

## PARECER/2019/38

### I. Pedido

A Secretária de Estado da Justiça solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o Anteprojeto de decreto-lei de alteração ao Decreto-Lei n.º 171/2015, de 25 de agosto, que regulamenta e desenvolve o regime jurídico da identificação criminal.

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 Protecção de Dados (RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º e no n.º 1 do artigo 23.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP).

Pretende-se com esta alteração introduzir a possibilidade de disponibilizar a informação do registo criminal e do registo de contumazes, *permanentemente atualizada, mediante consulta com um código de acesso válido por um período variável de acordo com a escolha do próprio requerente.*

No preâmbulo do Anteprojeto de Decreto-Lei (doravante «Anteprojeto»), afirma-se tratar-se de uma medida de melhoria na forma de acesso à informação em registo por parte dos cidadãos e empresas, no âmbito da modernização dos serviços de identificação criminal e da consolidação do Portal do Registo Criminal Online.

O regime jurídico da identificação criminal abrange pessoas singulares e pessoas coletivas. A CNPD limita a sua pronúncia às normas com incidência nas pessoas singulares, por estarem em causa dados pessoais, na aceção da alínea 1) do artigo 4.º do RGPD.

As alterações preconizadas neste Anteprojeto dizem respeito sobretudo aos necessários ajustamentos do diploma à nova modalidade de acesso à informação quer do registo criminal, quer do registo de contumazes, através do pedido de um código de acesso que permite obter sucessivos certificados, num período de tempo determinado pelo requerente, ou permitir a



consulta por terceiros que detenham esse código de acesso durante a sua vigência. O titular da informação pode pedir em qualquer momento o cancelamento do código de acesso (cf. aditamento de um novo artigo 25.º-A).

De acordo com o articulado do Anteprojeto, o código de acesso ao registo criminal e ao registo de contumazes pode ser pedido diretamente pelo titular dos dados, presencialmente ou através de plataforma eletrónica em linha, ou por um seu representante com legitimidade para o efeito nos termos da lei de identificação criminal (v.g. ascendentes de titular menor ou tutor ou curador de titular incapaz); bem como por qualquer terceiro expressamente autorizado por escrito para esse ato pelo titular (cf. n.º 1 do artigo 22.º do Anteprojeto).

No pedido do código de acesso, deve ser indicada a finalidade do acesso. É emitido um certificado, atualizado, quando é solicitado um código de acesso pelo titular (ou por um seu representante) e sempre que houver um acesso à informação por quem detenha o código de acesso ao registo e o utilize no decurso do respetivo período de vigência.

Nos termos do n.º 4 do artigo 19.º do Anteprojeto, o código de acesso é facultado em certificado do registo criminal ou do registo de contumazes, emitido quando do pedido. O n.º 7 do mesmo artigo prevê que o titular possa facultar o código de acesso a entidade que haja solicitado a apresentação de certificado do registo em causa, o que preenche, para todos os efeitos legais, a exigência legal de apresentação do certificado.

## II. Apreciação

O Anteprojeto procede à terceira alteração ao Decreto-Lei 171/2015, *por forma a consagrar este novo conceito de código de acesso ao registo criminal e ao registo de contumazes e a introduzir as adaptações necessárias (...) nesta nova etapa da sua modernização*, a qual decorre de uma medida inserta no Programa Simplex – segundo se pode ler no preâmbulo do Anteprojeto.

A este propósito, e porque se encontra ainda a decorrer o procedimento legislativo que irá permitir legitimar modificações no acesso ao registo criminal e ao registo de contumazes, a CNPD não pode deixar de manifestar estranheza pelo facto de, neste preciso momento, já ser possível obter um certificado de registo criminal mediante um código de acesso, tal como consta de informação prestada em sítio da Internet do Ministério da Justiça:

«O certificado pode ser consultado online, por qualquer pessoa, através de um código de acesso que pode ser encontrado no próprio certificado»<sup>1</sup>.

Com efeito, apondo um código de acesso de 16 caracteres, já é possível consultar um certificado de registo criminal<sup>2</sup>, ao arrepio do atual regime jurídico da identificação criminal.

Apesar da evidente consumação do facto, voltemos ao texto do Anteprojeto para analisar o alcance das alterações propostas.

Basicamente, pretende-se facilitar o acesso à informação constante do registo criminal e do registo de contumazes, transpondo para este contexto uma prática já vulgarizada noutro tipo de registos (cf. pessoas coletivas). A justificação prende-se com a facilidade que pode representar para *o cidadão ou a empresa* facultar um código de acesso a quem exija a apresentação de certificado de registo *em ocasiões sucessivas* em cumprimento de uma obrigação legal.

De facto, não é feita neste aspeto nenhuma distinção entre o cidadão e a empresa, quando, na verdade, o acesso à informação de pessoas singulares pode ter um impacto real nos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos.

Apesar de estarem legalmente definidas as situações em que é exigível a apresentação de um certificado de registo criminal de pessoa singular, existe uma enorme apetência por este tipo de informação em contextos profissionais variados, o que pode implicar uma certa coação sobre o cidadão, trabalhador ou candidato a emprego ou à prestação de um qualquer serviço.

É de salientar que a inexistência de antecedentes criminais, ou seja, um certificado de registo criminal “sem registo” constitui por si só uma informação de carácter pessoal, que é frequentemente exigida em condições não previstas pela lei e em que existe um claro desequilíbrio entre as partes em causa, o que pode resultar num verdadeiro obstáculo à liberdade de recusar tal intimação.

O facto de o titular dos dados estar habilitado a fornecer um código de acesso que permitirá a qualquer terceiro aceder, sem mais nenhum requisito, ao seu registo criminal, em qualquer altura, podendo inclusive partilhar esse código com outros (por exemplo, com empresas do mesmo grupo empresarial ou empresas parceiras) sem controlo ou conhecimento por parte

---

<sup>1</sup> <https://justica.gov.pt/Servicos/Pedir-e-consultar-registo-criminal-de-pessoas>

<sup>2</sup> <https://registocriminal.justica.gov.pt/consulta-de-certificado-do-registo-criminal>

do titular, representa um acesso desajustado e desproporcionado a dados pessoais, em violação da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

A limitação do acesso ao período de vigência do código de acesso não constitui em si mesma uma restrição ao acesso à informação. Em primeiro lugar, o Anteprojeto prevê que o titular dos dados defina qual o período de duração do código de acesso, mas não regula nenhum prazo máximo ou mínimo. Como em cada acesso é emitido um novo certificado de registo, atualizado ao momento do acesso, deixou até de se colocar a questão da vigência de 3 meses do próprio certificado de registo criminal, o que significa que um código de acesso pode ter a vigência de vários anos, permitindo múltiplos acessos, mesmo que não se verifique, no caso concreto, o cumprimento de uma obrigação legal. Isso não é escrutinável, nem pelos Serviços de identificação criminal nem pelo próprio titular.

Por outro lado, o requisito legal de indicar a finalidade do acesso, aquando do pedido do código, e todos os acessos subsequentes à informação serem reconduzidos à finalidade inicialmente declarada pelo requerente titular dos dados, embora positivo, não é suficientemente limitativo de uma utilização abusiva da informação relativa ao registo criminal, uma vez que as finalidades são descritivas e não obedecem a uma lista pré-definida que se cinja às situações legalmente admissíveis.

Dá-se aqui por integralmente reproduzido o já afirmado pela CNPD, no ponto II.4, do seu Parecer 58/2015, de 14 de julho, sobre o projeto de diploma que veio a regulamentar o regime jurídico da identificação criminal, através do Decreto-Lei n.º 171/2015, que agora se vem alterar: « (...) seria vantajoso, por motivos de clareza e evidência, que estivesse expresso o elenco de finalidades para que são solicitados e emitidos os vários certificados de registo (...)».

Essa insuficiência mantém-se no atual quadro legal e não restringe, assim, de forma inequívoca os fins do acesso à informação dos registos, abrindo a porta a uma utilização dos dados para finalidades diferentes das legalmente admitidas, em desconformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Por todas as razões acima explanadas, não se pode concordar com a possibilidade acrescida de ser um terceiro a realizar o pedido de um código de acesso, mesmo que autorizado pelo titular dos dados com menção da finalidade do acesso (cf. n.º 3 do artigo 22.º do Anteprojeto).

Desde logo, não se prevê que seja o titular dos dados a autorizar também o período de vigência do código de acesso, sendo assim deixado à discricionariedade desse terceiro definir a duração do código de acesso.

Com efeito, não se encontra justificada a razão de ser desta norma e nada é regulado sobre quem recebe o código de acesso nestas circunstâncias, se o requerente terceiro, se o titular da informação, sendo de presumir que a resposta é retornada a quem apresenta o requerimento. Considera-se ser esta disposição legal demasiadamente aberta, afastando ainda mais o controlo do titular sobre a sua informação pessoal.

Este *novo conceito* de código de acesso poderá ser porventura justificado no caso das empresas, mas não foi de todo demonstrada a sua necessidade no caso dos cidadãos.

O artigo 10.º do RGPD reconhece a especial sensibilidade deste tipo de dados pessoais e confere-lhe, por isso, uma proteção reforçada ao nível das condições de licitude do seu tratamento e exigindo as garantias adequadas para os direitos e liberdades dos titulares.

Ora resulta desta proposta uma banalização do acesso à informação pessoal do registo criminal e do registo de contumazes, que faz perigar as balizas legalmente estabelecidas sobre a legitimidade do acesso, prestando-se a consultas excessivas, potencialmente forçando a livre vontade do titular e dificilmente verificáveis pelo titular e pelos serviços de identificação criminal.

Deste modo, para minorar esta situação, o Anteprojeto deveria, pelo menos, prever que o titular dos dados pudesse conhecer, mediante pedido (inclusive *online*), a identidade de quem acedeu, e quando, ao seu registo usando um código de acesso. Essa informação é aparentemente conservada<sup>3</sup>, nos termos da redação proposta para os n.ºs 3 e 4 do artigo 30.º, pelo prazo de seis meses após o termo da vigência do código de acesso que permitiu a emissão de certificado.

A eventual benevolência em desenvolver um sistema moderno e simplificador da vida dos cidadãos deve ter em devida conta os riscos de o converter num instrumento de utilização abusiva e discriminatória por terceiros, com claro prejuízo para os direitos, liberdades e garantias desses mesmos cidadãos.

---

<sup>3</sup> Se a *origem* dos acessos significar que é possível identificar a pessoa que acedeu ao registo com código de acesso.

### III. Conclusão

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD considera que o Anteprojeto de Decreto-Lei que altera o regime jurídico de identificação criminal deveria ser revisto no que diz respeito à sua aplicabilidade às pessoas singulares, nos seguintes aspetos:

1. Deveria ser seriamente ponderada a disseminação da prática do código de acesso ao registo como meio de aceder à informação do registo criminal e do registo de contumazes no caso específico de pessoas singulares, atento o potencial impacto negativo que pode daí resultar para os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
2. Caso se opte, ainda assim, por essa modalidade de acesso, deve o legislador nacional, em conformidade com as exigências do RGPD, adotar as garantias adequadas para minimizar os riscos que este tipo de tratamento de dados comporta, designadamente:
  - a. Impor um prazo máximo, não muito dilatado, para a vigência do código de acesso, para garantir uma maior controlabilidade do acesso à informação por parte do titular;
  - b. O titular dos dados deveria poder conhecer, mediante pedido feito aos serviços de identificação criminal (inclusive online), a identidade de quem acedeu e quando à informação que lhe diz respeito relativa aos certificados de registo criminal ou de registo de contumazes, por meio de um código de acesso;
  - c. Não deveria ser possível um terceiro, mesmo que autorizado pelo titular dos dados, requerer um código de acesso;

- d. No entanto, nessa eventualidade, deveria o titular dos dados poder definir na autorização prévia que dá, tanto a finalidade do acesso, como o prazo de vigência do código de acesso;
- e. Ainda, nesse caso, o código de acesso só deveria ser facultado ao seu titular e não ao requerente terceiro.

Lisboa, 2 de julho de 2019

A Presidente,



Filipa Calvão