

PARECER/2019/48

I. Pedido

O Gabinete da Secretária de Estado da Justiça solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o projeto de diploma que visa alterar o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que definiu e regulamentou alguns aspetos e matérias constantes da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria um sistema de informação cadastral simplificada e o Balcão Único do Prédio (BUPi).

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto).

A apreciação da CNPD cinge-se às normas que preveem ou regulam tratamentos de dados pessoais.

II. Apreciação

1. A primeira observação sobre o projeto de decreto regulamentar agora em apreciação (doravante, Projeto) prende-se com o novo diploma legal que aquele vem desenvolver, o qual mantém em vigor e generaliza a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada, instituído pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto – Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto.

A CNPD não pode deixar de assinalar a circunstância de este diploma legal, que prevê e regula tratamentos de dados pessoais, não ter sido sujeito à sua apreciação em nenhuma das fases do procedimento legislativo (portanto, nem enquanto proposta de lei do Governo, nem no âmbito do procedimento parlamentar), como impõe o n.º 4 do artigo 36.º do RGPD.

De todo o modo, porque o aí estatuído tem relevância direta para a apreciação do presente Projeto regulamentar, destaca-se que no citado diploma legal se determina a comunicação de um conjunto de dados pessoais (relativos à identificação e domicílio dos titulares dos prédios inscritos nas matrizes prediais rústica e urbana) por parte da Autoridade Tributária e

Aduaneira (AT) na plataforma denominada Balcão Único do Prédio (BUPi), com base em protocolo a celebrar entre a AT e o Instituto dos Registos e Notariado, I.P. (IRN) – cf. n.º 7 do artigo 1.º da Lei n.º 65/2019.

E nele se reafirma o dever da entidade responsável pelo sistema de informação cadastral simplificada e pelo BUPi – o IRN – de garantir a interoperabilidade dos dados detidos pelas entidades referidas no artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

Mais se destaca que o mesmo diploma ressalva o regime legal de proteção de dados pessoais, quando prevê a publicitação dos procedimentos e das informações cadastrais e o acesso à informação cadastral por parte de particulares e entidades e serviços do Estado e demais entidades públicas – cf. alínea e) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 4.º. E no artigo 6.º regula-se o Número de identificação do Prédio, que permite o acesso à informação cadastral com minimização do impacto do tratamento de dados pessoais no contexto de tal acesso.

Finalmente, sublinha-se a previsão da criação a nível da administração pública central de um Centro de Coordenação Técnica, integrado no Ministério da Justiça, com competências de coordenação, decisão e apoio, ainda que a determinação da natureza jurídica de tal organismo, bem como as suas específicas competências, seja remetida para portaria governamental – cf. n.º 1 e n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 65/2019.

2. Passando agora à análise do Projeto, começa-se por assinalar que a CNPD não consegue determinar a adequação da imputação ao Centro de Coordenação Técnica de competências, cujo exercício envolve tratamento de dados pessoais, que até ao momento cabem à AT ou ao IRN – cf. n.º 2 do artigo 9.º e n.º 1 do artigo 17.º do Projeto. Na verdade, os termos insuficientes em que vem prevista a criação daquele organismo, no artigo 5.º da Lei n.º 65/2019, tornam impossível a pronúncia da CNPD quanto a tais tratamentos de dados, em especial, quanto à legitimação desses tratamentos.

No mais, reforçam-se algumas das recomendações que a CNPD formulou sobre a primeira versão do projeto de decreto regulamentar que regula a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, vertidas no Parecer n.º 52/2017¹, e que, porventura pela urgência na regulamentação do

¹ Acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_52_2017.pdf

regime, à época não foram seguidas, as quais mantêm toda a pertinência em face do novo regime jurídico de proteção de dados pessoais.

Por isso, insiste-se que:

- a. As categorias de dados pessoais objeto de tratamento no contexto do sistema de informação cadastral simplificada e do BUPi têm de estar especificadas, quando se pretende que este diploma regulamentar sirva de suporte regulatório, em desenvolvimento da lei, os tratamentos de dados pessoais legalmente previstos; considerando que o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, não especifica as categorias de dados pessoais que compõem a “informação relevante” para efeito de execução do sistema de informação cadastral simplificada e do BUPi e que o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, apresenta o elenco da informação necessária para a estrutura dos atributos da representação gráfica georreferenciada (RGG) de forma meramente exemplificativa, reitera a imprescindibilidade de eliminação do advérbio *designadamente* inscrito no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Regulamentar.

Na verdade, a utilização do advérbio “designadamente” não é admissível, quando se pretende definir a base normativa que legitima o tratamento de dados pessoais, por deixar espaço para a extensão do seu objeto, por via da extensão das categorias de dados pessoais. Ora, nos termos em que vem redigido o proémio do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Regulamentar, será em abstrato possível o alargamento do objeto da interconexão de dados pessoais que aqui se pretende regular por parte das entidades administrativas responsáveis pelos tratamentos, quando em rigor o que tem de se exigir à lei e, por via desta remissão para regulamento administrativo, ao decreto regulamentar é que defina com precisão os termos em que tal tratamento de dados se pode realizar. De outro modo, a CNPD não pode, nestes termos abertos, concluir pela proporcionalidade dos dados a tratar, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

- b. Ainda no que diz respeito ao n.º 1 do artigo 6.º, sublinha-se que a referência contida na alínea b) ao «artigo matricial rústico e/ou urbano» não respeita o âmbito de aplicação da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, nem da Lei n.º 65/2019 que agora se

vem desenvolver. Com efeito, o artigo 2.º daquela lei determina que o sistema de informação cadastral simplificada e as medidas necessárias para a sua criação apenas se aplicam aos prédios rústicos e mistos. Estando excluídos os prédios urbanos, não se alcança a referência à matriz de prédios urbanos para efeito da sua referenciação gráfica georreferenciada, que apenas releva para efeito do sistema de informação cadastral simplificada, como também decorre do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma legal. E a Lei n.º 65/2019 não estende o regime aos prédios urbanos.

Nestes termos, a CNPD entende que deve ser alterada a redação da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Projeto, pela eliminação a referência ao artigo matricial urbano.

- c. Em relação ao BUPi, o artigo 20.º prevê, no n.º 3, a autenticação dos funcionários das entidades públicas identificadas no artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

A este propósito, a CNPD alerta para a circunstância dos mecanismos de autenticação dos funcionários terem de ser disponibilizados pelas entidades públicas, sublinhando a importância de se garantir que tais mecanismos não contrariem o disposto na lei nacional, em especial no que diz respeito à utilização do cartão de cidadão como meio para tal acesso.

Na verdade, o artigo 18.º-A da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, alterada por último pela Lei n.º 32/2017, de 1 de junho, admite que o cartão de cidadão sirva como forma de certificar certo atributo profissional, mas tal só pode ocorrer, nos termos do mesmo preceito legal, por vontade do próprio cidadão, o que implica condições de desenvolvimento da atividade profissional que garantam a liberdade de manifestação de tal vontade. Ora, no contexto de relações laborais de dependência hierárquica, como são as que caracterizam a Administração Pública, tal manifestação de vontade dificilmente é livre, sendo certo que a CNPD tem conhecimento de que há entidades administrativas, algumas com especiais responsabilidades nesta matéria, que estão a obrigar os seus trabalhadores a utilizar o cartão de cidadão como forma de autenticação, em clara violação do disposto no citado artigo 18.º-A da Lei n.º 7/2007.

- d. A terminar, quanto ao regime da interoperabilidade, consagrado no artigo 23.º, assinala-se o teor vago do n.º 4. Na verdade, poderá questionar-se qual é a relevância e utilidade de um preceito que, em rigor, parece destituído de conteúdo normativo, *i.e.*, não definindo que serviço seja o disponibilizado pela Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública, nem as medidas de segurança adequadas, o que torna impossível a pronúncia da CNPD neste ponto.

Acresce que, determinando a alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, a definição por decreto regulamentar das condições de funcionamento e interoperabilidade do BUPi, estranha-se que este Projeto continue a ser omissa quanto àquele aspeto de regime, o qual é obviamente imprescindível para o funcionamento do BUPi.

Recomenda-se assim que se aproveite a presente revisão do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, para se dar cumprimento ao disposto naquele diploma legal.

III. Conclusão

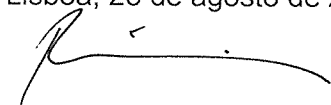
1. A CNPD assinala que a Lei n.º 65/2019 que mantém em vigor e generaliza a aplicação do sistema de informação cadastral simplificada (instituído pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto), não foi submetido à sua apreciação em nenhuma das fases do procedimento legislativo, em violação do n.º 4 do artigo 36.º do RGPD.
2. Em relação ao Projeto de regulamento aqui em apreciação, que altera o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, a CNPD:
 - i. Constata, pelas razões acima expostas, não poder pronunciar-se sobre a adequação da imputação ao Centro de Coordenação Técnica das competências previstas no n.º 2 do artigo 9.º e n.º 1 do artigo 17.º do Projeto, cujo exercício envolve tratamento de dados pessoais, que até ao momento cabem à AT ou ao IRN;
 - ii. Lamenta o facto de o presente projeto continuar a ser omissa quanto à definição das condições de funcionamento e interoperabilidade do BUPi, em violação da

alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, recomendando que se aproveite a presente revisão do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, para se dar cumprimento ao disposto naquele diploma legal.

3. A CNPD reforça ainda parte das observações feitas a propósito do projeto do Decreto-Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que mantêm toda a pertinência à luz do novo regime jurídico de proteção de dados pessoais, pelo que, com os fundamentos acima expostos:

- i. Recomenda a eliminação do advérbio *designadamente* inscrito no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Regulamentar, bem como da referência na mesma disposição ao *artigo matricial urbano*;
- ii. Alerta para a circunstância dos mecanismos de autenticação dos funcionários terem de ser disponibilizados pelas entidades públicas, sublinhando a importância de se garantir que tais mecanismos não contrariem o disposto na lei nacional, em especial no que diz respeito à utilização do cartão de cidadão como meio para tal acesso.

Lisboa, 23 de agosto de 2019



Filipa Calvão (a Presidente, que relatou)