

## PARECER/2022/4

### I. Pedido

1. A Secretária de Estado da Justiça solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o Projeto de «Protocolo de interconexão de informação de identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos, mistos e urbanos no âmbito do sistema de informação cadastral simplificada e balcão único do prédio».
2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências, enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

### II. Análise

3. O presente Projeto de Protocolo pretende regular *a partilha, por via eletrónica, de toda a informação relevante de caracterização e identificação dos prédios rústicos, mistos e urbanos e dos seus titulares, e de caracterização do território nacional, pelas entidades outorgantes, com a plataforma Balcão Único do Prédio (plataforma BUIPi), para efeitos de identificação, localização geográfica e supressão de omissão no registo predial e demais efeitos de identificação dos prédios, entendendo-se como tal a utilização da referida informação para a prossecução das atribuições das entidades outorgantes* (cf. cláusula 1.ª). Regula também o *tratamento de dados pessoais entre acesso, comunicação e demais operações de tratamento de dados pessoais entre as entidades outorgantes*, prevendo ainda a *partilha de informação com os municípios e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional*, nos termos indicados na cláusula 1.ª do Projeto.
4. Prevê-se que o protocolo seja celebrado entre as entidades indicadas no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, em conformidade com o estatuído na Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.
5. Todavia, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho, a atribuição e as competências do Centro de Coordenação Técnica foram imputadas à Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificada (eBUIPi), a qual figura também entre as entidades outorgantes.



i. Concretização dos princípios de proteção de dados: limitação das finalidades, proporcionalidade e minimização dos dados, e responsabilidade

a. Princípio da limitação das finalidades

6. Do ponto de vista estrito da proteção de dados pessoais, importa especialmente sublinhar os termos vagos com que vêm caracterizadas as finalidades da partilha de informação no contexto da BUPi, que, no n.º 1 da cláusula 1.ª do Projeto, são descritas como: «identificação, localização geográfica e supressão de omissão no registo predial e demais efeitos de identificação dos prédios, entendendo-se como tal a utilização da referida informação para a prossecução das atribuições das entidades outorgantes» (itálico nosso). Os mesmos termos vagos se empregam, no n.º 3 da cláusula 1.ª, quando se prevê que a partilha da informação com os municípios e as comissões de coordenação e desenvolvimento regional se realiza «para efeitos de identificação, localização geográfica e supressão de omissão no registo predial e demais efeitos de identificação dos prédios, entendendo-se como tal a utilização da referida informação para a prossecução das respetivas atribuições» (itálico nosso).

7. Tendo em conta que o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 78/2017 delimita as finalidades da partilha de informação com precisão e que a informação partilhada compreende ou pode compreender dados pessoais, nos termos elencados na cláusula 2.ª (cf. ainda a alínea 1) do artigo 4.º do RGPD), a CNPD recorda que é essencial a especificação da finalidade ou finalidades dos tratamentos de dados pessoais, de acordo com o princípio da limitação das finalidades (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD). Tanto mais que, sem uma delimitação das finalidades, não é possível aferir da adequação e necessidade das operações de tratamento de dados pessoais, conforme exigido pela alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

8. Ora, fórmulas como *os demais efeitos de identificação dos prédios, entendendo-se como tal a utilização da informação para a prossecução das respetivas atribuições* são manifestamente insuficientes para delimitar a finalidade ou finalidades do tratamento de dados pessoais – no limite, faz-se corresponder a finalidade a qualquer atribuição municipal ou de qualquer outra das entidades outorgantes, o que não permite avaliar e, portanto, não permite afirmar que a partilha de dados pessoais seja adequada e necessária à finalidade visada.

9. Importa, por isso, sob pena de se ter por desconforme com as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, que se densifiquem as finalidades da partilha e da utilização dos dados na cláusula 1.ª, sem alargar o seu alcance a toda e qualquer atribuição das entidades públicas mencionadas no texto do Projeto.

**b. A exigência de contextualização dos acessos como meio de cumprir o princípio da proporcionalidade e da minimização dos dados**

10. De resto, precisamente para permitir avaliar (*ex ante* e *ex post*) a adequação e a necessidade dos acessos, consultas e subsequente utilização dos dados pessoais, todas as operações na plataforma BUPi têm de estar contextualizadas. Não basta, por isso, dizer-se no n.º 7 da cláusula 3.ª que «Para efeitos de auditoria e segurança, as entidades outorgantes comprometem-se a enviar à eBUPi, a cada invocação, a identificação do utilizador individualizado que solicita a informação, bem como a adotar as medidas técnicas e organizacionais que garantam essa identificação.», sendo imprescindível a contextualização do acesso ou consulta. Esta exigência permite prevenir ou, pelo menos, detetar acessos e consultas assentes em mera curiosidade ou por outros motivos alheios à realização direta de uma finalidade de interesse público enquadrável nas finalidades da BUPi.

11. Com efeito, afigura-se essencial a inclusão do motivo de acesso, também como elemento responsabilizador da conduta do utilizador – já que o utilizador, com um mecanismo de justificação, estaria alertado quanto à ponderação e eventual demonstração da necessidade do acesso.

12. A CNPD recomenda, por isso, a previsão e a regulação da exigência de contextualização dos acessos à BUPi no Projeto de Protocolo.

**c. Delimitação clara das regras aplicáveis aos responsáveis pelos tratamentos de dados**

13. Um outro aspeto que carece de revisão, no Projeto de Protocolo, prende-se com a equiparação das entidades outorgantes quanto aos vários aspetos de regime naquele definido, quando é certo que, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, elas não estão no mesmo plano. Na verdade, não pode definir-se um regime comum relativo à consulta e utilização da informação para as outorgantes, quando algumas delas não são responsáveis pelo tratamento, mas apenas subcontratantes (cf. alíneas 7) e 8) do artigo 4.º do RGPD). Por essa razão, recomenda-se a revisão da epígrafe e do n.º 1 da cláusula 4.ª, bem como do proémio ou corpo da cláusula 17.ª do Projeto.

14. Aliás, se a Agência para a Modernização Administrativa, IP, e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP, são manifestamente subcontratantes, já a natureza ou função da eBUPi não está devidamente delimitada. Repare-se que, na cláusula 13.ª do Projeto de Protocolo, àquela Estrutura de Missão vem atribuída a *qualidade de responsável operacional pela BUPi*. Sendo certo que o responsável pela BUPi é o Instituto de Registos e Notariado, IP, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto, afigura-se que a eBUPi só pode figurar como subcontratante, pois que o protocolo e a Resolução do Conselho de Ministros



que a institui não podem afastar o estatuído na lei. Não obstante, razões de certeza jurídica recomendam que se esclareça essa qualidade e a sua relação com o responsável pelo tratamento dos dados, na perspetiva do regime jurídico de proteção de dados pessoais, como impõe o artigo 28.º do RGPD.

## ii. Outros aspetos de regime

15. No que diz respeito à regulação das medidas de segurança do sistema de informação e dos tratamentos de dados pessoais, destaca-se o n.º 2 da Cláusula 4.ª do Projeto de Protocolo, que prevê que as entidades outorgantes possuam utilizadores registados em diretoria de utilizadores da plataforma BUPi, com perfis de acesso próprios e com permissões diferenciadas, que respeitem o princípio da necessidade de acesso à informação. A este propósito, a CNPD recomenda também a previsão de implementação de mecanismos que assegurem a manutenção regular destes utilizadores (v.g., por via de alertas; desativação automática de utilizador, ao fim de um certo período de tempo sem atividade; sistema de supervisão).

16. Uma última nota relativamente aos elementos ou atributos que podem ser utilizados para realizar na consulta na BUPi, de acordo com o n.º 3 da cláusula 4.ª do Projeto de Protocolo, por aí aparecer o «NIC», sem qualquer referência anterior e, sobretudo, sem que a informação relativa ao número de identificação civil integre o elenco de dados pessoais recolhidos nos termos da cláusula 2.ª do Projeto. A CNPD recomenda, por isso, que se repondere a fixação deste dado pessoal como fator de consulta.

## III. Conclusão

17. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda a densificação das disposições do Projeto de Protocolo que procuram concretizar os princípios de proteção de dados pessoais, nos termos explicitados supra, nos pontos 9 e 12 a 14.

18. Recomenda ainda a densificação e reponderação, respetivamente, do disposto no n.º 2 e n.º 3 da cláusula 4.ª, nos termos sugeridos supra, nos pontos 15 e 16.

Aprovado na reunião de 19 de janeiro de 2021



Filipa Calvão (Presidente)