

DADOS | Acesso vs. Proteção?

1) Razão de ser do evento

Reconhecendo a importância do conhecimento sobre a fraude no contexto dos Fundos Europeus, como pressuposto de decisões informadas sobre possíveis estratégias preventivas orientadas para mitigar o risco de ocorrências que coloquem em causa a boa utilização de tais recursos financeiros, o Think Tank (TT) impulsionou a realização de um estudo com esse exato propósito.

Veio então a ser realizado o *Estudo para o conhecimento da Fraude nos Fundos Estruturais em Portugal*, doravante referido por Estudo, financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica e realizado por uma equipa de investidores de Ciência de Dados do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), com a colaboração de investigadores da Nova SBE.

O Estudo foi antecedido por uma análise de viabilidade que teve lugar entre fevereiro de 2021 e fevereiro de 2022, no decurso do qual não foram identificados obstáculos que inviabilizassem a sua realização e foi verbalmente dado consentimento para a sua realização por parte das entidades que nele viriam a ser envolvidas.

O Estudo iniciou-se em 01 de abril de 2022 e deveria ter terminado em 12 meses. No decurso da sua execução, as entidades que deveriam disponibilizar os dados à equipa de investigação, diversamente do afirmado no período de análise de viabilidade, foram sucessivamente suscitando dificuldades várias, com avanços e recuos, invocando a cada passo fazê-lo a coberto de exigências do Regulamento Geral sobre a Proteção de dados ou "RGPD", conduzindo à necessidade de prorrogação do prazo de realização do Estudo.

Entre maio de 2022 e maio de 2023 a equipa de investigadores dedicou-se a identificar soluções para os bloqueios no acesso aos dados necessários para a realização do Estudo, com a colaboração do TT que interveio em 16 das 23 reuniões que tiveram lugar com esse propósito.

A equipa de investigadores reconheceu *“que a extensão das investigações foi condicionada pelo atraso na obtenção dos dados. A grande dificuldade de acesso à informação anterior a 2006, sobre as operações aprovadas e as comunicações de irregularidades, determinou que o âmbito deste Estudo fosse restrito aos dois últimos períodos de programação: 2007-2013 (QREN) e 2014-2020 (PT2020).”*

Constatado o determinante impacto que resultou das limitações de acesso aos dados e da morosidade no esclarecimento da política de proteção de dados pessoais de algumas entidades, quer no âmbito, quer nos resultados do Estudo, entendeu o TT promover uma reflexão mais aprofundada sobre caminhos alternativos a uma aparente encruzilhada que, limitando o acesso aos dados e o interesse da investigação em vários domínios, poderia inviabilizar o conhecimento e decisões informadas relevantes de interesse público, colocando em causa a inevitabilidade desse estado de coisas.

2) O evento

Concretizando a pretendida reflexão, no dia 10.04.2024, das 14h:30 às 17h:00, no Estúdio da Duquesa, na Procuradoria-Geral da República, em Lisboa, o TT dinamizou uma conferência sob o tema *DADOS | Acesso vs. Proteção?* com o programa em anexo.

3) Conclusões do evento

Isabel Cruz, da Comissão Nacional da Proteção de Dados (CNPD), começou por referir que fazendo uma análise à finalidade do TT – Conhecer a Realidade, Avaliar o Risco e Definir Estratégias de Prevenção de Fraude – antecipava, que, à priori, em causa estariam

a ser tratados dados não pessoais para a produção de informação, por regra de natureza estatística, com o fim de os analisar e extrair conclusões. Nessa medida, a CNPD, o RGPD e toda a restante legislação de proteção de dados não seriam aplicáveis neste contexto. Diferente seria se, para conhecer a realidade e encontrar métodos para a prevenção da fraude, fossem necessários dados pessoais, caso em que se entraria no âmbito da compatibilização do acesso vs. Proteção de dados Pessoais.

De seguida avançou na sua apresentação centrando-a no direito à Proteção de Dados como um direito fundamental consagrado no artigo 35.º da CRP e no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, relembrando que a ausência de hierarquia entre direitos fundamentais impõe que a sua compressão seja orientada pelo equilíbrio e salvaguarda do núcleo essencial. Trata-se de um direito de garantia de outros direitos fundamentais e de personalidade, como seja, designadamente, do direito à igualdade e não discriminação, à liberdade, liberdade de orientação, sexual à segurança, à livre circulação, à liberdade de expressão, ao sigilo da correspondência, o direito à palavra.

Assinalou a centralidade dos titulares dos dados, enquanto titulares do direito fundamental, como merecedores de proteção e não os dados de per si. Por essa razão, é o titular dos dados enquanto titular do direito fundamental, que tem, por regra, o direito de decidir se, como e quando é que terceiros (públicos e privados) podem recolher, processar, comunicar, partilhar, na terminologia do RGPD, tratar esses dados.

Destacou não constituir tal consentimento (livre, específico, informado e inequívoco) um direito absoluto e poder ter exceções em função de outros interesses juridicamente relevantes, o que ocorrerá quando exista uma obrigação legal que o imponha ¹ e quando

¹ Uma vez que estamos no campo de um direito fundamental, exige-se Lei formal ou DL autorizado, não sendo bastante portaria ou outros regulamentos

o tratamento for necessário ao exercício de funções de interesse público, para além de outros fundamentos de licitude.

Ressaltou os requisitos da necessidade (e não mera conveniência) e do interesse público (reconhecido por lei).

Deu nota de que no artigo 6.º, alínea f), existe um fundamento de licitude que se reconduz ao interesse legítimo de quem pretende efetuar o tratamento ², desde que não prevaleçam os interesses, direitos e liberdades do titular, referindo que este fundamento está vedado às entidades públicas, porquanto estão vinculadas ao princípio da legalidade não se regendo por “interesses”.

Defendeu a oradora que o tratamento de dados pessoais para a investigação científica, nas diversas áreas, ou para finalidades estatísticas, está legitimado pela derrogação do artigo 89.º do RGPD, impondo-se garantias que sejam adequadas a salvaguardar os direitos e liberdades dos titulares e concretizando, referiu a demonstração da necessidade, por respeito ao princípio da minimização dos dados ³, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito, querendo dizer que quando seja o risco excessivo ou desproporcional, ter-se-á de abrir mão de alguns dados ou de algumas operações de tratamento para se conciliar os direitos e interesses em causa. Referiu ainda que, por respeito àquele princípio, quando considerado necessário aceder a dados pessoais, estes devem ser sujeitos a operações de pseudonimização.

Como sugestão de boas práticas, faz a oradora referência à importância de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados e à possibilidade de solicitar à CNPD que efetue

² O acesso é uma operação de tratamento

³ Artigo 5.º, n.º 2, alínea c)

um controlo prévio ao tratamento, a qual dará orientações no sentido de conformar o estudo que se pretende efetuar com o regime legal.

Reconheceu a oradora que, em particular nos serviços da administração pública, por falta de recursos e de especialistas em tecnologias, é mais fácil dizer que não é possível disponibilizar dados, recorrendo à frase feita “O RGPD não deixa”!

Concluiu a sua intervenção, referindo que o enorme desconhecimento sobre este tema, que reconheceu ser complexo e que cruza com o conhecimento tecnológico pode conduzir a resultados não satisfatórios, responsabilizando o RGPD/CNPD por impossibilidades que não lhes são realmente imputáveis.

Seguiu-se um painel com a intervenção de Lénia Mestrinho, Diretora Executiva, Nova SBE Data Science Knowledge Center, Tiago Abade, Coordenador, área Direito Público e Privacy, CCR Legal e João Nuno Ferreira, Coordenador Geral FCCN, Unidade de Computação Científica da FCT, com a moderação de Graça Canto Moniz, Doutora em Direito, CEO da FUTURA, a quem coube ainda a formalização das conclusões do evento.

Graça Moniz iniciou as conclusões pelo ensaio de resposta à questão colocada no início do evento: constitui uma inevitabilidade a limitação no acesso aos dados que inviabiliza a investigação e a aquisição de conhecimento que informem decisões relevantes de interesse público ou existe uma alternativa de equilíbrio entre o acesso e a proteção?

A resposta que avançou aponta para a não inevitabilidade referida, reconhecendo, no entanto, a existência de alguns desafios a enfrentar e que foram identificados no decurso do evento.

No que se refere ao perfil das pessoas intervenientes, assinalou a importância de reconsiderar o perfil do jurista e do Encarregado de Proteção de Dados, EPD, constituindo uma boa prática o seu envolvimento desde o momento inicial do projeto,

como garantia da viabilização de consensos acerca dos dados que vão ser usados, como vão ser protegidos e que medidas devem ser implementadas, entre outros.

Destacou ainda as questões da literacia associadas ao RGPD, referindo não serem apenas de natureza jurídica, mas de ordem geral, tecnológica, *soft skills* de negociação e de sensibilidade para a importância dos dados pessoais, admitindo que se trata de matéria ainda não reconhecida por todos.

Destacou-se que o EPD deve incorporar aquelas competências, sob pena de, numa posição de insegurança, tender a complicar os processos, suscitar obstáculos e acrescer morosidade.

Referiu ter sido identificada a falta de *awareness* sobre a importância e impacto dos dados na definição de objetivos, estratégias e conceção de políticas públicas ajustadas e informadas e não aleatórias. Enunciou a importância de os dados existirem nos mais variados domínios da sociedade.

Reforçou a experiência antes descrita por Lénia Mestrinho como uma boa prática, consistindo em fazer um investimento no enquadramento inicial do projeto, garantindo desde o seu início uma definição muito clara e concreta do seu âmbito, a determinar de forma consensual por todas as partes envolvidas, bem como estabelecer se os dados são mesmo necessários e quais são essenciais, assim garantindo que quando se passa à fase de execução aquelas questões já se encontram esclarecidas e não constituirão um obstáculo ao progresso do projeto.

Assinalou ainda o contributo muito importante da FCT e de esforço feito e em curso para tornar a investigação científica mais transparente, na aplicação do princípio e critérios de qualidade FAIR – *Findable; Accessible; Interoperable; Reusable*, e de serem os dados tão abertos quanto possível e tão fechados quanto necessário. Esta entidade está a promover

a ciência aberta e os dados abertos de investigação úteis também para o combate a fraude científica. Destacou ainda sinais muito positivos avançados por projetos piloto identificados pela FCT na apresentação de João Nuno Ferreira e a possibilidade de serem ainda mais desenvolvidos no futuro, pontuando a chamada de atenção feita por este interveniente quanto aos desafios da cibersegurança.

Referiu a política de dados da UE a que Portugal está a dar uma resposta muito positiva e motivada com novas soluções jurídicas para a construção desta economia de dados, para a construção destes espaços comuns de dados e para o desenvolvimento destas novas figuras jurídicas, como por exemplo as organizações de altruísmo de dados.

Enunciando soluções de futuro, referiu a Estratégia para os dados de 2020 da UE no âmbito da qual entende estar muito bem diagnosticado o problema e a solução proposta ser apresentada como a criação de organizações para o altruísmo dos dados. Este conceito do altruísmo dos dados, tratando-se de um novo conceito da UE, significa que estas organizações vão ser uma espécie de custodiantes de dados, à semelhança do que a FCT já tem vindo a ser no projeto [Polen](#). Serão entidades certificadas, a sua atividade terá de cumprir um conjunto de requisitos que será auditado e certificado e terão atividade em várias áreas, desde a justiça, ao ambiente, à saúde, à energia, etc. Darão, depois, acesso aos dados, à medida que rececionem os respetivos pedidos. Referindo tratar-se de uma figura inspirada em casos de sucesso ocorridos em Estados Membros, partilhou o exemplo do caso francês em que já foi criada uma destas entidades para os dados de saúde, explicitando que quando alguém utilize os serviços de um hospital aderente ao projeto, os seus dados não ficam guardados nesse hospital, mas antes nessa entidade custodiante ([Health Data Hub](#)).

4) Informação adicional sucinta relativa a conceitos e instrumentos jurídicos referidos no evento: ⁴

[Estratégia europeia para os dados](#) ⁵

Os dados constituem um recurso essencial para o crescimento económico, a inovação, a criação de emprego e o progresso social em geral. Esta estratégia visa a criação de um mercado único de dados orientada para a soberania dos dados da Europa. São identificados benefícios como a melhoria dos cuidados de saúde, sistemas de transporte mais seguros e limpos, criação de novos produtos e serviços, redução de custos dos serviços públicos e melhoria da sustentabilidade e da eficiência energética.

Esta estratégia propõe-se tornar os dados mais amplamente disponíveis, ao abrir conjuntos de dados públicos de elevado valor em toda a UE, permitindo a sua reutilização gratuitamente.

O conceito de mercado único de dados é impulsionado pela evolução dos vários espaços de dados que o compõem e pelos contributos dos utilizadores de cada setor e tem subjacente infraestruturas de dados e quadros de governação comuns, aptos a facilitarem a partilha e o acesso de dados.

Estes [Espaços Europeus Comuns de Dados](#) ⁶ têm estas características fundamentais, como sejam:

- Serem abertos à participação de todas as organizações e indivíduos;

⁴ Informação alinhada a partir do site oficial da União Europeia, seguindo os conceitos e justificações ali usados

⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões | Uma estratégia europeia para os dados | COM/2020/66 final

⁶ Primeiro documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre espaços de dados (fevereiro de 2022); [último relatório](#) sobre este assunto (janeiro 2024)

- Disporem de uma infraestrutura segura e garantirem a preservação da privacidade para reunir, aceder, partilhar, processar e utilizar dados;
- Serem uma estrutura clara e prática para aceder e utilizar os dados, por disporem de regras de acesso justas, transparentes, proporcionais e não discriminatórias, devido a mecanismos de governação de dados bem definidos e fiáveis;
- Respeitarem as regras e os valores da UE, em especial os dados pessoais, a proteção dos consumidores e o direito da concorrência;
- Permitirem que os detentores de dados concedam acesso ou partilhem determinados dados pessoais ou não pessoais;
- Habilitarem os detentores de dados a disponibilizar os seus dados para reutilização a título gratuito ou mediante compensação.

A Estratégia europeia para os dados pressupõe a adoção de instrumentos legislativos em matéria de governação, acesso e reutilização de dados que visam a partilha de dados entre empresas e governos na prossecução do interesse público.

Esta estratégia exige investimento no desenvolvimento de infraestruturas de processamento de dados, ferramentas de partilha de dados, arquiteturas e mecanismos de governação para promoção de partilha de dados e para associar infraestruturas de nuvem eficientes em termos energéticos e fiáveis e serviços conexos.

[Regulamento Governação de Dados \(DGA Data Governance Act\)](#) ⁷ projetado para supervisionar a reutilização de dados públicos ou protegidos em vários setores e visa facilitar a partilha voluntária de dados, regulamentando novas entidades conhecidas como intermediários de dados, promovendo a partilha de dados por razões altruístas.

⁷ Regulamento (UE) 2022/868 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022

O [Conselho Europeu da Inovação de Dados \(EDIB\)](#) é criado ao abrigo do Regulamento Governação de Dados e trabalhará em orientações.

A criação do registo da UE de organizações de altruísmo de dados reconhecidas, foi criado no quadro do Regulamento Governação de Dados, bem como de intermediários de dados e do [registo europeu de dados protegidos detidos pelo setor público](#), o que permitirá a partilha segura e protegida de grandes volumes de dados.

[Regulamento de dados](#) ⁸ Referida como a Lei dos Dados sobre regras harmonizadas em matéria de acesso e utilização equitativos de dados.

⁸ Regulamento (UE) 2023/2854 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2023, relativo a regras harmonizadas sobre o acesso equitativo aos dados e a sua utilização