



PARECER N.º 52/2017

I. Pedido

O Gabinete do Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o projeto de decreto regulamentar que regula a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria um sistema de informação cadastral simplificada e o Balcão Único do Prédio (BUPi).

A CNPD é consultada nos termos e para os efeitos do artigo 22.º, n.º 2, da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP), e emite parecer ao abrigo do disposto no artigo 23.º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma legal.

II. Apreciação

1. A primeira observação sobre o projeto de decreto regulamentar agora em apreciação (doravante, Projeto) é dirigida à forma do diploma aqui apresentado.

Sendo certo que a Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, remete a definição de elementos fundamentais dos tratamentos de dados pessoais que a criação de um sistema de informação cadastral simplificada e do BUPi implica para regulamento administrativo, ainda que impondo a fórmula mais solene de decreto regulamentar, não pode deixar de se assinalar que uma tal opção – que não estava vertida na versão do diploma que foi sujeita a parecer da CNPD –, mesmo quando entendida no quadro de especial urgência da regulação destas medidas, não cumpre a imposição do artigo 30.º da LPDP (que exige que o ato legislativo que cria um tratamento de dados regule os aspetos essenciais de tal tratamento), o qual traduz a limitação exposta na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa.

2. Esta circunstância é ainda acentuada com o facto de o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, não especificar as categorias de dados pessoais que compõem a “informação relevante” para efeito de execução do sistema de informação cadastral

simplificada e do BUPi (cf. alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º da LPDP) e de o mesmo Projeto apresentar no artigo 5.º, n.º 1, o elenco da informação necessária para a estrutura dos atributos da representação gráfica georreferenciada (RGG) de forma meramente exemplificativa. 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, o que o artigo 30.º da LPDP determina é que os diplomas legais que preveem e regulam os tratamentos de dados pessoais definam com um mínimo de precisão as categorias de dados pessoais tratados, com vista a, por essa via, legitimar o tratamento e criar segurança e certeza jurídicas. Ora, nos termos em que vem redigido o proémio do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, será em abstrato possível o alargamento do objeto da interconexão de dados pessoais que aqui se pretende regular, 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 realizar¹. De outro modo, nem a CNPD pode, nestes termos abertos, concluir pela proporcionalidade dos dados a tratar, como impõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP.

Assim, a CNPD recomenda a eliminação do advérbio *designadamente* inscrito no n.º 1 do artigo 5.º do Projeto.

Ainda no que diz respeito ao n.º 1 do artigo 5.º, sublinha-se que a referência contida na alínea b) ao «artigo matricial rústico e/ou urbano» não respeita, *prima facie*, o âmbito de aplicação da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto. Com efeito, o artigo 2.º desse diploma legal 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 por lei os prédios urbanos, não se alcança a referência à matriz de prédios urbanos com o objetivo da sua referenciação gráfica georreferenciada, a qual 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.

É certo que pela leitura do Projeto de Protocolo a que se referem os artigos 27.º e 31.º daquela lei, também submetido entretanto à CNPD para autorização, se pode compreender que a

¹ Também a propósito do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, assinala-se a repetição do dado *número de identificação do prédio*, que parece ser lapso.



razão de ser de tal menção se prenderá com a circunstância de os prédios registados como mistos estarem inscritos na matriz como rústicos ou urbanos, em função da parte principal que o componha (cf. n.º 1 do artigo 5.º do Código do IMI; embora o n.º 2 do mesmo artigo mantenha ainda a existência de prédios mistos, quando nenhuma das partes puder ser classificada como principal). A ser assim, a CNPD recomenda que o Decreto Regulamentar, na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º ou noutra disposição, explicita que apenas pode ser objeto de tratamento a informação matricial urbana relativa aos prédios registados como mistos.

Nestes termos, a CNPD entende que deve ser alterada a redação da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, de modo que os dados tratados não extravasem o âmbito de aplicação do regime criado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que o presente Projeto vem regulamentar

3. Ainda no que diz respeito aos dados pessoais cujo tratamento é regulado no Projeto, importa atender ao disposto no artigo 7.º, a propósito do registo de técnicos no BUPi. Sendo certo que a disponibilização *on-line* da informação relativa à identificação do técnico tem suporte no n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, não pode deixar de se notar que a divulgação do dado *domicílio profissional*, o qual frequentemente coincide com o domicílio pessoal e familiar, pode revelar-se excessiva. Na verdade, considerando que a atividade desenvolvida pelos técnicos pode gerar conflitos e tensões com os proprietários dos prédios, a publicitação deste dado é suscetível de ter impacto na vida privada e familiar dos técnicos. Nessa medida, seria aconselhável que este dado, embora registado, não fosse obrigatoriamente tornado público ou, em alternativa, que a sua inscrição no registo fosse facultativa, tendo em conta que outros dados de contacto são objeto de registo, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e da minimização dos dados (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP).

Recomenda-se, nestes termos, que seja reponderada a exigência de inscrição no registo para publicitação do dado *domicílio profissional*, constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º do Projeto.

Ainda no âmbito do mesmo artigo, a previsão no n.º 3 de acesso pelo técnico «a todas as poligonais das RGG existentes no BUPi» suscita dúvidas, porquanto parece admitir a possibilidade de acesso a toda a informação pessoal existente no BUPi.

Na verdade, não resulta claro se o acesso a todas as poligonais diz respeito apenas aos polígonos traçados ou se, ao contrário, implica o acesso a toda a informação constante da estrutura de atributos do RGG. Se se confirmar este último sentido, a CNPD entende dever ser reponderado o reconhecimento de um tão vasto acesso a dados pessoais à luz do princípio da proporcionalidade, na vertente de necessidade do acesso (como impõe a alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP), por parecer adequado e suficiente o acesso à informação pessoal estritamente referente à zona onde se está fazer a representação gráfica georreferenciada – aliás, em coerência com a delimitação por área geográfica de atuação do técnico, a que se refere a alínea c) do n.º 2 do mesmo artigo 7.º do Projeto.

4. Em relação ao Balcão Único do Prédio (BUPi), o artigo 19.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. Simplesmente, não regula nem explicita os termos em que tal autenticação se processa. Não explica, desde logo, se há um registo prévio dos funcionários para verificação dos respetivos atributos, nem onde está conservada essa informação, nem tão-pouco como é feito o relacionamento da informação.

Considerando que a alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º do citado diploma legal determina a definição por decreto regulamentar das condições de funcionamento e interoperabilidade do BUPi, estranha-se que este Projeto seja omissivo quanto àquele aspeto de regime, o qual é obviamente imprescindível para o funcionamento do BUPi. Tanto mais que não se conhece diploma legislativo que regule genericamente as possíveis formas de autenticação dos funcionários da Administração Pública em plataformas eletrónicas.

A CNPD recomenda, por isso, a definição no presente Projeto das condições de autenticação dos funcionários das entidades públicas, em especial definindo se depende de um registo prévio dos mesmos, quem é responsável por tal registo e como se processa o corelacionamento da informação.

5. No que diz respeito aos conteúdos e funcionalidades do BUPi, especifica-se na alínea c) do n.º 3 do artigo 20.º do Projeto que o BUPi contém o «Número de Identificação do Prédio e



as demais chaves setoriais que permitem garantir a orquestração de processos de interoperabilidade».

Não se explicitando em ponto algum do Projeto o que sejam as «demais chaves setoriais», a CNPD recomenda a sua precisão. Admite-se que correspondam aos números setoriais de identificação dos prédios a que se refere a alínea j) do n.º 2 do mesmo artigo, mas razões de certeza jurídica justificam o esclarecimento desta nova categoria de dados.

Sugere-se, assim, a indicação da chave ou chaves relevantes para cada entidade pública referida no artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto.

6. A terminar, três observações quanto ao regime da interoperabilidade, consagrado no artigo 22.º do Projeto.

Em primeiro lugar, julga-se resultar de forma clara da norma do n.º 1 do artigo 22.º do Projeto que a permissão da interoperabilidade dos dados está delimitada aos dados indicados no n.º 1 do artigo 5.º utilizados para efeitos cadastrais, registrais, matriciais e agrícolas, pelo que daqui não resulta a interoperabilidade entre toda a informação, por exemplo, detida pelo Instituto dos Registos e Notariado, I.P., *maxime* a informação conservada para efeitos de registo civil. Outra interpretação que a letra da norma possa suportar seria sempre inadmissível por contrariar a finalidade e o âmbito do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, violando com isso o princípio da proporcionalidade (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LPDP).

Em segundo lugar, entende a CNPD que o disposto no n.º 2 do artigo 22.º merece uma aclaração. De facto, a determinação de que o Número de Identificação do Prédio (NIP) é comunicado a cada uma das entidades públicas após o procedimento de autenticação suscita dúvidas, por não se ver que relação direta possa existir entre a criação do NIP e a autenticação para efeitos de acesso ao BUPi. Dir-se-ia fazer mais sentido prever um dever de comunicação de NIPs a cada entidade pública sempre que os mesmos sejam criados. De todo o modo, sugere-se a explicitação do conteúdo do preceito.

Em terceiro lugar, assinala-se o teor vago do n.º 4 do artigo 22.º. 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.

III. Conclusão

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda:

- i. A eliminação do advérbio *designadamente* inscrito no n.º 1 do artigo 5.º do Projeto e a alteração de redação da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, de modo que os dados tratados não extravasem o âmbito de aplicação do regime criado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que o presente Projeto vem regulamentar;
- ii. A reponderação da exigência de inscrição no registo, para publicitação, do dado *domicílio profissional*, constante da alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º do Projeto;
- iii. A definição no presente Projeto das condições de autenticação dos funcionários das entidades públicas interessadas;
- iv. A explicitação ou aclaração do disposto no n.º 3 do artigo 7.º, na alínea c) do n.º 3 do artigo 20.º e no n.º 2 do artigo 22.º do Projeto.

Este é o Parecer da CNPD.

Lisboa, 26 de outubro de 2017



Filipa Calvão (a Presidente, que relatou)