⁶. No entanto, nada se prevê sobre essas eventualidades.

26. Na verdade, a Proposta é completamente omissa no domínio da segurança do sistema, não exigindo sequer que as operações de tratamento realizadas garantam a fiabilidade e integridade do processo eleitoral.

iii. Pesquisa no CED

27. Em relação à pesquisa no caderno eleitoral para verificar se o eleitor está inscrito, a Proposta apenas prevê que esta seja feita com recurso a equipamento que permita a leitura ótica ou eletrónica da informação pública do documento de identificação civil, ou seja, com a possibilidade de leitura da informação constante do circuito integrado do cartão do cidadão (vulgo “chip”). A pesquisa pode ainda ser feita manualmente, isto é, por inserção de dados que constem do cartão de identificação (que pode ser o cartão de cidadão ou o bilhete de identidade).

28. No entanto, desde logo, não vem prescrito a quem cabe a responsabilidade de decisão sobre qual destes métodos deve ser utilizado em cada assembleia de voto e se há alguma preferência por qualquer deles ou se tal é indiferente. Ora, a escolha de qualquer um destes meios tem naturalmente implicações do ponto de vista da proteção de dados. Compreende-se que a opção de pesquisa manual tem de ser sempre uma alternativa presente para os eleitores que ainda possuam bilhete de identidade. Mas não é indistinto usar equipamento para a leitura ótica ou para a leitura do *chip* do cartão do cidadão, na medida em que os dados pessoais objeto de leitura são completamente distintos.

29. Além desta disposição genérica, a Proposta nada adianta sobre quais são as chaves de pesquisa que podem ser usadas e em que condições podem ser usadas. O conteúdo dos cadernos eleitorais, de acordo com o artigo 53.º da Lei n.º 13/99, reduz-se basicamente ao nome completo do eleitor e ao número de identificação, além de estar organizado por circunscrição ou posto de recenseamento.

⁶ Recorde-se o que ocorreu durante a Eleição para o Presidente da República, em 2011, em que alguns cidadãos ficaram impedidos de exercer o seu direito de voto, por não conseguirem saber onde era o seu local de voto, devido a sobrecarga de comunicações com a administração eleitoral.



30. Todavia, da leitura do *chip* do cartão de cidadão resulta um grande número de dados pessoais⁷ não necessários para a verificação da inscrição no caderno eleitoral. De facto, nada é dito ou regulado quanto à existência de parametrização para a pesquisa no CED que respeite o princípio da minimização de dados, plasmado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

31. Acresce que também nada se prevê quanto à mitigação do risco de serem criados ficheiros temporários nos equipamentos informáticos com a informação lida do cartão do cidadão. Tudo dependerá das configurações que vierem a ser feitas; porém, a Proposta é absolutamente omissa quanto ao estabelecimento de garantias mínimas. As pesquisas deveriam estar parametrizadas para obedecer ao princípio da necessidade e da adequação, devendo ser restrita aos campos que a lei já prevê que constem do caderno eleitoral. Além disso, deveria ser acautelada a situação de pesquisa apenas por nome próprio, o que inevitavelmente irá produzir múltiplos resultados, prestando-se a dificuldades acrescidas de identificação e verificação.

iv. Presença de técnicos de informática nas assembleias de voto

32. A Proposta prevê a possibilidade de o presidente da mesa solicitar a presença de um técnico informático para apoio na utilização dos equipamentos eletrónicos que permitem o acesso aos CED. Esta norma vem introduzir uma exceção à proibição da presença de não eleitores nos locais de voto, nos termos do artigo 93.º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República (aqui aplicável *ex vi* artigo 1.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu).

33. Contudo, não está definido a quem o presidente da mesa dirige o pedido nem quem disponibiliza o técnico informático ou se o técnico tem formação específica para o desempenho daquela tarefa de apoio, ou se lhe é atribuído um perfil exclusivo de acesso ao sistema para o desempenho da função de suporte ao utilizador na mesa de voto. E, se assim for, com que credenciais e como lhe são transmitidas.

34. Esta é uma questão relevante, que deveria estar minimamente regulada, uma vez que implica um acesso a dados pessoais numa extensão e em condições desconhecidas e, conseqüentemente, sem imposição de limites ou salvaguardas.

⁷ De acordo com o artigo 8.º da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, na sua redação atual, a informação contida no circuito integrado do cartão de cidadão inclui, designadamente apelidos, nomes, filiação, nacionalidade, data de nascimento, sexo, altura, imagem facial, número de identificação civil, número de identificação fiscal, número de utente do SNS, número de identificação da segurança social, data de emissão e data de validade, campo reservado a indicações eventuais.



v. Conhecimento pela SGMAI de quem votou, de quem está a votar e de quem ainda não votou

35. A centralização da base de dados do CED na SGMAI permite a este serviço ministerial conhecer, em tempo real, a identidade de quem está a votar, uma vez que fica guardada, pelo menos temporariamente, a informação do eleitor desde que é verificada a sua inscrição no CED até à descarga do seu voto, após a inserção do voto em urna. Isto mesmo foi verificado pela CNPD no projeto-piloto de Évora pela existência de uma tabela da base de dados para esse efeito (cf. ponto 71 do Parecer/2021/30 da CNPD).

36. Por outro lado, a CNPD também verificou, no contexto da experiência em Évora que a SGMAI mantinha uma tabela com todas os eleitores que exerceram o seu direito de voto. Na atual Proposta, prevê-se que a lista dos votantes seja disponibilizada, em formato eletrónico, às assembleias de apuramento intermédio. Porém, nada se define sobre de que modo, e por que meio, tal lista é disponibilizada. Ora seria imprescindível que tal fosse convenientemente determinado por lei para que os procedimentos a adotar tenham uma clara base legitimadora.

37. Não deixa, pois, de causar apreensão que um serviço hierarquicamente dependente de um membro do Governo conheça a identidade de quem - e em que preciso momento - exerceu o seu direito de voto. Daí a extrema necessidade que a lei enquadre todas essas ações.

vi. Auditabilidade do sistema

38. Além da óbvia novidade de poder votar em qualquer assembleia eleitoral no território nacional ou no estrangeiro, o procedimento de votação não será para o eleitor muito diferente daquilo a que está habituado, pois continua a votar presencialmente, num boletim de voto impresso, e a inserir o seu voto na urna.

39. No entanto, o sistema que sustenta o CED para o voto em mobilidade apresenta desafios vários do ponto de vista da proteção de dados pessoais, como se vem descrevendo. Neste contexto, as operações de tratamento de dados e as questões da segurança do sistema de votação carecem de especial atenção, a fim de ser possível auditar o processo eleitoral e a sua fidedignidade.

40. A Proposta não prevê qualquer exigência em termos de auditabilidade do sistema, o que representa uma enorme falha, que deve ser colmatada no texto legislativo, assegurando-se de que é possível *a posteriori* verificar todos os acessos e todas as operações realizadas no CED através da conservação de registos de auditoria (*logs*).

III. Conclusão

41. Com base e pelos motivos acima expostos, a CNPD considera que:

- a. A Proposta apresenta, de uma maneira geral, consideráveis omissões e insuficiências na regulação de matérias substantivas essenciais à transparência dos tratamentos de dados, à previsibilidade e certeza jurídica do processo eleitoral;
- b. Os cadernos eleitorais desmaterializados continuam a carecer de regulamentação no regime legal eleitoral, devendo a atual Proposta suprir essa falha, na medida em que se prevê que a eleição para o Parlamento Europeu 2024 se baseie inteiramente no CED.
- c. A Proposta deveria incorporar um conjunto de normas no domínio da segurança da informação e dos sistemas, que incluía disposições sobre o acesso ao CED, a credenciação dos escrutinadores, o papel e o perfil do técnico informático, a configuração e autenticação dos equipamentos informáticos nas mesas de voto, a parametrização da pesquisa no CED no respeito pelo princípio da minimização dos dados, a restrição de cópias ou de ficheiros temporários com dados pessoais não necessários. Mesmo admitindo-se que algumas normas possam ser regulamentadas em pormenor, por portaria, a lei deveria estabelecer as principais condições e limites para as operações de tratamento.
- d. É imprescindível assegurar a auditabilidade do sistema durante e após o processo eleitoral, através da adoção de medidas eficazes de controlo efetivo dos utilizadores e dos acessos e operações realizadas no CED.
- e. É essencial que sejam previstas as medidas necessárias para garantir que o sistema não colapsa no dia das eleições, devido ao grande volume de acessos em simultâneo ao CED, bem como encontrar soluções para situações de indisponibilidade ou dificuldades de acesso por parte de assembleias de voto, que impeçam na prática o exercício do direito de voto dos eleitores por impossibilidade de confirmar a sua inscrição eleitoral no CED.

Aprovado na reunião de 27 de junho de 2023



Paula Meira Lourenço (Presidente)