

Parecer/2021/30

I. Explicitação do objeto do presente Parecer

1. O presente parecer parte da inspeção que a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) realizou ao sistema de voto eletrónico presencial nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, assentando no relatório técnico, para destacar um conjunto de aspetos relativos ao tratamento de dados pessoais decorrente da utilização de sistemas de voto eletrónico que carece de regulação legal.
2. O presente parecer é emitido pela CNPD, enquanto autoridade administrativa com atribuições de acompanhamento e controlo dos tratamentos de dados pessoais, de sensibilização, tanto dos cidadãos como das organizações, quanto aos riscos e garantias associados ao tratamento de dados pessoais, bem como de aconselhamento do poder político a respeito de medidas legislativas e administrativas relacionadas com a defesa dos direitos e liberdades no contexto de tratamento de dados, ao abrigo dos poderes conferidos pela alíneas *a)* a *d)* do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea *b)* do n.º 1 e alínea *b)* do n.º 3 do artigo 58.º, ambos 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 *b)* do n.º 1 e n.º 2 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 opção da CNPD em só agora se pronunciar prende-se, não apenas com a complexidade da matéria e os condicionamentos e os desafios quanto à proteção de dados provocados pela situação pandémica ao longo do último ano, como também com o entendimento de que, por um lado, uma pronúncia deste tipo imediatamente a seguir aos dois atos eleitorais de 2019 poderia ser interpretada como uma pretensão de validação ou invalidação dos resultados eleitorais – deixando-se expressamente assinalado que não é esse o objetivo desta pronúncia – e, por outro lado, a sua publicitação antes de um ato eleitoral em que não foi considerada a sua utilização (as eleições presidenciais) produziria ruído e, eventualmente, traria o risco de gerar a convicção, errónea, de que tal ato assentaria nesse sistema.
4. Estando agora a ser equacionadas para as eleições autárquicas formas alternativas ao sistema de voto instituído por lei, e compreendendo-se a necessidade de reavaliar a solução do voto eletrónico, decorridos que estão mais de quinze anos sobre a Deliberação da CNPD relativa à Privacidade dos Eleitores no Voto Eletrónico, de 14 de novembro de 2005¹, com todas as alterações normativas e tecnológicas que entretanto ocorreram, e com o suficiente distanciamento temporal para, assim, contribuir para o debate público e a ponderação política sobre as diferentes soluções, a CNPD entende ser este o momento oportuno para aprovar o presente parecer.

¹ Deliberação disponível em https://www.cnpd.pt/media/0y3dvime/delib_voto_eletronico.pdf



5. A análise que em seguida se faz está dividida em duas partes: a primeira incide sobre o sistema de voto eletrónico utilizado nas eleições para o Parlamento Europeu no concelho de Évora, no âmbito da execução do projeto-piloto; a segunda aborda a utilização deste (e, de forma incidental, de outros) sistema(s), à luz do regime jurídico da proteção de dados, da finalidade visada e considerando a informação existente sobre processos de voto eletrónico.

II. Sistema de voto eletrónico presencial nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019

i. Enquadramento da intervenção da CNPD

6. A Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, veio, no n.º 1 do artigo 8.º, prever a possibilidade de a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) promover a implementação, a título experimental, do voto eletrónico presencial, em pelo menos 10 concelhos nacionais, sendo os votos contabilizados no apuramento dos resultados, nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019. A CNPD não foi consultada no âmbito do procedimento legislativo no seio do qual a referida lei foi aprovada.

7. Em 3 de maio de 2019, a cerca de um mês da realização das eleições, sabendo-se pela comunicação social que o projeto-piloto seria executado no distrito de Évora, mas sem que até então a CNPD tivesse sido consultada sobre essa implementação, que, como melhor se explicará em seguida, envolve novos tratamentos de dados pessoais, a CNPD solicitou, por ofício dirigido ao Ministério da Administração Interna, a remessa da avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais que, em cumprimento do n.º 1 do artigo 35.º do RGPD, teria de ter sido elaborado, tendo em conta que o tratamento de dados pessoais decorrente da implementação do projeto-piloto era suscetível de gerar um risco elevado para os direitos dos cidadãos, seja por força da utilização de tecnologia inovadora, seja pelo contexto, natureza ou extensão do mesmo. Avaliação, datada de 17 de maio de 2019, que foi entregue à CNPD no mesmo dia, portanto, em 17 de maio de 2019.

8. Com efeito, importa dar nota de que todo o processo eleitoral tem como pressuposto o tratamento de dados pessoais, consubstanciado na Base de Dados de Recenseamento Eleitoral (BDRE), com a finalidade de organizar e manter permanente e atual a informação de todos os cidadãos eleitores inscritos no recenseamento, bem como no Sistema de Informação de Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE), que assegura centralmente a atualização e consolidação da informação proveniente da interoperabilidade com os diferentes sistemas de informação que alimentam o recenseamento eleitoral². Enquanto entidade responsável pelo tratamento dos

² Regime Jurídico do Recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março, alterado, por último, pela Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro.

dados, a Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (doravante, SGMAI) divulgou a seguinte informação sobre o projeto experimental:

- i. No âmbito do projeto piloto de voto eletrónico, para assegurar a unicidade do voto dos eleitores do Distrito de Évora, foram concebidos Cadernos Eleitorais Desmaterializados, sendo a informação deles constante obtida através do SIGRE (Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral) com base na informação das inscrições da BDRE (Base de Dados do Recenseamento Eleitoral).*
- ii. Os dados pessoais dos eleitores deles constantes, procedem da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE), recolhidos pelas entidades recenseadoras e pelos serviços de identificação, que operam através de plataformas de interoperabilidade com o SIGRE, por força de disposições legais que estabelecem a obrigatoriedade e oficiosidade da inscrição no recenseamento eleitoral, para os eleitores portugueses residentes em território nacional.*

9. A CNPD, no exercício dos poderes previstos nas alíneas *b)*, *e)* e *f)* do n.º 1 do artigo 58.º do RGPD, em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea *b)* do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e ainda da competência prevista no n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, alterada por último pela Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, realizou diversas diligências de investigação para verificar se o processo do voto eletrónico presencial envolve, no momento do voto, tratamento de dados pessoais, e de fiscalização do tratamento de dados pessoais relativo aos cadernos eleitorais em que se baseou a sua execução.

10. No âmbito da investigação realizada, em especial com o fito de verificar se este sistema de voto eletrónico não envolveu o tratamento de dados pessoais no preciso momento do exercício do direito de voto e em momento subsequente, a CNPD detetou factos com relevância para o regime legal eleitoral, mas para cuja apreciação (da sua conformidade com a lei) esta Comissão não tem competência. Com o sentido de contribuir para a melhoria do sistema eleitoral e para uma mais detalhada regulação legal de processos de voto eletrónico, por tais factos estarem em aparente contradição com disposições legais e, nalguns casos, não oferecerem garantias suficientes da integridade do voto, a CNPD entende dever assinalá-los aqui, bem como as normas e princípios eventualmente em crise.

ii. Descrição do sistema de voto eletrónico

a. Criação de Cadernos Eleitorais Desmaterializados do Distrito de Évora

11. Para descarga dos eleitores no sufrágio (*i.e.*, para assinalar os que exerceram o direito de voto), o SIGRE possibilita a emissão, pela SGMAI, dos cadernos eleitorais em formato eletrónico, com vista à sua impressão e



utilização no ato eleitoral pelas assembleias ou secções de voto (cf. n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto)³.

12. No caso das eleições para o Parlamento Europeu, à data da sua realização, a cada freguesia correspondia uma assembleia de voto e as assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 1000 dividem-se em secções de voto, de modo que o número de eleitores seja adequado à realidade geográfica e aos locais de realização do ato eleitoral, procurando-se, sempre que possível, que não ultrapasse sensivelmente esse número (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República⁴ – Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, por ser essa a versão vigente ao tempo do processo eleitoral em causa). Cada caderno eleitoral contém a identificação do conjunto dos eleitores que votam naquela secção de voto – cf. artigo 51.º, n.º 2, da Lei Eleitoral da Assembleia da República.

13. Ora, na operacionalização do voto eletrónico no distrito de Évora, para permitir a cada eleitor escolher a secção onde exerceria o seu voto, criaram-se as condições necessárias a assegurar que os eleitores pudessem votar em qualquer assembleia ou secção afeta ao voto eletrónico: através da criação e disponibilização dos Cadernos Eleitorais Desmaterializados (CED), que incluíam a totalidade dos eleitores do distrito com capacidade eleitoral ativa, o que tornou assim impossível o respeito por aquele comando legal.

14. Mesmo para as secções de voto tradicional (onde não existia votação eletrónica), uma vez que é necessário garantir a unicidade de voto, a SGMAI deu instruções para que as mesas de voto dessas secções efetuassem a descarga tanto nos cadernos eleitorais impressos, como nos CED.

15. Com efeito, através do sistema CED garante-se que um eleitor possa exercer o direito de voto em qualquer secção de voto do seu distrito de recenseamento, assegurando que só vota uma vez e que a informação⁵ dos cadernos eleitorais digitais se mantém íntegra.

16. O sistema de CED consiste numa interface *web* que permite o acesso, de forma distribuída⁶, a uma base de dados central e tem como finalidade a consulta e descarga nos cadernos eleitorais em formato digital.

³ Já posteriormente ao ato eleitoral em análise, a Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, alterou este n.º 2, que passou a ter a seguinte redação: *A administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna disponibiliza, com vista à sua utilização no ato eleitoral ou referendo, cadernos eleitorais em formato eletrónico ou, em alternativa e desde que reunidas as condições técnicas necessárias, cadernos eleitorais desmaterializados.* Sobre esta alteração legislativa, v. *infra*, pontos 109 a 113.

⁴ Aplicável *ex vi* artigo 1.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu – Lei n.º 14/87, de 29 de abril, alterada por último pela Lei Orgânica n.º 1/2014, de 9 de janeiro.

⁵ Informação sobre quem votou, em que secção votou e qual forma de voto (tradicional ou eletrónico) que realizou.

⁶ Em que os utilizadores acedem de diferentes pontos a um sistema centralizado.

17. Todas as secções de voto do distrito, sendo ou não afetas ao voto eletrónico, dispunham de acesso aos cadernos eleitorais com a totalidade dos eleitores e as descargas dos votantes eram registadas nos CED, numa tabela auxiliar denominada CED_OBJ.VOTACAO, que agregava todos os eleitores que votaram.

18. Aos membros das mesas foram entregues envelopes com as credenciais, atribuídas pela SGMAI, inalteráveis, para acesso aos CED e às máquinas de votação eletrónica. A SGMAI gerou palavras-passe aleatórias para cada um desses utilizadores, que foram impressas e entregues, em envelope fechado, a cada presidente de mesa no dia de eleições. Como forma de redundância, cada vice-presidente de mesa recebeu igualmente um envelope com as mesmas credenciais do presidente.

19. Ao presidente de mesa e aos escrutinadores, o sistema CED disponibiliza as funcionalidades de pesquisa de votante, admissão de votante (a mesa confirma a identidade e informa o eleitor que pode votar), finalização de votação (descarga no caderno eleitoral, após a votação) e cancelamento de votação (eliminação do voto eletrónico por irregularidade no procedimento ou por vontade do eleitor).

20. O apoio às mesas para problemas que pudessem ocorrer com os CED, era prestado por uma subcontratada que estava disponível através de um *callcenter* para suporte às secções de voto. O apoio ocorria no seguimento de contacto e pedido expresso dos elementos da secção de voto. O acesso pelos colaboradores da subcontratada era efetuado com o perfil do membro da mesa de voto, tendo, por isso, a possibilidade de efetuar operações em nome desse utilizador. O *log* do sistema CED registou estes acessos como "impersonificação do utilizador".

b. Procedimento para voto eletrónico

21. Na falta de regras procedimentais, o voto eletrónico no distrito de Évora seguiu os trâmites constantes de uma apresentação em *PowerPoint* e os denominados "Guias Práticos" que serviram de base à formação dos membros da mesa. À CNPD foram disponibilizados os referidos documentos.

22. Destes resultam apenas instruções para a abertura e encerramento das mesas e os passos a seguir para o exercício de voto pelos eleitores.

23. Não constando desses documentos a descrição da arquitetura do sistema de voto eletrónico, era útil à CNPD para efeito da fiscalização do sistema, ter pelo menos acesso aos relatórios de implementação do desenvolvimento da aplicação de suporte aos CED, o que não sucedeu.

24. Com efeito, os serviços de desenvolvimento da aplicação de suporte aos CED e da sua implementação e operacionalização foram adjudicados no contrato n.º 12/2019, celebrado em 14/02/2019, o qual teve por objeto

tais operações, a título experimental, nas eleições para o Parlamento Europeu e para o suporte ao apuramento da votação dos portugueses residentes no estrangeiro.

25. Na Cláusula 4.^a, com a epígrafe Prazo e fases de execução, estabeleceram-se três fases, a saber: Fase 1 – Desenvolvimento da aplicação de suporte aos CED, com duração estimada de três meses; Fase 2 – Eleições Europeias 2019 (configuração e acompanhamento do ato eleitoral); e a Fase 3 – Eleições Legislativas 2019 (configuração e acompanhamento do processo de apuramento da votação dos residentes no estrangeiro).

26. No n.º 6 da Cláusula 8.^a prevê-se a entrega de um Relatório de Fase no final da prestação de serviços respeitante a cada uma das fases, ficando o pagamento devido de cada fase (n.º 1 da Cláusula 6.^a) dependente da entrega e aceitação do referido Relatório de Fase.

27. Por correio eletrónico de 22/05/2019, a CNPD solicitou o relatório da fase 1, tendo obtido como resposta que o documento ainda se encontraria em elaboração, por estar a aguardar aprovação da SGMAI.

28. Já posteriormente à data das eleições, a CNPD solicitou acesso aos relatórios, tendo obtido como resposta que não existia o relatório da Fase 2 porque a primeira fase não estava concluída.

29. Assim, apenas com base nos documentos indicados *supra*, no ponto 21, o ato de votar implicava os seguintes passos:

- a. o cidadão eleitor identifica-se junto da mesa com o respetivo documento de identificação;
- b. o escrutinador pesquisa o eleitor nos CED⁷ e ativa a “admissão” do eleitor;
- c. é entregue ao eleitor o *smart card* contendo um *token* de utilização única por esse eleitor, e que possibilita a ativação da sua sessão de voto;
- d. o eleitor dirige-se à cabine de voto eletrónica, insere o *smart card* e assinala o seu voto no ecrã tátil da máquina de voto;
- e. o eleitor dá ordem de impressão do seu voto, que reproduz o boletim de voto apresentado no ecrã com a sua escolha assinalada;
- f. o eleitor devolve o *smart card* e coloca o comprovativo do voto impresso na urna tradicional;
- g. o escrutinador 1 descarrega a votação nos CED e o escrutinador 2 confirma fim de votação.

⁷ Disponíveis em dois computadores portáteis, atribuídos a cada um dos escrutinadores.

30. Também as secções de voto tradicionais do distrito de Évora, por terem de utilizar os CED e o caderno eleitoral em suporte papel, adaptaram os seus procedimentos no que respeita à descarga do eleitor nos dois tipos de cadernos.

31. No que diz respeito ao sistema de voto eletrónico, cada cabine de voto estava equipada com um computador com leitor de *smart card* (ECO), uma impressora e um ecrã tátil com dois cartões de memória *compact flash* (um deles instalado no interior da unidade e outro acessível através da tampa frontal) para armazenamento de dados. No cartão interno (apenas acessível através de desmontagem da componente ECO), só estariam armazenados o sistema operativo e o *software* do sistema de votação.

32. Os sistemas de voto foram configurados para que, em cada secção de voto eletrónico, fossem instaladas duas cabines de voto, ligadas entre si⁸.

33. Nas situações em que o eleitor não conseguisse imprimir o voto expresso (na maioria das vezes, por se acabar o papel na impressora), o presidente da mesa de voto dispunha de um mecanismo para dar nova ordem de impressão do voto.

34. Este mecanismo torna possível que o presidente da mesa reimprima sempre o último voto, *i.e.*, o voto do cidadão que acabou de votar.

35. Durante o ato eleitoral estava presente em cada secção de voto eletrónico um técnico da empresa subcontratada, para prestar apoio na abertura e no encerramento do sistema de voto eletrónico, bem como durante o ato eleitoral sempre que ocorressem eventos que carecessem de apoio técnico.

36. Uma vez encerrada a mesa pelo Presidente, cabia ao técnico da empresa subcontratada assegurar a desmontagem das diferentes componentes dos sistemas de voto. Era aposto um selo na componente ECO, e efetuado o armazenamento das componentes do sistema de voto eletrónico (ECO, *compact flash*, VIA e *smart cards*) em caixas e colocado novo selo. O processo de selagem das máquinas ECO e das respetivas caixas de transporte consistia na simples aposição de um autocolante com a descrição "República Portuguesa – Voto Antecipado".

c. Mecanismo de verificação da fidedignidade do voto na experiência-piloto

37. O sistema de voto eletrónico abrangeu o processo de impressão e colocação do voto expresso em urna tradicional, o qual visava possibilitar a confrontação e validação dos votos registados eletronicamente, de modo a criar confiança no cidadão quanto à integridade do seu voto expresso⁹, e permitir que, através da abertura das

⁸ Em comunicação direta, sem recurso a equipamentos de rede.

⁹ Garantia de que o voto assinalado no ecrã da máquina de voto eletrónico corresponde ao voto impresso.

r

urnas, as mesas pudessem confirmar o número de votos expressos e consequentemente o número de eleitores da secção, bem como a correspondência entre os resultados registados na máquina (no cartão de memória) e os votos impressos constantes da urna.

38. Contudo, a SGMAI deu instruções expressas às mesas para não abrirem as urnas.

39. Na realidade, constam, em várias atas das mesas de voto eletrónico, pedidos, reclamações ou protestos dos delegados para a contagem dos votos em papel constantes das urnas. Em todas elas o pedido ou reclamação foi indeferido porquanto o Secretário Adjunto da Administração Interna teria dado expressas instruções para que essas urnas não fossem abertas.

40. Esta instrução foi documentalmente confirmada à CNPD pela responsável do processo eleitoral da Câmara Municipal de Évora.

iii. Factos apurados com relevância jurídica à luz do regime jurídico eleitoral

41. Adverte-se, tal como sublinhado *supra*, no ponto 10, que, no âmbito da investigação realizada, alguns dos factos apurados pela CNPD referem-se a regras e princípios do regime jurídico eleitoral para cuja aplicação esta Comissão não é competente. Mas, por estarem em aparente contradição com disposições legais e, nalguns casos, não oferecerem garantias suficientes da integridade do voto, a CNPD entende dever assinalar aqui tais factos, bem como as normas e princípios que poderão estar em crise.

a. Presença de não eleitores nas assembleias eleitorais

42. Como se referiu *supra*, ponto 35, durante o ato eleitoral estava presente em cada secção de voto eletrónico um técnico da empresa subcontratada, para prestar apoio na abertura e no encerramento do sistema de voto eletrónico, bem como durante o ato eleitoral sempre que ocorressem eventos que carecessem de apoio técnico, o que se afigura contrariar a proibição de presença de não eleitores nas assembleias eleitorais fixada pelo artigo 93.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República (aqui aplicável *ex vi* artigo 1.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu).

b. Transporte e armazenamento dos votos eletrónicos

43. A remessa pela SGMAI de um dispositivo de armazenamento externo (*pendrive USB*) à Assembleia de Apuramento Intermédio, contendo os ficheiros com as listas de eleitores que votaram nas mesas eletrónicas e tradicionais do distrito de Évora¹⁰, foi realizada sem medidas de segurança que prevenissem o acesso indevido

¹⁰ Estas listas incluíam o nome completo dos eleitores, a secção de voto de origem, a secção de voto onde votaram, o número de identificação e a página e linha correspondente do caderno eleitoral (tradicional).

ao seu conteúdo; na verdade, correspondiam a listagens em PDF guardadas num suporte amovível, sem qualquer medida de proteção, física ou lógica, que garantisse a confidencialidade e integridade da informação.

44. Quanto ao transporte dos votos eletrónicos, não foram pré-definidas medidas de segurança, não tendo sido, de facto, adotadas medidas adequadas e suficientes.

45. Com efeito, como se descreveu *supra*, no ponto 36, o processo de selagem das máquinas ECO e das respetivas caixas de transporte resume-se à simples aposição de um selo com a descrição "Republica Portuguesa – Voto Antecipado". Dificilmente este procedimento oferece garantias de segurança, em especial porque os selos, enquanto autocolantes, não isolam verdadeiramente os sistemas de acessos indevidos, sendo concebível que uma cuidada remoção, e reposição, do selo permitisse o acesso ao interior das componentes, sem indícios visíveis dessa violação¹¹; acresce que a CNPD detetou máquinas sem selo ou com selo rasgado;

46. Verificou-se ainda a incerteza quanto ao local para onde deveriam ser enviadas as máquinas de voto, e em que condições, para o efeito do seu armazenamento, não estando, na realidade, previsto um local adequado à sua conservação, nem havendo indicação do período temporal adequado para o efeito.

47. Finalmente, as caixas com as componentes do sistema de voto eletrónico de cada secção (com os cartões de memória onde estão registados os votos eletrónicos) foram recolhidas por elementos da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública e transportadas para as instalações do Comando Distrital da Polícia de Segurança Pública de Évora.

48. Recorda-se que a lei determina que os votos são remetidos e ficam à guarda do juiz da secção da instância local ou, se for o caso, da secção da instância central – cf. artigo 12.º da Lei Eleitoral do Parlamento Europeu e artigo 104.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República.

c. Registo de acessos e de alterações às máquinas de voto eletrónico em momento ulterior à eleição

49. Após as eleições, nos dias 6 e 17 de junho, com a presença do Presidente da Assembleia de Apuramento Intermédio do Distrito de Évora e de técnicos da SGMAI, a CNPD identificou as máquinas que pretendia verificar e procedeu à cópia forense¹² das *compact flash* dos sistemas de voto dessas máquinas.

¹¹ Dá-se, a este propósito, nota do estudo de Andrew W. Appel, da Universidade de Princeton, onde, como seria expectável, se conclui que um sistema de selos tradicional não apresenta garantias de segurança suficientes – cf. *Security seals on voting machines: A case study*. ACM Trans. Inf. Syst. Secur. 14, 2, Article 18 (setembro 2011), disponível em <http://doi.acm.org/10.1145/2019599.2019603>

¹² A cópia forense foi efetuada com recurso à ferramenta *Tableau Forensic Duplicator*, tendo-se procedido à cópia *bit a bit* do suporte de origem (*compact flash*) para o suporte destino (*pen USB* formatada), garantindo-se dois requisitos fundamentais: que a informação do suporte original não é alterada; que o suporte destino passa a ser uma cópia integral do suporte original. Findo o processo de clonagem, foi impresso o correspondente relatório com a assinatura digital de um *hash* associado à imagem do suporte copiado,

50. Analisados os elementos recolhidos, constatou-se que as *compact flash* guardadas no interior das máquinas, destinadas a ter o sistema operativo e o *software* do sistema de votação, possuíam uma cópia interna (réplica) dos votos expressos.

51. A partir da análise dos Registos de Eventos do *Windows*, foi possível verificar que o sistema operativo de diversas máquinas de voto possuíam ficheiros alterados a 1 de junho e ficheiros acedidos a 28 de maio, datas posteriores ao sufrágio.

52. Ora, sendo certo que as máquinas tinham de estar seladas – e que efetivamente estas apresentavam o selo autocolante – e que tinha de ser garantida a sua integridade, não pode o sistema operativo apresentar registos que permitam duvidar dessa integridade.

53. Estando em causa um projeto-piloto em que os votos eletrónicos contam para o resultado eleitoral, este tipo de incidentes não é de todo admissível.

d. Discrepâncias entre o número de eleitores descarregados nos CED e número de votos constantes das máquinas

54. A CNPD verificou que, em pelo menos três secções de voto¹³, não houve coincidência entre o número de votos registados nas *compact flash* das máquinas e o número de descargas dos CED.

55. Por este facto, solicitou as atas correspondentes àquelas secções e verificou que as discrepâncias estavam refletidas nas atas. Nessas atas, estão reportadas várias situações que podem ter originado este resultado, em especial as decorrentes das afirmações dos eleitores de que não tinham exercido o direito de voto por o sistema informar que o *smart card* já tinha sido utilizado, bem como de um eleitor que, após votação, afirmou que a impressão não correspondia ao voto expresso. Em ambas as situações os cidadãos eram autorizados a votar novamente.

56. Na documentação da formação não eram abordadas estas situações e, conseqüentemente, não existiam indicações para a sua resolução.

57. Constam também, em várias atas das mesas de voto eletrónico, pedidos, reclamações ou protestos dos delegados para a contagem dos votos em papel constantes das urnas. Em todas elas o pedido ou reclamação

documento que permite comprovar que aquela cópia não foi alterada. Todos os comprovativos foram entregues ao Presidente da Assembleia de Apuramento Intermédia.

¹³ Na Secção de voto n.º 3 da União de freguesias de Bacelo e Senhora da Saúde, na Secção n.º 6 da União de Freguesias de Malagueira e Horta das Figueiras e na Secção n.º 1 da Freguesia de Santiago do Escoural.

foi indeferido porquanto o Secretário Adjunto da Administração Interna teria dado expressas instruções para que essas urnas não fossem abertas.

58. Também junto da Assembleia de Apuramento Intermédio foram apresentados protestos/reclamações para que as urnas com as impressões dos votos eletrónicos fossem abertas. Estes pedidos foram indeferidos. Contudo, decidiu esta Assembleia abrir e efetuar a contagem dos votos impressos nas três secções de voto em que existiam discrepâncias entre o número de descargas nos CED e número de votos indiciados pelas máquinas de voto eletrónico.

59. Apesar de, nestes casos, se ter comprovado haver coincidência entre o número de eleitores descarregados nos CED e o número de votos impressos introduzidos na urna, foram considerados os votos constantes do relatório da máquina de voto eletrónico, porquanto se entendeu que «*em face ao disposto no art.º 101.º, n.º 3 da Lei Eleitoral da AR (aplicável pelo disposto no art.º 1.º da Lei 14/87 de 29 de abril, com a redação da Lei n.º 4/94 de 9 de março), que prevalecerá, para efeitos de apuramento, o “número de boletins de voto contados”, ou seja, em concreto o número de boletins de voto eletrónicos contabilizados pela máquina*».

60. Tendo em conta o objetivo desta experiência piloto, estes são factos que não podiam deixar de ser reportados e deles retiradas consequências quanto a soluções a adotar no futuro.

61. Com isto, a impressão dos votos eletrónicos e a correspondente conservação dos impressos revelou-se praticamente inútil, uma vez que não houve lugar à sua contagem, frustrando-se o objetivo da previsão legal de um projeto-piloto – cf. *supra*, pontos 37 a 40. Na verdade, não houve verificação, pela confrontação entre os votos impressos e os votos registados na máquina em cada secção de voto, se o sistema de voto eletrónico apresentou os mesmos números de eleitores votantes e o mesmo número de votos por listas que os constantes da urna onde foram depositados os votos impressos. Concluindo-se, portanto, que a finalidade legal da implementação experimental deste sistema não foi cumprida.

iv. Voto eletrónico de 2019 à luz do regime jurídico de proteção de dados pessoais

a. Cadernos Eleitorais Desmaterializados

i. Excesso de informação nos CED

62. Importa a este propósito dar nota que os CED contêm muito mais informação do que os cadernos eleitorais previstos na lei, quer quanto ao universo de eleitores, quer quanto às categorias de dados a que se acede. Com efeito, os cadernos eleitorais apenas contêm o número de cartão de identificação, seja bilhete de identidade, cartão de cidadão ou outro, e o nome completo do eleitor (cf. artigos 52.º, 53.º e n.º 2 do artigo 58.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto), já os CED



apresentam os dados que constam na parte pública do cartão de cidadão e permitem efetuar as pesquisas, pelo *chip* do cartão de cidadão ou pelo número de identificação, pelo nome ou pela filiação, sem que tal estivesse ou esteja hoje especificamente previsto na lei.

63. Tal traduz o desrespeito pelo princípio da minimização dos dados pessoais previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

ii. Critério de pesquisa inexato e que produz múltiplos resultados

64. Além disso, o sistema admite um critério de pesquisa com indicação apenas de um nome do eleitor. Em reuniões com a CNPD a SGMAI salientou o problema de existirem ainda eleitores com apenas um nome (próprio) nos cadernos eleitorais – razão pela qual o sistema CED parece estar desenhado para fazer pesquisa livre pelo nome do eleitor. A CNPD admite que tal decorra da falta de qualidade dos dados que existem no sistema SIGRE e nos cadernos eleitorais, que urge ser corrigido. O desenvolvimento de sistemas, como o CED, que contorna os problemas de falta de qualidade nas bases de dados, não só não resolve a fonte do problema, como também o ajuda a perpetuar, tolerando-o. Este ciclo vicioso de adaptação a dados incorretos faz com que os dados nunca sejam, verdadeiramente, corrigidos – o que, em rigor, é uma obrigação do responsável pelo tratamento de dados.

65. Com efeito, por análise de *logs* da tabela CED_OBJ.LOG_EVENTO, foram identificadas pesquisas de eleitor efetuadas apenas com a indicação de um nome do eleitor (e.g. “Nuno”, “Inês”, “Luis”, “tomas”, “flora”, “amelia”, “Piloto”, “MANUEL”, “Antonia”, “Andreia”, “Epifanio”) – um critério de pesquisa que é manifestamente insuficiente para garantir uma correta (e inequívoca) identificação do eleitor.

66. Pelo evento subsequente registado na tabela é possível afirmar que aquelas pesquisas devolveram resultados, os quais corresponderiam a todos os eleitores que no seu nome completo tivessem uma destas expressões. Ora, tal situação é contrária à exigência do artigo 25.º do RGPD, a qual impõe a adoção de mecanismos de proteção de dados por defeito, uma vez que permite o acesso a mais dados pessoais do que aqueles que, no caso, são necessários.

67. Imprescindível é, pois, que se proceda à atualização da BDRE e que, entretanto, se assegure que a pesquisa por eleitor implique sempre, além de um nome, o respetivo número de identificação civil.

iii. Duplicação de dados pessoais

68. Como acima se referiu, a aplicação de suporte aos CED consiste numa interface *web* que permite o acesso, de forma distribuída, *i.e.*, em que os vários utilizadores acedem de diversos pontos a uma base de dados centralizada na SGMAI.

69. A SGMAI desenvolveu o sistema dos CED, o qual possui várias tabelas¹⁴. Analisadas essas tabelas, a CNPD suscitou dúvidas sobre a necessidade da existência de uma tabela auxiliar (CED_OBJ.ELEICAO_ELEITOR_DADOS_AUX) quando o modelo de base de dados já previa uma tabela para registo dos dados dos eleitores (CED_OBJ.ELEICAO_ELEITOR), o que corresponderia a uma duplicação dos dados pessoais. Foi esclarecido que havia a necessidade de guardar temporariamente os dados dos eleitores enquanto estes se encontrassem em processo de votação e que os dados seriam eliminados quando se desse por terminado o voto.

70. A existência de duplicações dos dados pessoais dos eleitores, atento o princípio da minimização previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, só é admissível se estiver demonstrada a sua imprescindibilidade. Não se discutindo a necessidade de assinalar os eleitores que se encontram, em cada momento, em processo de voto, sobram dúvidas que a solução encontrada seja a que respeita o princípio da minimização dos dados e a proteção de dados desde a conceção e por defeito, nos termos definidos no artigo 25.º do RGPD.

iv. Conhecimento pela SGMAI em tempo real dos eleitores que estão a votar

71. Sublinha-se, de todo o modo, que através desta solução, descrita *supra* (nos pontos 68 a 69), a SGMAI, portanto, um serviço ministerial, conhece em cada momento, *i.e.*, em tempo real, a identidade dos eleitores que estão a exercer o direito de voto em todo o distrito de Évora.

v. Conhecimento pela SGMAI dos eleitores que votaram e dos que não votaram

72. Cabe também referir que a informação de todos os eleitores que exerceram o direito de voto ficou registada numa tabela denominada CED_OBJ.VOTACAO. Ora, também esta tabela centralizada na SGMAI permite a este serviço conhecer a identidade dos cidadãos que exerceram o direito de voto bem como dos que não o exerceram.

73. Acresce que, como aliás relativamente a qualquer outra operação no âmbito do voto eletrónico, não existiram quaisquer regras escritas, desde logo quanto à utilização e destruição da tabela CED_OBJ.VOTACAO, responsável pelo registo de todos os eleitores do distrito de Évora que exerceram o direito de voto.

74. À CNPD foi afirmado que essa tabela seria eliminada no final da publicação dos dados, no terceiro dia após a votação.

75. A solução encontrada de centralizar na Secretaria Geral do MAI a informação de quem exerceu o direito de voto, assinalando-se nos CED, permite a esse serviço, que integra obviamente o ministério e, nessa medida e nos termos legais, é dirigido pelo Ministro da Administração Interna, conhecer em tempo real a identidade de quem

¹⁴ CED_OBJ.ELEICAO_ELEITOR; CED_OBJ.ELEICAO_ELEITOR_DADOS_AUX; CED_OBJ.LOG_EVENTO; CED_OBJ.UTILIZADOR; CED_OBJ.VOTACAO; e, CED_OBJ.VOTACAO_TIMELINE

vota e tendo à sua disposição a tabela que lhe permite conhecer a identidade – e o momento – de quem exerceu o direito de voto e de quem não o exerceu.

76. Não se trata de questionar a imparcialidade dos titulares do órgão executivo e de todos os que no âmbito da SGMAL exercem as funções legalmente imputadas, mas não deixa de causar preocupação que informação sensível como a relativa à identidade de cada cidadão que vota, e que está a votar num exato momento, seja do conhecimento direto de um serviço ministerial, portanto, dependente hierarquicamente de um ministro.

77. Em suma, independentemente do grau de confiança que todos depositamos no sistema democrático do Estado português, não pode deixar de causar a maior apreensão, quanto ao ato que constitui o pilar do funcionamento da democracia, que informação tão sensível – com os dados pessoais dos eleitores efetivamente votantes, e transmitida em tempo real – esteja à disposição de um serviço administrativo hierarquicamente dependente de um membro do Governo, qualquer que seja a composição do Governo em cada momento histórico. A garantia do respeito pelo Estado de Direito democrático exige, não pode deixar de exigir, a definição de regras legislativas claras que previnam quaisquer riscos de desvirtuação do princípio da separação de poderes, sobretudo no contexto dos processos eleitorais.

vi. Intervenção de terceiros no lugar de membros das mesas

78. No que respeita às medidas de auditoria dos CED, a CNPD analisou a tabela CED_OBJ.LOG_EVENTO e verificou a existência de sete eventos registados como “impersonificação do utilizador”, termo já suprarreferido no ponto 20. Estes eventos foram confrontados com as atas das secções de voto que os teriam espoletado. Verificou-se a contextualização dos eventos com episódios reportados nessas atas. A justificação para os referidos acessos residiu em dificuldades dos utilizadores no acesso aos CED.

79. Não pode, contudo, deixar de se assinalar que uma entidade privada subcontratada teve acesso aos CED e que descarregou eleitores, como votantes, ao abrigo de uma aparente delegação de poderes de membros da mesa que não tem previsão nem regulação na lei.

vii. Registos de acessos aos CED fora do período eleitoral

80. Foram igualmente analisados os *logs* dos servidores aplicativos que davam suporte à publicação da interface do sistema CED. Dessa análise há a salientar que se identificaram pesquisas de eleitor efetuadas fora do período de abertura da assembleia de voto.

81. Com efeito foram efetuadas pesquisas no sistema CED no dia 24 de maio, entre as 8h42m e as 16h36m, no dia 25 de maio, entre as 6h39m e as 17h24m, e no próprio dia das eleições, dia 26 de maio, a partir das 5h52m.

82. Uma explicação possível para tais acessos prender-se-ia com a realização de testes de voto eletrónico, mas não pode deixar de se estranhar que, nos dias de hoje, persista a prática de realizar testes com dados pessoais reais. A CNPD tem reiteradamente insistido neste ponto, aliás também junto da Administração Eleitoral (cf. Deliberação n.º 488/2009, de 1 de julho¹⁵), pelo risco que os testes podem representar para a integridade da base de dados.

viii. Auditabilidade do sistema

83. Quanto a esta matéria é também de realçar que os servidores aplicativos foram configurados com *logs* circulares (i.e., os eventos mais antigos são substituídos pelos mais recentes). Ora, atendendo ao elevado volume de acessos e consequentemente de *logs*, na fiscalização efetuada pela CNPD já não existiam, nos servidores aplicativos, os *logs* da manhã do dia das eleições.

84. Num processo eleitoral, era essencial que todos os *logs* do dia das eleições estivessem salvaguardados, para a eventualidade de ser necessário identificar os IPs (*Internet Protocol*), por exemplo, em caso de um ataque externo.

85. Tal põe, evidentemente, em causa a auditabilidade do sistema.

86. Finalmente, o processo de atribuição pela SGMAI de credenciais de acesso aos CED e às máquinas do voto eletrónico a cada presidente de mesa no dia de eleições não cumpre princípios básicos de segurança, já que, ainda que geradas aleatoriamente, as credenciais são inalteráveis pelo presidente, sendo assim do conhecimento da SGMAI.

87. Mais, ao entregar-se exatamente as mesmas credenciais ao vice-presidente, prejudica-se qualquer possibilidade de, em sede de auditoria ou inspeção ao sistema de voto, se concluir quem em concreto acedeu aos CED e, sobretudo, às máquinas de voto eletrónico, com evidente prejuízo para a democracia.

b. Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados

88. A principal obrigação de quem realiza um tratamento de dados pessoais é a de verificar previamente, e conseguir demonstrar, que o mesmo respeita os princípios e regras constantes do regime jurídico de proteção de dados, em especial do RGPD – cf. n.º 2 do artigo 5.º do RGPD.

89. Num tratamento desta natureza, que abrange um universo alargado de titulares de dados e que implica a utilização de tecnologia num contexto novo e com especial impacto no exercício do direito fundamental de voto

¹⁵ Disponível em https://www.cnpd.pt/media/ojkjxqdw/20_488_2009_d.pdf



político e, portanto, com impacto no funcionamento da democracia, é evidente o dever de realização da avaliação de impacto sobre a proteção de dados pessoais prevista no n.º 1 e na alínea b) do n.º 3 do artigo 35.º do RGPD.

90. Importa, antes do mais, assinalar que foram adotadas as medidas de segurança sugeridas pela CNPD na Deliberação relativa à Privacidade dos Eleitores no Voto Eletrónico, já citada. Mas, tendo em conta que tais recomendações datam de há mais de uma década, a evolução tecnológica entretanto ocorrida e a alteração do próprio regime legal de proteção de dados pessoais não podem deixar de obrigar o responsável a uma cuidadosa indagação dos riscos e vulnerabilidades do sistema de voto eletrónico e à sua ponderada avaliação.

91. Lamenta-se, por isso, que a avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD) só tenha sido realizada em 17 de maio de 2019, após solicitação da mesma pela CNPD, portanto, a poucos dias da execução do tratamento, quando a sua função é precisamente a de ajudar o responsável a detetar eventuais riscos para os direitos dos titulares dos dados e, por aplicação do princípio da precaução, adotar as medidas necessárias à sua eliminação ou mitigação.

92. Mais se lamenta que o documento apresentado representasse o mero cumprimento de uma formalidade, sem refletir uma real avaliação dos riscos e a identificação das medidas adotadas para a sua correção, ostentando o resultado curioso de todos os riscos elencados serem qualificados como “não relevantes”; sobretudo, quando dele não constam os riscos e vulnerabilidades detetados, conforme o declarado pela SGMAI, no relatório elaborado pela Polícia Judiciária.

93. Com efeito, na AIPD apresentada não foram analisados todos os tratamentos de dados pessoais que este sistema de voto eletrónico presencial implicou, em especial as novas operações de tratamento; não foi analisado o processo eleitoral até ao momento do voto, não havendo pois análise, tão-pouco avaliação, das garantias de anonimato ou confidencialidade do voto; não parece ter havido uma análise efetiva, nem foi apresentada justificação, para as afirmações de que cada risco identificado é “aceitável” – manifestamente, esta avaliação de impacto não cumpre os requisitos do n.º 7 do artigo 35.º do RGPD. E a esta conclusão se chega sem necessidade de aqui se transcrever o declarado, por exemplo, quanto ao fundamento de licitude do tratamento de dados – invocando-se leis que o processo de voto eletrónico não consegue, de todo, cumprir (como em seguida se explicará¹⁶) – e à exigência de transparência do tratamento, que pretensamente estaria cumprida pela publicação das leis eleitorais, as quais são omissas quanto às novas operações de tratamento de dados pessoais que este processo de voto implica.

¹⁶ Cf. *infra*, pontos 96 a 101.

94. Reitera-se: a avaliação de impacto é um instrumento jurídico que visa ajudar os responsáveis pelo tratamento a cumprir as exigências legais, pelo que de pouco serve a apresentação de um documento que não reflita uma real averiguação e ponderação dos riscos e das medidas entretanto adotadas. A sua não realização enquanto está a ser desenhada a solução técnica para a execução do tratamento e, especialmente, a sua realização sem um período de antecedência significativo em relação à data da execução do tratamento, revela-se inútil em termos de cumprimento das obrigações impostas quer pelo artigo 35.º quer pelo artigo 25.º do RGPD e, nesses termos, traduz-se no incumprimento deste regime jurídico.

95. O que é tanto mais grave quanto ela seria essencial em relação a um tratamento de dados pessoais realizado por um organismo administrativo sem normas legais ou regulamentares que acautelassem os direitos e interesses dos titulares dos dados.

v. Conclusão

a. Falta de regulação legal do sistema de voto eletrónico presencial

96. A única norma legislativa que serve de suporte à utilização do sistema de voto eletrónico é o n.º 1 do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, que reconhecia «*No próximo ato eleitoral para o Parlamento Europeu, [à] administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna*» a possibilidade de implementação, «*a título experimental, do voto eletrónico presencial, em pelo menos 10 concelhos nacionais*»; e o único aspeto regulado quanto a tal sistema é a determinação, na parte final dessa disposição de que os votos são contabilizados no apuramento dos resultados.

97. Portanto, nada mais se encontrava regulado quanto ao sistema de voto eletrónico, e os demais diplomas legislativos que regulavam o procedimento eleitoral manifestamente não eram adequados a disciplinar o voto eletrónico¹⁷.

98. No esforço de, no plano administrativo, se cumprir o mandato do n.º 1 do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, e ante a omissão do legislador nacional em regular o procedimento do voto eletrónico, adotou-se de facto um procedimento que não cumpriu o regime legal então vigente.

99. A opção pela criação, de facto, de um procedimento que combinasse trâmites previstos em regras legais relativas ao voto antecipado e ao voto dos residentes no estrangeiro, não foi acompanhada de uma qualquer formalização das regras jurídicas aplicáveis.

¹⁷ Basta pensar, por exemplo, na impossibilidade de cumprimento do dever legal de afixação por assembleia de voto do número de eleitores, número de votante e resultados eleitorais, uma vez que o sistema do voto eletrónico se reporta ao universo de todos os eleitores.

100. Ainda que se explique a não aprovação de um regulamento administrativo pela circunstância de esta ser matéria reservada à competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 164.º da Constituição da República Portuguesa, mal se compreende que, com este enquadramento constitucional, se tivesse optado por atuações administrativas *de facto* sem qualquer definição escrita de orientações precisas e detalhadas.

101. Ferem-se, assim, os mais básicos princípios inerentes ao Estado de Direito democrático, com menosprezo pelos princípios da previsibilidade e da transparência do processo eleitoral, ao promover-se uma atuação administrativa informal numa matéria em que a atividade da Administração Pública está exaustiva e taxativamente regulada por lei, deixando-se aqueles que tinham a tarefa de execução do procedimento no dia das eleições e nos dias subsequentes entregues ao seu próprio arbítrio e a soluções de improviso, não coincidentes em todas as secções de voto¹⁸.

102. No que especificamente diz respeito ao regime jurídico de dados pessoais, além da criação e utilização dos CED sem fundamento na lei e sem regulação do respetivo tratamento dos dados pessoais, destaca-se ainda o facto de materialmente não terem sido cumpridos os artigos 25.º e 35.º do RGPD, bem como a não adoção de medidas de segurança adequadas no transporte dos cadernos eleitorais, assim se promovendo o risco de violação de dados pessoais (por acesso indevido ou perda dos dados).

b. Segredo do voto

103. Importa sublinhar que, na sequência da análise às bases de dados do sistema do voto eletrónico presencial, não se encontraram provas de que o sistema de voto eletrónico implementado para as Eleições para o Parlamento Europeu de 2019 permitisse relacionar, na máquina de voto, a identificação do eleitor com o sentido do voto.

104. No entanto, houve circunstâncias no processo de voto eletrónico – previstas nos documentos indicados *supra*, no ponto 21 – que prejudicam a garantia de anonimato do voto.

105. Na realidade, nas situações em que o eleitor não conseguisse imprimir o voto expresso (na maioria das vezes, por se acabar o papel na impressora), o presidente da mesa de voto dispunha de um mecanismo para dar nova ordem de impressão do voto.

¹⁸ O que se verificou, por exemplo, na redação das próprias atas pelas mesas: na falta de regras quanto à pertinência, e consequente dever de registo, de diferentes incidentes durante o processo do voto eletrónico, apenas algumas registam o facto de ter terminado o papel na impressora, apesar de os *logs* do sistema demonstrarem que o mesmo sucedeu noutras mesas. Este é um facto pertinente, porquanto implica a ordem de reimpressão pelo presidente, o que possibilita que, como se explicará em seguida, conheça do sentido do voto do eleitor.

106. Este mecanismo torna possível que o presidente da mesa reimprima sempre o último voto, *i.e.*, reimprima o voto do cidadão que acabou de votar. O que, no limite, permite ao presidente da mesa conhecer o sentido do voto dos eleitores.

III. O voto eletrónico presencial e o regime de proteção de dados pessoais

107. Além da análise casuística a um determinado sistema de voto eletrónico presencial no contexto de uma operação experimental, importa ainda considerar sistematicamente a utilização de meios eletrónicos de votação nas fronteiras do regime de proteção de dados pessoais, bem como a criação e utilização dos Cadernos Eleitorais Desmaterializados (CED).

108. A este propósito, sinaliza-se que as alterações introduzidas na Lei de Recenseamento Eleitoral pela Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, para dar, finalmente, enquadramento legal aos CED, não contribuirão para a certeza e a segurança jurídicas do tratamento de dados pessoais¹⁹.

109. Na verdade, o novo n.º 2 do artigo 58.º da Lei de Recenseamento Eleitoral assume haver diferença entre os “cadernos eleitorais em formato eletrónico” e os CED. Sendo que o artigo 58.º-A, introduzido pela Lei Orgânica n.º 4/2020, define os CED como «*cadernos eleitorais em formato eletrónico com base na informação das inscrições constantes na BDRE e incluem todos os eleitores com capacidade eleitoral para cada eleição ou referendo*».

110. Ou seja, os CED distinguem-se dos “cadernos eleitorais em formato eletrónico” apenas pelo facto de os primeiros incluírem *todos os eleitores com capacidade eleitoral para cada eleição ou referendo*, ao contrário dos cadernos em formato eletrónico que são organizados por circunscrições (cf. artigo 53.º da Lei de Recenseamento Eleitoral).

111. À parte a previsão da sua existência («*desde que reunidas as condições técnicas necessárias*») e a especificação da possibilidade de descarga de voto, nada mais é regulado quanto ao tratamento de dados pessoais que os CED pressupõem. Repare-se que, pela sua natureza, os CED não podem respeitar, na sua criação e utilização, a maior parte das regras relativas aos cadernos de recenseamento previstas na Lei do

¹⁹ Não pode deixar de se assinalar e lamentar que um diploma que regula tratamento de dados pessoais com a relevância que o mesmo tem para o sistema democrático português, como é o da Lei de Recenseamento Eleitoral, seja mais uma vez sujeito a alterações legislativas com impacto direto no direito fundamental à proteção dos dados pessoais sem que o poder político-legislativo tenha solicitado a pronúncia da CNPD, nos termos legalmente previstos.

Recenseamento Eleitoral, como manifesta e exemplificativamente sucede com o n.º 2 do artigo 52.º, o artigo 53.º ou o artigo 55.º.

112. Portanto, continua a não se encontrar no regime legal eleitoral a regulação dos CED, a qual é imprescindível, sob pena de se continuarem a verificar todas as situações assinaladas *supra*, nos pontos 62 a 87.

113. A omissão, ou insuficiência, de regulação legal sobre os CED é incompreensível numa matéria em que é essencial a transparência das operações de tratamento de dados pessoais, para dar previsibilidade e certeza jurídica ao processo eleitoral.

114. Além da questão da regulação legal do tratamento de dados pessoais no âmbito dos CED, a CNPD entende, com vista a contribuir para uma mais adequada regulação legal de sistemas de voto eletrónico, dever seguidamente apreciar em moldes sistemáticos a utilização de meios eletrónicos de votação à luz do regime de proteção de dados pessoais, e isto, naturalmente, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de soberania que podem determinar o seu uso, bem como das entidades de controlo da legalidade dos processos eleitorais – no caso português, a Comissão Nacional de Eleições e os Tribunais.

115. Ora, no plano da proteção de dados pessoais, e porque estamos perante dados incluídos nas categorias especiais de dados²⁰, os princípios estruturantes que condicionam a realização de qualquer tratamento são conhecidos e estão hoje elencados no artigo 5.º do RGPD. Referimo-nos à licitude, lealdade e transparência; à limitação das finalidades; à minimização dos dados; à sua exatidão; à limitação da conservação; e à integridade e confidencialidade (sem esquecer o inovador princípio da responsabilidade introduzido pelo n.º 2 deste artigo).

116. É, pois, por referência a estes princípios que em seguida se analisará a adequação da utilização destes meios.

i. Licitude, lealdade e transparência

117. Para garantir o cumprimento deste princípio, o responsável pelo tratamento deverá limitar-se ao que é permitido por lei, assegurando que o titular dos dados perceba perfeitamente as operações que incidem sobre os seus dados pessoais.

118. Neste âmbito, à primeira vista, teríamos por cumprida a dimensão da legalidade, porquanto bastaria que a intervenção da Assembleia da República caucionasse esta opção, legislando em conformidade. Mas não é

²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do RGPD e n.º 3 do artigo 35.º da CRP.

suficiente que os diplomas que versam sobre os processos eleitorais que decorrem em Portugal prevejam este meio como legalmente admissível para o exercício do voto.

119. Na verdade, importa, desde logo, definir que tipo de voto eletrónico se pretende consagrar na lei – voto presencial (*e-voting*) ou voto à distância (*i-voting*) – e regulamentar concreta e exaustivamente o processo eleitoral que enquadre o exercício do direito de voto.

120. Recorde-se que, em Portugal, esta possibilidade não se aplica a todos os processos eleitorais indistintamente, porquanto, o voto nas eleições para o Presidente da República tem a disciplina fixada constitucionalmente. No n.º 3 do artigo 121.º da CRP, estatui-se, sem margem para dúvidas, que «*O direito de voto no território nacional é exercido presencialmente*». Tal significa que, salvo revisão constitucional modificadora do preceito, apenas o voto de portugueses residentes no estrangeiro pode ser exercido de forma diversa quanto ao local, ainda que se possa admitir que a alteração dos preceitos do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, na sua redação atual, seriam suficientes para permitir a utilização de meios eletrónicos na votação presencial.

121. De todo o modo, a questão da transparência elencada no n.º 1 do artigo 5.º do RGPD tem de ser lida à luz da possibilidade de os titulares dos dados (leia-se “eleitores”) poderem compreender, de forma completa (ainda que não exaustiva), como decorrem as operações de tratamento que incidem sobre os seus dados pessoais, entre as quais se encontra a votação.

122. Esta questão foi, de resto, objeto de pronúncia por parte do Tribunal Constitucional Federal Alemão²¹ (TC alemão), que considerou inconstitucional a utilização de um sistema de votação eletrónico presencial cuja sindicabilidade popular não estava comprovada. Em suma, o tribunal considerou que o sistema não permitia a cabal compreensão do processo pelo qual se expressa, contabiliza e confirma o voto do eleitor sem que o cidadão detivesse específicos conhecimentos quanto ao processo tecnológico pelo qual se concretiza esse processo. Para além desta dimensão da transparência, ligada à natureza pública das eleições, também o fator dos riscos potenciais quanto a fraudes eleitorais cometidas por via de expedientes técnicos ou quanto a erros de programação apenas possíveis num ambiente eletrónico tornam, na ótica do tribunal, necessária a existência de precauções especiais que salvaguardem o princípio democrático que subjaz às eleições.

123. Sem que tal signifique a negação da utilização destes meios, o acórdão do TC alemão levou à total regressão na implementação de sistemas de voto eletrónico naquele país. É que esta tendencial equiparação do nível de transparência e apreensibilidade necessárias entre o processo eleitoral em papel e o eletrónico, torna

²¹ *Bundesverfassungsgericht*, Acórdão Segundo Senado de 3 de março de 2009 - 2 BvC 3/07 -, para. 1-166, disponível (na língua inglesa) em http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307en.html.

francamente difícil a introdução de meios cujo funcionamento dependa de um mínimo de conhecimentos para perceber como se passa do momento da expressão do voto à conclusão do processo, onde entram as fases sequenciais da contagem, sindicância pelas assembleias de apuramento, até à publicação dos resultados finais.

124. Poder-se-á argumentar que a expressão do voto é já um momento em que impera o anonimato, inexistindo, por isso, dados pessoais, mas tal carece de cabal confirmação e de competente acompanhamento técnico que o garanta, sendo também um dos momentos cuja compreensão deverá ser facilmente apreensível pelos eleitores.

ii. Limitação das finalidades

125. Neste princípio vincula-se um dos constrangimentos essenciais para a proteção de dados pessoais. No fundo, a sua tradução reflete a necessidade de limitar a utilização dos dados pessoais às finalidades para as quais aqueles foram recolhidos. Tais finalidades devem necessariamente ser determinadas (específicas), explícitas (incontroversamente declaradas) e legítimas (o que afasta finalidades ilícitas ou abusivas).

126. Ora, se quanto à determinabilidade e ao carácter explícito da finalidade do voto eletrónico não se nos oferecem comentários, já quanto à legitimidade devem deixar-se anotadas algumas considerações.

127. Repare-se que a motivação da introdução de tecnologia adicional e, concomitantemente, de tratamentos de dados pessoais adicionais quanto a determinada finalidade deve pautar-se por uma rigorosa ponderação sobre a sua utilidade e indispensabilidade. Com efeito, não devem levar-se a cabo tratamentos de dados pessoais inúteis ou redundantes, porque qualquer operação adicional sobre essa informação representa uma ingerência suplementar sobre um direito fundamental e é fator de um quase automático acréscimo do risco para a sua integridade.

128. É por isso que a legitimidade da finalidade não deve apurar-se apenas por reporte a quem pretende tratar dados pessoais, mas antes e prioritariamente sobre o porquê dessa operação.

129. E a utilização do voto eletrónico presencial surge como operação de duvidosa legitimidade se confrontada com a tradicional opção do voto em papel. Não se ignora que a utilização destes meios pode acelerar o reporte de resultados dos atos eleitorais, uma vez que a contabilização dos votos se efetua de forma imediata. Há, todavia, que considerar se deve ou não existir, à margem do apuramento eletrónico dos votos, um outro, tal como existe atualmente, em que uma assembleia a isso dedicada, fiscaliza e verifica, *a posteriori*, todos os incidentes reportados e delibera sobre qual a resolução a dar-lhes. No projeto-piloto, foi opção da Administração Eleitoral (SGMAI) a implementação de um modelo em que o voto, para lá de ser eletronicamente validado, era ainda (e



bem) complementado por uma cópia do boletim impresso pela máquina da votação (ECO) para que o eleitor pudesse confirmar a sua escolha, colocando esse comprovativo numa urna especificamente criada para o efeito. É debatível a opção legislativa tomada quanto à validação dos resultados por referência aos votos registados eletronicamente, ao invés da opção pelos colocados em urna, no âmbito de um projeto-piloto, mas surge ainda como menos compreensível a determinação de não proceder à confrontação entre os votos registados eletronicamente e a sua cópia em papel, ao menos por amostra.

130. Ainda assim, reconhece-se que esta objeção contende com o papel específico das autoridades que velam pela regularidade dos processos eleitorais²².

131. A utilização destes sistemas eletrónicos de voto deveria, por isso, alicerçar-se em critérios de indispensabilidade e nos benefícios comprovados resultantes da substituição dos votos em papel. E essa indispensabilidade está longe de ser incontroversa, sobretudo em processos eleitorais presenciais (é a maior rapidez no apuramento de resultados razão bastante para optar por estes meios e aceitar os riscos que comportam?).

132. Não quer esta menção aos processos presenciais legitimar uma opção ainda mais radical pela votação através de meios eletrónicos à distância. Até porque, nesse domínio, são várias as recomendações para a sua não utilização. Neste ponto, cabe recordar que, em 2016²³, a Comissão de Veneza – Comissão Europeia para a Democracia através do Direito, órgão consultivo do Conselho da Europa – sustentou que apenas a votação presencial assegura que o voto é pessoal, uma vez que as garantias de reconhecimento da identidade associadas ao voto em mobilidade (postal ou pela Internet) não se estendem à intransmissibilidade das credenciais para votar.

133. Acresce que apenas a votação presencial garante a liberdade do voto no momento do seu exercício, já que no voto à distância nenhuma garantia é oferecida contra a possibilidade de o eleitor ser coagido no momento em que exerce o seu direito.

134. Sumariamente se conclui que a opção legislativa não deverá desconsiderar outros direitos fundamentais, tão-pouco os regimes jurídicos especificamente a eles aplicáveis, como o previsto no RGPD.

²² Em Portugal, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e os Tribunais. A este propósito, v. o parecer da CNE, disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=41351>.

²³ Na conferência de abril de 2016 (Bucareste).



iii. Minimização dos dados

135. Visa-se aqui a proporcionalidade da utilização dos dados pessoais, quer quanto ao universo que se pretenda recolher, quer quanto aos atores que lhes venham a aceder.

136. No caso português nota-se uma grande abrangência na informação tratada no âmbito da Lei n.º 13/99, de 22 de março, na sua redação atual, elencando o n.º 1 do seu artigo 12.º um amplo conjunto de dados que deve constar da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral. De todo o modo, decorrendo esse elenco da opção legítima do legislador, haverá, sobretudo, que garantir a segurança da informação (ponto a que voltaremos) e limitar o seu conhecimento às pessoas que tenham por dever gerir, alterar e consultar essa informação.

137. Como se notou na análise da CNPD ao processo de voto no projeto-piloto de 2019 (cf. *supra*, pontos 64 a 67), a possibilidade de efetuar pesquisas com base num único nome resultou na devolução de informação sobre conjuntos de eleitores em nada relacionados com o cidadão objeto da pesquisa. Este é um exemplo em que o presente princípio parece sugerir um estreitamento das possibilidades de consulta através da obrigação da utilização de, pelo menos, o número de identificação civil.

iv. Exatidão

138. No que respeita ao exercício do direito de voto, e por força da sua essencialidade na arquitetura dos sistemas democráticos como o português, é essencial garantir a atualidade da informação constante dos ficheiros do recenseamento eleitoral.

139. A utilização do voto eletrónico não tem significativos impactos no quadro deste princípio, uma vez que é a montante que as operações de atualização das bases de dados se deve dar, evitando-se a sonegação deste direito aos eleitores, garantindo-se a unicidade de voto e, ao mesmo tempo, assegurando-se que quem não pode votar não o faça (em caso de erros ou fraudes). De todo o modo, também aqui entram em consideração as preocupações com a segurança da informação e com a correção de todas as fases do processo eleitoral, desde o recenseamento até ao apuramento dos resultados finais, evitando-se a intromissão de terceiros e a alteração, viciação ou corrupção da informação por terceiros ou pelo próprio sistema.

v. Limitação da conservação

140. Neste âmbito a lei determina os prazos de conservação da informação²⁴, importando que os sistemas eletrónicos de apoio ao processo eleitoral ou sobre os quais assente esse processo (se apenas for utilizado o voto eletrónico) cumpram escrupulosamente o que se encontra definido.

141. Deve ter-se presente que os sistemas de voto eletrónico são muito distintos, pelo que a definição dos prazos de conservação da informação não deve depender da natureza dos sistemas utilizados, mas da essencialidade da manutenção da informação para o apuramento dos resultados eleitorais.

142. Como foi notado na avaliação do projeto-piloto, as incongruências entre o que tinha sido declarado e o que efetivamente se encontrava no sistema (duplicação de tabelas – cf. *supra*, pontos 69 e 70) é um fator de preocupação e prejudica o cumprimento de princípios como o da limitação da conservação, mas sobretudo pode dar azo à existência de informação duplicada e não validada, bem como a acessos indevidos e potenciais viciações dessas fontes de informação inicialmente desconhecidas.

vi. Integridade e confidencialidade

143. Residirá aqui a maior preocupação de qualquer cidadão e de qualquer responsável pelo sistema eleitoral – prover pela «*segurança [da informação], incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidental, adotando as medidas técnicas ou organizativas adequadas*» - cf. alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Se é verdade que os sistemas tradicionais de registo de votação (em papel) não são imunes à fraude, não menos verdade é que a sua utilização ao longo de várias décadas (quando não, séculos) permitiu conhecer as suas fragilidades e erigir um sistema eleitoral moderno em que as salvaguardas existentes²⁵ são capazes de garantir um nível muito elevado de segurança.

144. Já a utilização de meios tecnológicos na expressão do voto popular apresenta desafios novos e porventura inultrapassáveis²⁶ que deverão ser equacionados antes da introdução destas novidades.

²⁴ A título de exemplo veja-se o previsto no n.º 2 do artigo 104.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, na sua redação atual: «*Esgotado o prazo para a interposição dos recursos contenciosos ou decididos definitivamente estes, o juiz promove a destruição dos boletins*».

²⁵ Como sejam a estruturação das mesas de voto, a presença de delegados das diversas candidaturas e de observadores internacionais, a revisão dos resultados e, até, a repetição das eleições.

²⁶ Para uma abordagem sumária a estes riscos, consultar a página <https://epic.org/cybersecurity/election/>. E quanto à garantia dessa robustez de novo se remete para a investigação de Andrew W. Appel, citado *supra* nota 11.



145. Lembre-se que, um pouco por todo o mundo, foram sendo conhecidos casos de insucesso na implementação do voto eletrónico²⁷, presencial e não presencial²⁸, muitos deles ligados às fragilidades de segurança detetadas, as quais colocavam em causa dimensões fundamentais do processo democrático, entre as quais o segredo do voto, fator em que é nuclearmente afetado o direito à proteção de dados pessoais. Como refere Boehme-Neßler²⁹, «a privacidade é (...) uma necessidade psicológica e antropológica», acrescentando justamente que «o pensamento livre é a fundação das sociedades livres. Não espanta, por isso, que o voto secreto seja um importante instrumento das eleições democráticas – e um símbolo da democracia. Ele é o garante de que as pessoas podem votar de forma livre e autónoma sem serem observadas, coagidas ou intimidadas».

146. A integridade e a confidencialidade devem, conseqüentemente, ser entendidas na sua dimensão mais lata, abarcando todos os momentos em que o processo eleitoral decorre, desde os cadernos eleitorais, até ao apuramento, passando, como é óbvio, pelo momento concreto em que o direito ao voto é exercido. E a sua concretização não poderá dispensar o recurso aos conceitos e orientações previstos no artigo 32.º do RGPD.

IV. Voto eletrónico não presencial e o regime de proteção de dados pessoais

147. Tal como decorria do artigo 8.º da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, o projeto-piloto limitava-se ao voto eletrónico presencial, ainda que o seu n.º 2 incumbisse o Governo de, «No prazo de 12 meses, (...) desenvolve[r] os estudos e diligências necessários para habilitar a Assembleia da República a legislar sobre a introdução, nos casos em que o voto é exercido por correspondência, de voto eletrónico não presencial com validação de identidade através da chave móvel digital ou meio de identificação eletrónica equivalente». Tanto quanto é do conhecimento da CNPD, esta última modalidade de voto eletrónico não conheceu desenvolvimentos desde a data da realização das eleições para o Parlamento Europeu de 2019, ainda que a Lei Orgânica n.º 4/2020, de 11 de novembro, tenha procedido a alterações às leis que regem os principais atos e procedimentos eleitorais de âmbito nacional e local.

²⁷ É particularmente impressionante o relato constante do documento do Serviço de Investigação do Parlamento Europeu «Digital technology in elections. Efficiency vs. Credibility», (disponível em [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625178/EPRS_BRI\(2018\)625178_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625178/EPRS_BRI(2018)625178_EN.pdf)), onde se observa que os países europeus ou não adotaram estes sistemas, ou, tendo-os adotado, decidiram reverter essa decisão, abandonando a sua utilização.

²⁸ Veja-se o estudo (*white paper*) da Fundação Internacional para os Sistemas Eleitorais (IFES) Considerations on Internet Voting: an overview for Electoral decision-makers, disponível em https://www.ifes.org/sites/default/files/considerations_on_internet_voting_an_overview_for_electoral_decision-makers.pdf.

²⁹ Volker Boehme-Neßler, «Privacy: a matter of democracy. Why democracy needs privacy and data protection», in *International Data Privacy Law*, V. 6, n.º 3, 2016, pp. 222–229.

148. Embora no presente parecer tenha sido afluído de forma breve e atomizada, merece uma referência a eventual introdução da modalidade de voto eletrónico à distância, por recurso à Internet (*i-voting*).

149. Sem prejuízo da já citada incompatibilidade com a norma constitucional que impede o voto à distância³⁰, é importante destacar os particulares riscos que se colocam na utilização do voto eletrónico não presencial. E especificamente sinalizar os desafios que se colocam em matéria de proteção de dados pessoais e que se refletem igualmente no núcleo essencial de salvaguarda dos processos eleitorais – o voto livre e corretamente contabilizado.

150. Como se referiu *supra*, a liberdade de voto apenas é plenamente garantida na votação presencial, pois, nos casos de exercício de voto à distância não há garantia, desde logo, de que o eleitor não esteja a ser coagido.

151. Se tal menção não fosse suficiente para desaconselhar esta modalidade de votação, o livro branco da Fundação Internacional para os Sistemas Eleitorais (IFES), de abril de 2020³¹, é claro quanto ao insucesso do voto eletrónico pela Internet para estimular a participação popular, dando como exemplo os casos da Estónia e da Noruega, onde o problema da abstenção se manteve sensivelmente inalterado após a adoção destes meios alternativos.

152. Aceitando-se a premissa (também avançada no estudo que vimos de citar) que dita que a introdução de tecnologias nos processos eleitorais deve encontrar a sua justificação na resolução de uma questão ou problema previamente identificado, não se vê quais sejam as dificuldades que se visam ultrapassar com o potencial recurso à votação eletrónica à distância. Compreendendo-se a situação particular dos nacionais residentes no estrangeiro, onde o distanciamento físico relativamente às assembleias de voto é, não raras vezes, um óbice ao cumprimento de um dever cívico e direito fundamental, também aí haverá que ponderar se esta será a melhor solução para uma situação que merecerá específicas respostas³², até à luz das conclusões já apontadas pela Comissão de Veneza e citadas pela CNE.

153. Já se fez referência à visão que organizações especificamente votadas à reflexão sobre os processos eleitorais manifestaram sobre alguns aspetos críticos que lhes estão associados. Dentre eles, importa destacar, por envolver direta e necessariamente o tratamento de dados pessoais, o critério da pessoalidade.

³⁰ Cf. quanto às eleições presidenciais, o art. 121.º da CRP.

³¹ Cf. o já citado Considerations on Internet Voting: an overview for Electoral decision-makers

³² No caso da França, as notícias que vieram a público dão conta da desistência do recurso a este método por preocupações ligadas à segurança (<https://www.reuters.com/article/us-france-election-cyber/france-drops-electronic-voting-for-citizens-abroad-over-cybersecurity-fears-idUSKBN16D233>).



154. Este critério só é assegurado plenamente pela presença do eleitor na assembleia de voto ou, quando à distância, só pode ser assegurado com específicas condições tecnológicas que não são, desde logo, inteligíveis, nem sobretudo acessíveis para a generalidade da população.

155. Pretende-se, agora, dar conta dos riscos associados à introdução desta opção tendo em conta o histórico da sua utilização (embrionária) em alguns países.

156. O primeiro risco é o de natureza formal e prende-se com o grau de certeza jurídica que é possível construir através da legislação nacional. Como é notado por Driza Maurer³³, «*Tal como demonstrado pelas experiências de vários países (EUA, Alemanha, Países Baixos, França, etc.), a regulação herdada de soluções [de voto] mecânicas ou de reduzida tecnologia não é apropriada para regular soluções digitais, mesmo quando tenha sido alvo de melhoramentos*»³⁴. Tal significa, também em Portugal, que legislação que se limite a relatar que «*máquinas [ou automatismos] poderão ser usadas desde que o sigilo da votação esteja garantido*» (Artigo 35.º da Lei Federal Eleitoral alemã)³⁵ não cumprirá os requisitos mínimos exigíveis para enquadrar, de forma plena, a introdução de meios tecnológicos nos processos eleitorais.

157. Esta vertente da formalidade da introdução da legislação adequada representa apenas o primeiro (ainda que indispensável) passo para salvaguardar o cumprimento dos princípios eleitorais e de proteção de dados pessoais no ato eleitoral.

158. A isto alia-se a constatação de que o grau de maturidade das soluções de voto eletrónico à distância pode não ser, ainda hoje, o bastante para prevenir riscos desproporcionados e, sobretudo, acrescidos e inultrapassáveis quando em confronto com o tradicional voto presencial.

159. Já ficou expressa, e aqui se reafirma, a necessidade de fazer corresponder a introdução de novas tecnologias à resolução de problemas concretos devidamente identificados, porquanto «*introduzir tecnologias apenas pela aparência de modernidade gerada junto do eleitorado não é recomendado*»³⁶. Ora, no caso português, apenas o voto dos emigrantes poderá justificar a ponderação desta hipótese e, ainda assim, equacionando concretamente as vantagens e os riscos para a democracia daí decorrentes – e apenas se forem garantidas específicas medidas de segurança capazes de assegurar a confidencialidade e a integridade do voto.

³³ Ardita Driza Maurer, «Digital technologies in elections - Questions, lessons learned, perspectives» (2020), disponível em <https://edoc.coe.int/en/elections/8956-epub-digital-technologies-in-elections-questions-lessons-learned-perspectives.html>.

³⁴ *Idem*, ob. cit., p. 20.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Idem*, ob. cit., p.16.

160. A verdade é que estudos técnicos idóneos³⁷ parecem sempre devolver um grau de risco não negligenciável, independentemente das soluções adotadas. De resto, afigura-se ser constante a conclusão de que não é possível garantir a total segurança de uma operação de voto realizada à distância (seja por via postal, seja pela Internet).

161. Neste âmbito, de entre as principais problemáticas relacionadas com a proteção de dados pessoais, ressalta a «impossibilidade [ou, pelo menos, grande dificuldade] de manter a separação da identidade dos votantes e dos votos por eles expressos quando o ato da votação se realiza através da Internet»³⁸. Aliás, da análise efetuada em 2016, nos Estados Unidos da América, resulta evidente a desconfiança de múltiplas entidades oficiais quanto à inviolabilidade dos votos expressos por esta via e da capacidade de se garantir o anonimato dos votantes. Por essa razão, o Departamento de Segurança Interna e o Departamento da Defesa norte-americanos concluíram não ser aconselhável o recurso ao voto pela Internet, mesmo nos casos dos militares que regularmente se encontrem deslocados em locais distintos dos do recenseamento³⁹.

162. Mesmo em países onde a adoção do voto à distância por meios eletrónicos é geralmente considerada como bem-sucedida, avaliações técnicas demonstraram que os riscos se mantêm e não podem ser ignorados, com conclusões que indicam que potenciais ameaças de ingerências provindas de Estados terceiros, ou de indivíduos (externos ou internos ao organismo responsável pelo ato eleitoral) podem ultrapassar quer os controlos tecnológicos quer os procedimentais por forma a manipular o resultado das eleições⁴⁰.

163. Note-se que a introdução de meios de elevada complexidade tecnológica leva, concomitantemente, ao reforço de recursos humanos, técnicos e financeiros que, além da eventual sobrecarga que representem para o Estado, implicam uma decrescente perceção por parte dos eleitores sobre como decorre o processo de votação; na verdade, a falta de transparência e previsibilidade dos tratamentos de dados pessoais envolvidos nestas operações gera falta de confiança dos eleitores no sistema eleitoral.

164. A conjugação dos riscos – de segurança da informação (e com ele de exatidão da mesma), de ameaça ao anonimato e de deficiência ou ininteligibilidade da informação existente – faz necessariamente perigar um

³⁷ Cfr., a este nível, o estudo de Véronique Cortier / Joseph Lallemand / Bogdan Warinschi, *Fifty Shades of Ballot Privacy: Privacy against a Malicious Board* (2020), disponível em <https://eprint.iacr.org/2020/127.pdf>

³⁸ Caitriona Fitzgerald / Pamela Smith / Susannah Goodman, *The Secret Ballot At Risk: Recommendations for Protecting Democracy* (2016), p. 5, (estudo desenvolvido, em representação, respetivamente, de *Electronic Privacy Information Center, Verified Voting Foundation* e *Common Cause Education Fund*), disponível em <https://secretballotatrisk.org/Secret-Ballot-At-Risk.pdf>

³⁹ Cfr. "Apêndice I, O risco do voto pela internet" do estudo *The Secret Ballot At Risk: Recommendations for Protecting Democracy*, citado na nota anterior

⁴⁰ Cfr. Drew Springall / Travis Finkenauer / Zakir Durumeric / Jason Kitcat / Harri Hursti / Margaret MacAlpine / J. Alex Halderman, *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*, p. 11, disponível em <https://dl.acm.org/doi/10.1145/2660267.2660315>

conjunto de dimensões cruciais ligadas aos princípios basilares da proteção de dados, a saber: da licitude, lealdade e transparência; da exatidão; da integridade e confidencialidade.

165. A inexistência, firmemente assumida e cientificamente comprovada, da fiabilidade e robustez dos sistemas de voto eletrónico à distância é, por isso, um obstáculo que aparece, no momento presente, como intransponível ou, no mínimo, fortemente desincentivador da decisão de enveredar pela implementação destes meios nos diversos processos eleitorais. Ignorar esta factualidade pode representar severos prejuízos para a confiança no sistema democrático, a que se alia a forte probabilidade de violação do direito fundamental à proteção de dados pessoais.

V. Conclusão

166. Além das conclusões especificamente referentes ao sistema de voto eletrónico implementado nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019, destacadas *supra*, nos pontos 96 a 106, a CNPD apresenta as seguintes considerações finais quanto à eventual utilização de sistemas de voto eletrónico em futuros processos eleitorais.

167. A avaliação da introdução dos meios eletrónicos de voto nos processos eleitorais à luz das normas de proteção de dados indica a necessidade inultrapassável de se proceder a uma ponderação sobre os riscos e méritos que dela possa resultar, desde logo por estarem em causa categorias especiais de dados, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, elencadas igualmente no n.º 3 do artigo 35.º da CRP.

168. Especificamente quanto aos Cadernos Eleitorais Desmaterializados, a CNPD alerta para a necessidade de regulação detalhada do tratamento de dados pessoais que a sua criação e utilização pressupõe, uma vez que, à parte as normas legais que preveem a sua existência e a possibilidade de descarga de voto, aquele tratamento não pode cumprir regras relativas aos cadernos de recenseamento previstas na Lei do Recenseamento Eleitoral. A omissão, ou insuficiência, de regulação legal sobre os CED é incompreensível numa matéria em que é essencial a transparência das operações de tratamento de dados, para dar previsibilidade e certeza ao processo eleitoral.

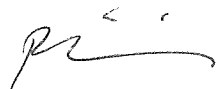
169. Sendo certo que o processo eleitoral eletrónico se divide em várias fases, importa ainda assegurar, quanto a todas elas, a supervisão efetiva por entidades independentes, o que implica assegurar, desde logo, a sindicabilidade do sistema de informação (em especial, que o código fonte seja auditável) e que aquelas entidades estejam dotadas dos conhecimentos tecnológicos necessários para uma eficiente e eficaz fiscalização.

170. Ora, se quanto à primeira fase – *i.e.*, a relativa ao tratamento de dados pessoais no âmbito dos cadernos eleitorais – a supervisão está a cargo da CNPD, que dispõe de especialistas em tecnologia de informação e

comunicação, já em relação às fases de votação e de apuramento dos resultados eleitorais é imprescindível dotar a CNE e os Tribunais de conhecimentos técnicos adequados para o controlo de sistemas de voto eletrónico. Na verdade, como tem sido sublinhado pela doutrina e até pela Comissão de Veneza, às entidades independentes que fiscalizam o processo eleitoral não basta conhecer o direito eleitoral, sendo ainda necessário compreender o funcionamento do processo eletrónico de modo a verificar a segurança, a fidedignidade e integralidade, a eficiência e a robustez tecnológica dos sistemas de voto eletrónico.

171. Sendo, ainda hoje, controversa a robustez dos sistemas de voto eletrónico e tendo sido detetadas insuficiências relevantes durante o projeto-piloto conduzido em 2019, a CNPD recomenda que qualquer evolução no sentido da implementação do voto eletrónico seja precedida de um rigoroso escrutínio prévio da tecnologia a utilizar e das medidas de segurança (técnicas e organizativas) previstas. Neste domínio, torna-se igualmente imprescindível, de acordo com o definido no RGPD, conduzir uma efetiva e exaustiva avaliação de impacto sobre a proteção de dados que permita antecipar os desafios que se poderão colocar à salvaguarda deste direito fundamental.

Aprovado na reunião de 16 de março de 2021



Filipa Calvão (Presidente)