

PARECER/2023/106

I. Pedido

1. A Presidente da Entidade da Transparência solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Regulamento de normalização dos procedimentos para o registo informático das declarações únicas de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados.

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, 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 (doravante LERGD).

II. Análise

i) O enquadramento legal do Projeto de Regulamento

3. A Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na redação dada pela Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro, aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e a Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro, aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

4. Da conjugação destes diplomas resulta que cabe à entidade administrativa independente, Entidade para a Transparência o controlo da riqueza, do património e das incompatibilidades dos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados, através da análise e fiscalização das declarações únicas de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados, as quais passarão a estar registadas numa plataforma eletrónica criada pelo Tribunal Constitucional para o efeito, em cumprimento do disposto no artigo 4º, n.º 1 da Lei 4/2019: a Plataforma Eletrónica da Entidade para a Transparência, (doravante PEET).

5. A Plataforma permite o uso das tecnologias da informação no “controlo da integridade dos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e equiparados”, (in Preâmbulo).

6. Com o Projeto de Regulamento, ora em análise, visa-se a definição de procedimentos relativos, quer ao acesso público à informação, quer à consulta das declarações únicas, quer ainda quanto às relações que a Entidade para a Transparência estabelece com outras entidades no que se refere às declarações únicas, ou seja, as entidades em que os titulares se integram, ou em que ocuparam cargos ou exercem funções, quer também a Comissão Parlamentar competente para aplicar o Estatuto dos Deputados.

7. Na Nota justificativa é feita uma declaração de princípio de que no desenvolvimento da Plataforma e na regulação dos procedimentos para a sua utilização, foram conjugados os direitos, liberdades e garantias dos indivíduos abrangidos e a transparência administrativa.

ii) O regime consagrado na plataforma eletrónica e a proteção de dados

8. Dispõe o n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, (Lei de Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados), que: “Os pedidos de parecer sobre disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD pelo titular do órgão com poder legiferante ou regulamentar, instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais”.

9. No entanto, o pedido de parecer, que se aprecia, não veio acompanhado com o necessário estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, o que inviabiliza, por parte da CNPD, uma avaliação mais rigorosa sobre os riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais a realizar.

10. O Projeto de Regulamento é apreciado na perspetiva da sua conformidade com os princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais, estabelecidos no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

11. De acordo com o artigo 5º do RGPD os dados de carácter pessoal devem ser objeto de um tratamento lícito, leal e transparente, recolhidos para finalidades determinadas, adequados, pertinentes e limitados, exatos, conservados por um período de tempo limitado às necessidades.

12. Devem ainda ser tratados de forma que garanta a sua segurança, devendo ser adotadas as medidas técnicas ou organizativas adequadas a manter a sua integridade e confidencialidade.

13. Nessa perspetiva há que atentar, desde logo, nas categorias de utilizador previstas e na sua forma de autenticação, sendo que a Plataforma é omissa relativamente a outras categorias de utilizadores, designadamente, os que intervêm para efeitos de fiscalização de dados submetidos; aplicação de decisão sobre pedido de oposição e validação de registo de interesses.

14. A PEET prevê a possibilidade de autenticação de três distintas categorias de utilizador:

- a) Utilizador pessoal – reporta-se ao cidadão que se encontra numa das situações prevista nos artigos 2.º a 4.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, ou seja, os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, cujo modo preferencial de autenticação se efetua por via de um dos métodos disponibilizados pela plataforma Autenticação.gov¹. Em alternativa, “[c]aso o titular não se encontre ativado, como cidadão, através do meio referido (...) deve comunicar o facto à Entidade para a Transparência, através de requerimento, remetido para o endereço de correio eletrónico oficial da Entidade para a Transparência” (...) solicitando a atribuição de um acesso mediante palavra-passe, (artigo 5º do Projeto de Regulamento em análise). O requerimento deve conter a informação do requerente relativa ao nome completo, números de identificação civil e fiscal e data de nascimento, fazendo-se acompanhar de documento comprovativo desses dados e, ainda, informação relativa ao endereço de correio eletrónico (e-mail) e contacto telefónico. Neste segundo cenário, a Entidade para a Transparência atribui um utilizador ao requerente, notificando-o através do endereço de correio eletrónico por este indicado.

15. Antes do mais há a salientar que o artigo 5º não explicita qual o documento de identificação, cuja cópia deve instruir o pedido, sendo que apenas o cartão de cidadão contém em simultâneo aqueles dados pessoais.

Ora, a entrega de cópia do cartão de cidadão não se encontra prevista na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, que constitui o fundamento legal da PEEP. A CNPD entende, assim, que a entrega de cópia de tal documento apenas é admissível quando existir consentimento livre para o efeito, o que neste caso não se verifica por constituir uma obrigação.

16. Por outro lado, o envio dos dados pessoais referidos por meio de correio eletrónico, sem proteção adicional, é um método suscetível de acarretar maiores fragilidades do ponto de vista da segurança e proteção dos dados, quando comparado com a sua submissão por via de funcionalidade própria, diretamente na plataforma eletrónica. Acresce que o acesso a uma caixa de correio institucional, que se supõe partilhada por mais que um funcionário, é, desde logo, um obstáculo a uma rigorosa auditoria à gestão de acessos. Por outro lado, não é suscetível de, com a mesma facilidade e confiança, aplicar as regras referentes aos prazos de conservação de diferentes tipos de informação.

17. Recomenda-se, por essa razão, que a Entidade para a Transparência considere a reformulação deste procedimento, através, nomeadamente da implementação de uma funcionalidade que permita a submissão

¹ Inclui os métodos de autenticação por recurso ao Cartão de Cidadão (*smartcard*) e à Chave Móvel Digital (CMD), ambos certificados pelo Estado português.

desses dados diretamente através da PEEP, caso em que a operação estaria abrangida pelas medidas de proteção desta.

- b) Utilizador para efeitos de comunicação, pelas entidades em que se integram os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, das correspondentes datas de início e cessação de funções.

O acesso à PEEP é previamente solicitado através do envio de e-mail para a Entidade para a Transparência, com a identificação da entidade requerente e o Número de Identificação de Pessoa Coletiva - se aplicável - e endereço de correio eletrónico oficial da entidade. O n.º 4 do artigo 4.º do Projeto prevê, ainda, a necessidade de o pedido se fazer acompanhar de documento que comprove a identidade do requerente, bem como a indicação das funções que exerce na entidade comunicante.

18. Não está claro se apenas se prevê a criação de um único utilizador por entidade – podendo ser partilhado por quem integra os respetivos serviços administrativos daquela entidade-, ou se, por outro lado, serão criados tantos utilizadores quanto o número de funcionários que numa determinada entidade possam assumir as funções de comunicação com a Entidade para a Transparência. Se no primeiro cenário haverá que acautelar a identificação inequívoca dos colaboradores, para efeitos de auditoria das operações, no segundo cenário impõe-se a necessidade de adotar os mecanismos pertinentes e capazes de atuar em tempo útil, perante uma eventual cessação de funções de um determinado trabalhador administrativo.

19. Importa ainda referir, que se for expectável que tais entidades possuam NIPC, fará sentido integrar também este processo de criação de utilizadores na plataforma eletrónica, com recurso a um dos métodos de autenticação já utilizados por estas entidades, nomeadamente na sua relação com a Autoridade Tributária, evitando as potenciais fragilidades já referidas, associadas à utilização do e-mail para a finalidade em causa.

- c) Utilizador terceiro, ou seja, aquele que pretende aceder à informação constante da declaração única. Dispõe o artigo 17.º que: “[o] pedido de consulta por terceiros à informação constante da declaração única é efetuado mediante formulário disponibilizado através da Plataforma Eletrónica da Entidade para a Transparência, a partir da área de ‘Acesso público.’, através do preenchimento do nome completo do requerente, Número de Identificação Fiscal, endereço de e-mail e fundamentação do pedido. Ocorre, de seguida, o envio de um código de verificação para o endereço eletrónico indicado pelo requerente, “que deve ser introduzido no formulário” (formulário este que se supõe distinto do já submetido pelo requerente e que espoletou o envio do código) e que permite dar seguimento ao pedido de consulta.

20. No que se refere ao utilizador terceiro, analisando os artigos que constituem o Capítulo IV, com a epígrafe “Consulta”, não foi possível encontrar uma única referência a um expectável processo de validação da

identidade do requerente. Quer isto dizer que, na prática, seria possível apresentar um pedido de consulta utilizando a identidade de outrem, desde que fossem preenchidos no formulário os dados de identificação desse terceiro. Note-se, ainda, que esses dados de identificação poderão, eventualmente, não estar corretos no seu conjunto, uma vez que também não estão previstos mecanismos para a sua validação.

21. A adoção de um mecanismo de validação da identidade do requerente, que se impõe, não prejudica o direito de consulta. Na verdade, na impossibilidade de um cidadão se autenticar por via de um mecanismo como o Autenticação.gov, o Projeto de Regulamento em análise prevê a possibilidade da consulta ser feita em regime presencial.

22. Sem que se proceda à verificação da identidade de um requerente os elementos indicados num formulário eletrónico consubstanciam apenas uma mera recolha de dados pessoais.

23. No que diz respeito ao procedimento e decisão sobre o pedido de oposição, previsto no artigo 12º do Projeto e o procedimento e decisão sobre o pedido de consulta, previsto no artigo 18º, estão fixados prazos. Contudo, em ambas as situações, não se esclarece qual o comportamento que a PEEP deverá adotar perante a eventualidade de ausência de decisão no termo dos prazos previstos.

24. Importa ainda salientar que, contrariamente ao que se encontra previsto na alínea c) do n.º 1 do Art.º 20.º do Projeto, em que se excluem do objeto da consulta ou do acesso público os “[d]ados que permitam a identificação individualizada da residência, exceto do município de localização, ou de viaturas e de outros meios de transporte do titular do cargo”, a alínea b) do n.º 2 do Art.º 15.º, com a epígrafe “Âmbito do acesso público”, não exclui os dados de viaturas e de outros meios de transporte do titular do cargo, ou seja, permite o acesso a essa informação.

25. Importará, pois, corrigir tal omissão.

26. Na alínea b) do n.º 2 do artigo 20º dispõe-se que: “Relativamente ao património imobiliário, é disponibilizado para consulta a identificação de cada imóvel, pela sua matriz, localização e valor patrimonial,”. Chama-se a atenção para o facto de, dessa forma, ser identificável a residência nos casos em que o imóvel constitui a morada do titular.

27. No que diz respeito ao “Registo na Plataforma Eletrónica da Entidade para a Transparência” dos utilizadores designados pela Comissão parlamentar respetiva, previsto no artigo 22.º do Projeto, importa esclarecer de que modo são transmitidas as credenciais de acesso aos respetivos utilizadores. A este propósito, é de referir que tais credenciais são pessoais e intransmissíveis, devendo, por essa razão, ser adotadas as medidas adequadas

a garantir que os utilizadores designados sejam os únicos destinatários, aquando do envio das respetivas credenciais.

28. O artigo 26º do Projeto, sobre o tratamento de dados pessoais constantes da PEEP, assume a conformidade dos procedimentos adotados com o que se encontra previsto no RGPD.

29. No n.º 7, no que se refere ao prazo de conservação dos dados, dispõe que “Os dados pessoais constantes da plataforma Eletrónica da Entidade para a Transparência são conservados conforme estiver fixado por norma legal ou regulamentar ou, na falta desta, nos termos em que se revele necessário para a prossecução da finalidade de tratamento”.

30. Esta declaração é insuficiente para acautelar o cumprimento do RGPD. É certo que a alínea e) do artigo 5º prevê que os dados que permitam a identificação dos titulares sejam conservados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados. Contudo o considerando 39 do RGPD dispõe que, para assegurar que os dados pessoais sejam conservados apenas durante o período considerado necessário, o responsável pelo tratamento deverá fixar os prazos para o apagamento. Assim, a CNPD entende que deverá ser fixado um prazo concreto para a conservação dos dados.

No seu n.º 8 prevê que sejam aplicadas medidas técnicas de segurança, que garantam a confidencialidade, integridade e resiliência permanentes dos sistemas e dos serviços de tratamento, nos termos do artigo 32º do RGPD.

III. CONCLUSÕES

31. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD emite o presente parecer, recomendando que:

- a. A Entidade para a Transparência considere alterar o procedimento de envio das credenciais de acesso por meio de correio eletrónico, sem proteção adicional, substituindo-o por uma funcionalidade integrada na plataforma eletrónica para reforçar a segurança da transmissão.
- b. Seja clarificado, para os efeitos previstos no artigo 4º, n.º 1 do Projeto, se apenas será criado um único utilizador por entidade administrativa, ou serão criados tantos utilizadores quanto o número de funcionários que possam assumir as funções de ponto de contacto com a Entidade para a Transparência.
- c. Caso a entidade administrativa seja titular de NIPC tal elemento deverá ser exigível para efeitos de autenticação do utilizador como meio de reforço da segurança do procedimento.

- d. Seja adotado um mecanismo de validação da identidade do requerente da consulta da informação constante da declaração única de rendimentos
- e. Seja incluída na alínea b), do n.º 2 do artigo 15º a exclusão do acesso público a dados que permitam a identificação de viaturas e de outros meios de transporte do titular do cargo, tal como se verifica na previsão da alínea c), do n.º 1 do artigo 20º.
- f. Seja fixado um prazo concreto para a conservação dos dados pessoais recolhidos na PEEP, em obediência ao Princípio da limitação da conservação, previsto no artigo 5º, alínea e), e Considerando n.º 39, ambos do RGPD.

Lisboa, 27 de dezembro de 2023


A Vogal que Relatou (Conceição Diniz)