



## PARECER/2023/50

### I. Pedido

1. O Presidente da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª (GOV), que “Aprova medidas no âmbito do plano de intervenção “Mais Habitação” (doravante Proposta).
2. A CNPDP 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, a 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, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.
3. O presente pedido foi solicitado em 16 de maio de 2023, para emissão de pronúncia até ao dia 2 de junho de 2023.

### II. Análise

4. A presente proposta, como se afirma na sua exposição de motivos, corresponde a “um plano de intervenção que pretende responder ao desígnio «Mais Habitação», acrescentando soluções e respostas às necessidades imediatas das famílias, ao mesmo tempo que visa contribuir para o objetivo estrutural de reforçar a oferta habitacional”.
5. Acrescentou-se logo de seguida que “Procede-se, ainda, à revisão do regime do procedimento especial de despejo e da injunção em matéria de arrendamento, simplificando, agilizando e melhorando o funcionamento destes mecanismos, com reforço das garantias de ambas as partes.”
6. Na sua parte final sustenta-se que a presente iniciativa legislativa insere-se “entre uma reforma estrutural, que extravasa o horizonte da legislatura - assente na promoção de novas respostas de habitação pública e na qualificação das respostas já existentes, com a mobilização do património devoluto do Estado com aptidão habitacional -, e uma resposta conjuntural - que permita respostas mais imediatas para intervir no mercado de arrendamento e garantir que todos têm acesso a uma habitação digna e adequada aos rendimentos e à dimensão dos diferentes agregados familiares – que se pretende concretizar o desígnio de ter um parque habitacional capaz de garantir habitação digna a todos.”



7. O desenho legal desta iniciativa legislativa comporta os seguintes capítulos: I – Disposições gerais; II – Promoção de habitação acessível; III – Incentivar o arrendamento habitacional; IV – Reforçar a segurança no mercado de arrendamento; V – Disposições complementares, transitórias e finais. Alguns destes capítulos desdobram-se em secções e subsecções.

8. O objeto desta Proposta está definido no artigo 1.º, sendo de destacar o seu n.º 2, cuja redação é a seguinte: “Para efeitos do disposto no número anterior, a presente lei procede: a) À criação de um apoio à promoção de habitação para arrendamento acessível; b) À promoção de uma nova geração de cooperativismo para a promoção de habitação acessível; c) À definição de regras excecionais e transitórias quanto ao valor das rendas nos novos contratos de arrendamento, subsequentes a contratos celebrados nos últimos cinco anos; d) À proteção dos inquilinos com contratos de arrendamento anteriores a 1990 e à garantia da justa compensação do senhorio; e) À integração da tramitação do procedimento especial de despejo e da injunção em matéria de arrendamento junto do Balcão do Arrendatário e do Senhorio (BAS), com vista à simplificação e melhoria do seu funcionamento e ao reforço das garantias das partes; f) À aprovação de várias medidas fiscais de promoção e apoio ao arrendamento; g) Ao incentivo à transferência de apartamentos em alojamento local para o arrendamento habitacional; h) À criação de uma contribuição extraordinária sobre apartamentos em alojamento local; i) À revogação das autorizações de residência para atividade de investimento; j) Ao alargamento do âmbito de isenções de fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.

9. Nesta conformidade, a presente Proposta procede à alteração de um vasto portefólio legal, que vem enumerado no n.º 3 do seu artigo 1.º, sendo de destacar, no âmbito deste Parecer, apenas aquelas com impacto na proteção dos dados pessoais.

10. Assim, no referenciado capítulo III – Incentivar o arrendamento habitacional, surge o artigo 13.º epígrafado de “Harmonização do regime de classificação de prédio devoluto”, procedendo à alteração do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08 de agosto, que tem como objeto os casos em que um prédio urbano ou fração autónoma é considerado devoluto, para efeitos de aplicação da taxa do imposto municipal sobre imóveis (IMI).

11. A alteração do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08 de agosto em causa incide no artigo 5.º, denominado “Dever de colaboração” para se apurar se determinado prédio urbano ou fração autónoma se encontra devoluta (n.º 1), impondo-se o cotejamento das redações anteriores e daquelas agora propostas, sendo nosso o negrito:

antecedente	proposta
2. As empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e electricidade	2. As empresas de telecomunicações e as empresas distribuidoras de gás, eletricidade

*mu*

prestam aos municípios, mediante solicitação escrita, a informação necessária à identificação da existência de contratos de fornecimentos, ou de consumo, por cada prédio urbano ou fracção autónoma, preferencialmente através de comunicação electrónica ou outro suporte informático	e água enviam obrigatoriamente aos municípios, até ao dia 1 de outubro de cada ano, uma lista atualizada da ausência de contratos de fornecimento ou de consumos baixos, por cada prédio urbano ou fracção autónoma, através de comunicação electrónica ou outro suporte informático.
	3. A lista referida no número anterior inclui obrigatoriamente a identificação matricial de cada prédio

12. Mais adiante no artigo 26.º da Proposta, com a epígrafe “Alteração ao Código de Imposto Municipal sobre Imóveis”, surge uma modificação ao seu artigo 125.º, intitulado de “Entidades fornecedoras de água, energia e telecomunicações”, sendo igualmente de cotejar as redações em causa:

antecedente	proposta
1 - As entidades fornecedoras de água, energia e do serviço fixo de telefones devem, até ao dia 15 de abril, 15 de julho, 15 de outubro e 15 de janeiro, comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira os contratos celebrados com os seus clientes, bem como as suas alterações, que se tenham verificado no trimestre anterior.	1. As entidades distribuidoras de água, energia e de telecomunicações fixas devem, até ao dia 15 de abril, 15 de julho, 15 de outubro e 15 de janeiro, comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira os contratos com clientes finais, bem como as suas alterações, que se tenham verificado no trimestre anterior, relativamente a consumo nos respetivos códigos de ponto de entrega, código universal da instalação ou equivalente
2. Da comunicação referida no número anterior deve constar a identificação fiscal do proprietário, usufrutuário ou superficiário e respectivo domicílio, bem como a do artigo matricial do prédio, fracção ou parte ou,	2. Da comunicação referida no número anterior deve constar a identificação fiscal do cliente final e a indicação do artigo matricial do prédio urbano, nos termos descritos no número seguinte, ou, nos casos



tratando-se de prédio omissso, a indicação da data da entrega da declaração para a sua inscrição na matriz.	em que o prédio urbano não esteja identificado, a informação georreferenciada do local da prestação do serviço na rede de distribuição.
3. A comunicação é feita exclusivamente por via eletrónica, através de declaração de modelo oficial, aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças	3. As empresas de telecomunicações fixas e as empresas de distribuição de água e energia devem, através da comunicação referida no n.º 1, apresentar uma lista atualizada da ausência de consumos ou de consumos baixos, por cada prédio urbano ou fração autónoma, utilizando obrigatoriamente a identificação matricial dos prédios

13. No confronto entre as redações antecedentes e aquelas que constam na proposta legislativa podemos constatar uma mudança de paradigma no que concerne ao modelo da informação a prestar pelas referidas entidades, porquanto o dever de colaboração dá lugar a um dever de comunicação.

14. Mas também ocorre o alargamento do âmbito/precisão da informação a prestar, abrangendo as ausências de contrato de fornecimento, ausências de consumo e consumos baixos, sempre associados à identificação fiscal do prédio.

15. Na perspetiva da CNPD a leitura destas alterações legislativas ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08 de agosto, assim como ao artigo 125.º do CIMI não deve ser realizada de modo isolado, convocando o RGPD, desde logo algumas das definições constantes no artigo 4.º do RGPD, como sejam dados pessoais (1), tratamento (2) e definição de perfis, tendo ainda em atenção os diplomas onde tais normas se inserem.

16. Assim, “dados pessoais” será a “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular;”

17. Enquanto “Tratamento” é “uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o



registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou interconexão, a limitação, o apagamento ou a destruição”.

18. A “definição de perfis” corresponde a “qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações”.

19. Deste modo, podemos concluir que assumem a natureza de dados pessoais aqueles que as empresas de telecomunicações, distribuidoras de gás, eletricidade e água passam a integrar o dever de comunicação – e não tanto o dever de colaboração – aos municípios e à Autoridade Tributária e Aduaneira.

20. Tais dados sujeitos a tratamento por parte de empresas privadas ou municipalizadas podem traçar o perfil de consumidor da respetiva pessoa singular, designadamente de “consumos baixos”, muito embora não se saiba o que tal significa, devendo, para o efeito, o legislador densificar previamente este conceito.

21. Por outro lado, existe um potencial desvio quanto à finalidade do tratamento dos dados pessoais, porquanto a ausência de consumo ou os “consumos diminutos” – tal já não sucederá relativamente aos consumos que excedam estes últimos –, associados aos elementos identificadores que integram um contrato de prestação de fornecimento dos serviços de telecomunicações, gás, eletricidade e água, os quais passam a ser transmitidos para fins de tributação fiscal, tanto aos municípios, como à Autoridade Tributária e Aduaneira – atente-se que na análise da CNPD apenas estão em causa os dados pessoais singulares e não das pessoas coletivas.

22. As circunstâncias referenciadas nos itens 20 e 21 impõem, ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, alínea f) e n.º 3 do RGPD que as empresas de telecomunicações, distribuidoras de gás, eletricidade e água aquando da recolha de dados pessoais junto do respetivo titular informem este do seguinte: i) da possibilidade de existência de decisões automatizadas para traçar o perfil de ausências de consumos ou de “consumos baixos”, precisando o conteúdo deste conceito; ii) a possibilidade dessas mesmas empresas, no cumprimento do dever de comunicação para efeitos de tributação fiscal, informarem os municípios, assim como a Autoridade Tributária e Aduaneira, dos dados pessoais abrangidos por esse dever.

23. Por sua vez, tanto os municípios, assim como a Autoridade Tributária e Aduaneira quando obtiverem esses dados pessoais através das referidas entidades empresariais na implementação do referenciado dever de comunicação, devem igualmente informar os titulares dos dados pessoais dessa ocorrência, ao abrigo do artigo 14.º do RGPD, ainda que inserido no direito de audição destes últimos no correspondente processo



administrativo – cfr. artigo 4.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08 de agosto; artigo 60.º, n.º 4 da Lei Geral Tributária, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro.

24. A CNPD considera igualmente com potencial impacto na proteção dos dados pessoais as alterações a seguir enunciadas à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), assim como ao Decreto-Lei n.º 1/2013, de 07 de janeiro, que procedeu à instalação e à definição das regras do Balcão Nacional de Arrendamento (BNA) e do procedimento especial de despejo (alíneas i) e j) do n.º 3 do artigo da Proposta).

25. A propósito convém recordar que o Balcão Nacional de Arrendamento (BNA) foi criado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, através do seu artigo 5.º, introduzindo no NRAU o artigo 15.º-A – na redação da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, porquanto no diploma originário não existia qualquer artigo 15.º-A e muito menos referência ao BNA.

26. A norma com previsível impacto na proteção dos dados pessoais singulares encontra-se no artigo 35.º da Proposta quando altera o Novo Regime do Arrendamento Urbano, mais precisamente com a introdução do Balcão do Arrendatário e do Senhorio (BAS) (15.º-A).

27. Atente-se que o BAS passa a ser a nova designação do BNA, o qual foi aditado pelo artigo 5.º da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

28. Tanto no momento da aprovação do NRAU, como da alteração que primeiro conduziu à criação e depois implementação do BNA, bem como do processo especialíssimo de despejo, não estava em vigor o RGPD, pelo que se colocam agora questões de conformidade com este último diploma, que anteriormente não existiam.

29. O artigo 35.º da Proposta tem a seguinte redação: “1 - É criado, junto da Direção-Geral da Administração da Justiça, o Balcão do Arrendatário e do Senhorio (BAS), destinado a assegurar a tramitação do procedimento especial de despejo e da injunção em matéria de arrendamento. 2 - O BAS tem competência em todo o território nacional.”

30. O BAS tem acesso aos elementos do requerimento despejo, os quais estão enumerados no n.º 2 do artigo 15-B do NRAU, dos quais destacamos: a) Identificar as partes, indicando, consoante os casos, os seus nomes ou denominações, domicílios ou sedes e os respetivos números de identificação civil, fiscal ou de pessoa coletiva; ... l) Indicar o Número Internacional de Identificação Bancária (IBAN) de conta por si titulada, juntando o respetivo documento comprovativo”. Acrescenta-se no n.º 3 que “Havendo pluralidade de arrendatários ou constituindo o local arrendado casa de morada de família, o requerente deve indicar como requeridos todos os arrendatários e ambos os cônjuges, consoante o caso, e identificar os respetivos domicílios”.



31. Por sua vez, na oposição do despejo previsto no artigo 15.º - F, estabelece o projetado n.º 2 que “Com a oposição, o arrendatário identifica: a) As pessoas a quem, nos termos da lei, o respetivo direito seja comunicável; b) O respetivo regime de bens vigente, quando aplicável; c) Outras pessoas que, lícitamente, se encontrem a residir no locado; d) Qualquer das situações que motivem a suspensão e ou diferimento da desocupação do locado nos termos do artigo 15.º-M; e e) Se o locado corresponde à casa de morada de família.”
32. Deste modo, existe uma exaustiva referência a dados pessoais, enquanto elementos identificadores ou identificáveis de uma pessoa singular.
33. Por sua vez, o artigo 36.º da Proposta veio alterar o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 1/2013, de 07 de janeiro, com a seguinte redação: “O BAS, criado pelo artigo 15.º-A da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, na sua redação atual, é a secretaria judicial com competência exclusiva para a tramitação do procedimento especial de despejo em todo o território nacional.”
34. Como se pode constatar do desenho da Proposta, o agora designado BAS, como de resto já sucedia com o anterior BNA, é uma figura híbrida, porquanto é “criado, junto da Direção-Geral da Administração da Justiça”, mas é simultaneamente uma “secretaria judicial”, mas que não tem previsão na Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, que aprovou a Lei da Organização do Sistema Judiciário.
35. Tendo o BAS uma estrutura essencialmente administrativa e estando desinserida do sistema judiciário tout court, colocam-se várias questões no âmbito da aplicação do RGPD.
36. A primeira decorre da existência de sérios riscos quanto aos direitos e liberdades das pessoas singulares, na vertente da proteção dos dados pessoais que circulam no BAS.
37. Deste modo, seria aconselhável estabelecer e precisar as garantias de segurança, tanto na vertente da integridade, como na vertente da confidencialidade, no tratamento automatizado dos dados pessoais, incluindo a elaboração de um código de conduta, como resulta do disposto da alínea f) do n.º 1, do artigo 5.º do RGPD.
38. Como tais medidas de segurança são essencialmente técnicas e organizativas, bem como o código de conduta é essencialmente dirigido a quem opera com tais dados pessoais, incluindo agentes de execução e notários, as mesmas poderiam advir de uma regulamentação através de portaria, mas que deveria constar expressamente no diploma habilitante, ou seja, da presente Proposta.
39. A segunda advém igualmente dos sérios riscos suscitados com a segurança dos dados pessoais a serem tratados pelo BAS, pelo que teria sido recomendável a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados da previsão do artigo 35.º n.º 1 do RGPD.



40. A terceira diz respeito ao encarregado da proteção de dados, porquanto a atividade do BAS encontra-se fora do âmbito do exercício da função jurisdicional dos tribunais, não estando, por isso, abrangida pela exclusão prevista na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º do RGPD.

41. Por último, no artigo 40.º da Proposta afirma-se que "O Governo implementa, no prazo de 60 dias, um sistema integrado de acesso à informação relativa ao arrendamento, na ótica do senhorio e do arrendatário".

42. A propósito convém precisar em que consiste esse sistema integrado de acesso à informação relativa ao arrendamento, se será um sistema de dados pessoais ou um sistema de publicitação do regime "Mais Habitação".

### III. CONCLUSÕES

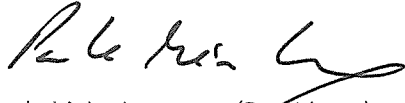
43. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD emite o presente parecer, mediante o qual recomenda:

- a) A densificação do conceito de "consumos baixos" contemplada no n.º 2 artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08 de agosto (artigo 13.º da Proposta) e no n.º 3 do artigo 125.º Código de Imposto Municipal sobre Imóveis (artigo 26.º da Proposta);
- b) A previsão do dever legal das empresas mencionadas nas alterações aos anteriores segmentos normativos informarem o titular dos dados do seguinte: i) da possibilidade de existência de decisões automatizadas para traçar o perfil de ausência de consumo ou de "consumos baixos", precisando o conteúdo deste conceito; ii) a possibilidade dessas mesmas empresas, no cumprimento do dever de comunicação para efeitos de tributação fiscal, informarem os municípios, assim como a Autoridade Tributária e Aduaneira, dos dados pessoais abrangidos por esse dever;
- c) A previsão legal do dever de informação aos titulares dos dados pessoais, ao abrigo do artigo 14.º do RGPD, tanto por parte dos municípios, como da Autoridade Tributária e Aduaneira, sempre que estas obtenham dados das pessoas singulares ao abrigo do mencionado dever de comunicação das mencionadas empresas;
- d) O estabelecimento e precisão das garantias de segurança, tanto na vertente da integridade, como na vertente da confidencialidade, no tratamento automatizado dos dados pessoais, incluindo a elaboração de um código de conduta, nos termos mencionados em 37 e 38;
- e) a realização da avaliação de impacto sobre a proteção de dados que circulam no BAS;
- f) a previsão legal do encarregado da proteção de dados, mormente da entidade que o designa.



- g) A densificação das finalidades do “sistema integrado de acesso à informação relativa ao arrendamento, na ótica do senhorio e do arrendatário”

Aprovado na reunião de 30 de maio de 2023



Paula Meira Lourenço (Presidente)