

Parecer n.º 52/2014

1. O pedido

A Comissão de Economia e Obras Públicas da Assembleia da República, a coberto de ofício datado de 27 de Junho de 2014, veio solicitar a emissão de parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) sobre a Proposta de Lei n.º 238/XII/3ª, que autoriza o Governo a legislar sobre o regime jurídico dos jogos e apostas online (RJO), bem como sobre o projeto de diploma que pretende instituir o enquadramento jurídico que rege aquela atividade, a par de numerosas alterações a introduzir em outros diplomas conexos.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais), e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma legal. Foi pedida especial urgência na respetiva emissão.

2. Apreciação

2.1. Conforme resulta da exposição de motivos que antecede a proposta de lei em apreço, esta iniciativa insere-se no âmbito do “combate à economia informal e à fraude e evasão fiscal, procurando desta forma assegurar um ambiente favorável ao desenvolvimento económico”, visando habilitar o Governo a criar um “quadro jurídico que regule, de forma abrangente e sistematizada, as modalidades de exploração e prática de jogos e apostas que ainda não se encontram reguladas”.

Ainda de acordo com o legislador, as “alterações preconizadas são determinantes para combater o jogo ilegal, propiciador de atividades fraudulentas e, eventualmente, associadas a atividades de branqueamento de capitais, permitindo, simultaneamente, potenciar a redução das desigualdades sociais através de uma equilibrada distribuição das receitas do jogo, de forma a compensar os custos sociais que lhe são inerentes”.

Há a referir que o atual normativo regulador dos jogos de fortuna ou azar se encontra contido no Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de dezembro, o qual, apesar de ter sido objeto de várias alterações, se encontra já desfasado, sobretudo tendo em conta a nova realidade não abrangida por aquela regulamentação, e que assumiu nos últimos anos uma relevância crescente e incontornável: o jogo online.

2.2. Cumpre destacar o vasto alcance da autorização legislativa em apreço, dado o universo contemplado no artigo 1.º, alíneas a) a k), incluindo um amplo leque de matérias, que vão do regime jurídico dos jogos e apostas online e da exploração e prática das apostas hípcas (incluindo aqui as matérias necessárias à salvaguarda dos direitos dos jogadores e de terceiros), dos jogos de fortuna ou azar, à disciplina fiscal, penal e contraordenacional, até permitir a “consulta às bases de dados de entidades públicas, por parte da entidade de controlo, inspeção e regulação dos jogos e apostas online e de base territorial, bem como da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, para obtenção de informação sobre identificação, idade e número de contribuinte das pessoas individuais que se registem nos sítios na Internet das entidades exploradoras de jogos e apostas online, ou que realizem apostas de base territorial” (cf. artigo 11.º).

Com efeito, o legislador pretende abranger, com a regulação a produzir, um espetro alargado de jogos - os jogos de casino, o póquer, os jogos de máquinas, o bingo, as apostas desportivas à cota e as apostas hípcas, quando disponibilizados online, bem como as apostas de base territorial -, “com o intuito de reduzir eficazmente práticas ilícitas do jogo”.

Sublinhe-se, para o que aqui interessa, que a Proposta de Lei de autorização, maxime na alínea k) do artigo 1.º, alínea k) do artigo 2.º e no artigo 11.º, define com clareza o objeto, sentido e extensão da autorização quanto à previsão e regulação dos tratamentos de dados pessoais. E, adiante-se, os diferentes diplomas emitidos ou alterados ao abrigo desta autorização legislativa respeitam os limites e termos definidos naquelas normas, contendo o essencial dos elementos que devem estar definidos para a realização de qualquer tratamento de dados pessoais, nos termos previstos no artigo 30.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – pelo que, do ponto de vista



da sua conformidade orgânica e formal com a Constituição, nenhuma questão se suscita.

Quanto aos termos da referida consulta às bases de dados de entidades públicas, serão regulados por protocolo a celebrar com as entidades públicas detentoras das bases de dados, no respeito pela legislação de proteção de dados pessoais, como decorre do disposto no n.º 2 do artigo 11.º, pelo que cabe desde já mencionar que tais instrumentos deverão ser objeto de apreciação prévia da CNPD.

2.3. Já no âmbito da exposição de motivos do projeto de decreto-lei relativo ao RJO - e que altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (Código do IRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro; altera o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro; altera a Tabela Geral do Imposto do Selo, anexa ao Código do Imposto do Selo, aprovados pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro; altera o Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho, que aprova a orgânica do Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal, I.P.) -, o legislador volta a destacar que é abrangido um “espectro alargado de jogos – os jogos de casino, o póquer, os jogos de máquinas, o bingo, as apostas desportivas à cota e as apostas hípicas -, com o intuito de conferir competitividade ao mercado português, pois só deste modo se torna possível reduzir a prática ilícita do jogo online por parte dos operadores que disponibilizam jogo em Portugal e dos jogadores que a ele acedem”.

2.4. Atentando agora no regime jurídico dos jogos e apostas online (RJO), a publicar em Anexo ao decreto-lei em causa, especifica o seu artigo 1º que “regula a exploração e a prática dos jogos de fortuna ou azar, das apostas desportivas à cota e das apostas hípicas, mútuas e à cota, quando praticados à distância, através de suportes eletrónicos, informáticos, telemáticos e interativos, ou por quaisquer outros meios (jogos e apostas online)”.

As categorias de jogos e apostas online cuja exploração é autorizada são elencadas no artigo 5.º. O direito de explorar os jogos e apostas online é reservado ao Estado,



como decorre do artigo 8.º, e a exploração de jogos e apostas online é atribuída mediante licença, a pessoas coletivas privadas, constituídas sob a forma de sociedade anónima ou equivalente, com sede num Estado membro da União Europeia, ou num Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu que esteja vinculado à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e do combate à fraude e ao branqueamento de capitais, desde que, no caso de sociedades estrangeiras, tenham uma sucursal ou filial em Portugal.

A exploração de jogos e apostas online só pode ser atribuída a pessoas coletivas cujo objeto preveja, ao longo de todo o período de duração da licença, a organização, comercialização e exploração de jogos e apostas. O diploma esclarece ainda que as entidades exploradoras se qualificam como entidades não financeiras para efeitos de sujeição à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 317/2009, de 30 de outubro, 242/2012, de 7 de novembro, e 18/2013, de 6 de fevereiro.

As entidades exploradoras estão obrigadas a instalar um sítio na Internet, com o nome do respetivo domínio, subordinado à identificação «.pt», para a exploração da atividade de jogos e apostas online, para o qual devem também ser direcionadas todas as ligações que se estabeleçam a partir de locais situados no território nacional ou que façam uso de contas de jogador registado em Portugal.

O acesso ao sítio na Internet de jogos e apostas online deve ser encaminhado através de uma infraestrutura de entrada e registo alojada em território nacional, que permita o controlo, auditoria e supervisão do sistema de jogo, de acordo com o disposto no artigo 22.º do RJO.

A exploração e a prática de jogos e apostas online ficam sujeitos à inspeção do Estado, através do Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (Turismo de Portugal, I.P.), que exerce funções de entidade de controlo, inspeção e regulação (artigo 39.º, n.º 1).

Com especial relevo em matéria de proteção de dados pessoais no diploma em apreço, cumpre salientar o n.º 5 do já referido artigo 8.º, no qual o legislador estabelece que a "atividade relacionada com a organização, exploração e



desenvolvimento de jogos e apostas online deve ser realizada com integral respeito pela dignidade das pessoas, pelo direito à honra, pelo direito à intimidade e à imagem, à propriedade, bem como pelos demais direitos legalmente reconhecidos”.

Daqui decorre, pois, o reconhecimento expresso da necessidade observar direitos constitucional e legalmente garantidos, pelo que poderia ser logo a sede própria para a inclusão de uma menção à observação da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, no tocante ao tratamento de dados pessoais, porventura em número autónoma. No entanto, foi outra – embora não menos garantística, convirá ressaltar - a opção do legislador, ao dedicar o artigo 87.º do RJO à disciplina do tratamento de dados pessoais, a semelhança, aliás, do que fará nos restantes projetos articulados com a autorização legislativa em apreço.

Aqui se estabelece o seguinte:

“1 - As pessoas que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento dos dados pessoais constantes do RJO, ficam obrigadas a sigilo profissional, mesmo após o termo das suas funções, de acordo com o disposto no artigo 17.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

2 - O disposto no RJO não prejudica a aplicação do regime previsto na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, no que respeita à proteção de dados pessoais, incluindo o exercício dos direitos pelos titulares dos dados e o regime de acesso de terceiros, em tudo o que não seja legitimado pelo presente regime.

3 -As entidades intervenientes nos tratamentos de dados pessoais decorrentes do RJO estão sujeitas ao cumprimento dos princípios e regras decorrentes da Lei de Proteção de Dados Pessoais.”

E precisamente em matéria de dados pessoais, cumpre ainda destacar o disposto no artigo 6.º, o qual consagra diversas proibições, pela incidência especial da norma sobre pessoas singulares, nos termos seguintes:

“1 - É proibida a prática de jogos e apostas online, diretamente ou por interposta pessoa:

- a) Aos titulares dos órgãos de soberania e aos ministros da República para as Regiões Autónomas;
- b) Aos titulares dos órgãos de Governo das Regiões autónomas;
- c) Aos Magistrados do Ministério Público, às autoridades policiais, às forças de segurança e seus agentes;
- d) Aos menores e aos declarados incapazes nos termos da lei civil;
- e) Àqueles que, voluntária, administrativa ou judicialmente, estejam impedidos de jogar;
- f) Aos titulares dos órgãos sociais das entidades exploradoras relativamente ao sítio na Internet dessa mesma entidade;
- g) Aos trabalhadores das entidades exploradoras de jogos e apostas online, relativamente ao sítio na Internet dessa mesma entidade;
- h) A qualquer pessoa que tenha ou possa ter acesso aos sistemas informáticos dos jogos e apostas online de um determinado sítio na Internet;
- i) A quaisquer pessoas, nomeadamente, os praticantes desportivos, profissionais e amadores, os juízes, os árbitros, os treinadores e os responsáveis das entidades organizadoras dos eventos objeto de aposta, quando direta ou indiretamente tenham ou possam ter qualquer intervenção no resultado dos referidos eventos;
- j) Aos trabalhadores da entidade de controlo, inspeção e regulação que exerçam tais competências, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 31.º;
- k) A quaisquer pessoas relativamente às quais a lei estabeleça uma proibição de jogar.

2 - Sem prejuízo das demais obrigações legais e regulamentares que impendam sobre os trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras, está-lhes vedado, em especial:

- a) Fazer empréstimos em dinheiro, ou por qualquer outro meio, aos jogadores;
- b) Ter participação, direta ou indireta, nos prémios do jogo ou nos resultados das apostas”.

Na verdade, todas as situações previstas envolvem o tratamento de dados pessoais que identificam o jogador, definido como “indivíduo maior de 18 anos que participa nos jogos e apostas online”, nos termos da alínea l) do artigo 4º do RJO – o que, por si só,



reveste particular relevo no domínio da esfera individual, como resulta do disposto no artigo 3.º, alínea a), da citada Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

A este propósito, refira-se também que o artigo 20.º do RJO, ao contemplar as obrigações das entidades exploradoras, refere no seu n.º 1, na alínea i), que cumpre “definir uma política de privacidade, que deve ser expressamente aceite pelo jogador, na qual se identifique a informação mínima que é solicitada, a finalidade a que se destina, bem como as condições em que a mesma pode ser divulgada”, e, na alínea j), com particular relevância, a obrigação de “garantir a segurança, proteção e tratamento da informação relativa aos jogadores”.

O mesmo preceito, no seu n.º 2, estatui que constitui ainda “obrigação das entidades exploradoras confirmar os dados constantes dos registos dos jogadores mediante consulta às bases de dados de entidade pública, efetuada, em tempo real, através de ligação à entidade de controlo, inspeção e regulação” (Serviço de Inspeção de Jogos do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.).

Porventura, fará sentido acrescentar no artigo 20.º, n.º 4, do RJO, à semelhança do que ocorre com o artigo 9.º, n.º 4, do Regime jurídico da exploração das apostas desportivas à cota de base territorial efetuadas com base no resultado de eventos desportivos, que a consulta à base de dados é regulada por protocolo e no respeito pela legislação relativa a proteção de dados pessoais.

A salientar que, em matéria de controlo, inspeção e regulação dos jogos e apostas, o Turismo de Portugal, I.P., através do seu Serviço de Inspeção de Jogos, pode também “estabelecer mecanismos de cooperação com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, quando tal se mostre necessário e conveniente ao exercício das suas atribuições, bem como colaborar com as entidades reguladoras de outros Estados membros e com os organismos europeus e internacionais relevantes, numa ótica de cooperação internacional, nomeadamente através da celebração de protocolos de cooperação”.

Acresce, por outro lado, que os dados pessoais dos representantes legais das pessoas coletivas que se candidatam à exploração dos jogos online são também

tratados, como resulta, entre outras disposições do RJO, do artigo 12.º, em matéria de escrutínio da idoneidade – e aqui estamos, por natureza, perante dados de particular sensibilidade.

Os trabalhadores e colaboradores das entidades exploradoras que prestem serviços, direta ou indiretamente associados à oferta dos jogos e apostas online, obrigam-se, nos termos do artigo 21.º, a cumprir e fazer cumprir as disposições legais, bem como os regulamentos, instruções e orientações aplicáveis, e a guardar sigilo da informação a que tenham acesso no exercício da sua atividade, além de prestar toda a colaboração à entidade de controlo, inspeção e regulação.

Em todo o caso, é no artigo 26.º do RJO que se concentra de modo especial a enunciação dos dados pessoais objeto de tratamento, ao contemplar os direitos e deveres dos jogadores. Há a mencionar que o direito de autoexclusão do jogador está consagrado no artigo 28.º.

Decorre da leitura daqueles preceitos que os dados pessoais tratados tangem aspetos pertinentes e adequados à finalidade do tratamento, respeitando a conformidade com a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, e, em especial, com o seu artigo 5.º.

Já no artigo 29.º está prevista a “Conta de jogador”, associada ao registo de cada jogador: a entidade exploradora deve criar na infraestrutura de entrada e registo uma conta de jogador, com uma identificação única, por onde correm e são registadas todas as transações realizadas. A abertura da conta de jogador só pode efetivar-se por iniciativa expressa do seu titular, sendo proibidos todos os processos automáticos, e a cada jogador só é permitido ter uma conta em cada sítio na Internet.

Quanto aos regulamentos da entidade de controlo, inspeção e regulação com eficácia externa e previstos no artigo 41.º do RJO, estarão sujeitos a parecer prévio da CNPD sempre que contenham disposições sobre tratamentos de dados pessoais.

2.5. Atentando agora no projeto de diploma que aprova o regime jurídico da exploração das apostas desportivas à cota de base territorial efetuadas com base no resultado de eventos desportivos (apostas desportivas à cota de base territorial),



resulta do seu artigo 4.º que o direito de explorar aquelas apostas desportivas é reservado ao Estado, o qual atribui à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), através do seu Departamento de Jogos, o direito de organizar e explorar as referidas apostas desportivas em regime de exclusividade para todo o território nacional.

Em matéria de proibições, o artigo 5.º refere, entre outras pessoas, os menores e os declarados incapazes nos termos da lei civil, bem como aqueles que, voluntária, administrativa ou judicialmente, estejam impedidos de apostar (alíneas d) e e) do n.º 1).

Quanto à disciplina do tratamento de dados pessoais, vem o artigo 18.º estabelecer disposição análoga à do artigo 87.º do RJO.

2.6. De modo semelhante, no projeto de decreto-lei que aprova o regime jurídico da exploração e prática de apostas mútuas e à cota com base nos resultados de corridas de cavalos (apostas hípcas), cuja exploração só pode ser atribuída a pessoas coletivas cujo objeto preveja, ao longo de todo o período de duração do contrato, a organização, comercialização e exploração de jogos e apostas, as proibições constam do artigo 5.º, com previsões idênticas.

Refira-se que, no tocante aos trabalhadores e colaboradores das concessionárias que prestem serviços associados à oferta de apostas hípcas, o artigo 10.º descreve a obrigação de cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis, aguardar sigilo da informação a que tenham acesso no exercício da sua atividade, bem como de prestar toda a colaboração à entidade de controlo, inspeção e regulação. Aliás, neste domínio podemos encontrar disposições de teor e alcance análogos nos diversos projetos em apreço. De igual modo, a descrição do regime sancionatório segue, com adaptações o previsto nos diplomas anteriormente abordados.

Quanto ao regime de proteção de dados pessoais, dispõe o artigo 64.º em moldes idênticos ao preceituado nesta matéria nos projetos já apreciados, designadamente no artigo 87.º do RJO.



2.7. Por fim, passando ao projeto de diploma que consagra alterações ao Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de março, o qual regula o exercício da atividade de exploração e prática do jogo do bingo e o funcionamento das salas onde o mesmo é praticado, verifica-se que o controlo do acesso presencial inclui a verificação do dado pessoal idade do jogador, como está estipulado no artigo 15.º, prevendo a exibição de um documento de identificação quando se suscitarem dúvidas quanto à idade da pessoa.

3. Conclusão

Decorre da leitura dos diplomas apreciados que os dados pessoais tratados tangem aspetos pertinentes e adequados à finalidade dos tratamentos, respeitando a conformidade com a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, e, em especial, com o seu artigo 5.º.

Salienta-se a consagração de normas que expressamente remetem para a Lei de Protecção de Dados, denotando a cautela do legislador, relevante de especial modo em matérias tão sensíveis como as que envolvem o jogo online, tanto em termos de segurança da informação como de tutela dos direitos dos envolvidos.

Entendemos, contudo, ser de sublinhar que os protocolos previstos no artigo 11.º da proposta de lei de autorização legislativa deverão ser objeto de apreciação prévia da CNPD, tal como deverá suceder com eventuais regulamentos emitidos pela entidade de controlo, inspeção e regulação, nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro.

Este é o Parecer da CNPD.

Lisboa, 8 de Julho de 2014

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa Calvão', is written over a light blue horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)