



## PARECER N.º 30/2018

### I. Pedido

O Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, o Anteprojeto de Decreto-Lei que procede à criação do Portal Nacional de Fornecedores do Estado e estabelece o respetivo regime jurídico.

A CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, nos termos do n.º 1 do artigo 21.º e n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, emite o presente parecer ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º do Regulamento (EU) 679/2016, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados (doravante, RGPD), restringindo a sua pronúncia aos aspetos relativos à protecção de dados pessoais.

### II. Apreciação

Como consta do Preâmbulo do Anteprojeto de Decreto-Lei em análise o presente diploma procede à criação do Portal Nacional de Fornecedores do Estado no âmbito da contratação pública com a finalidade de simplificar e agilizar, mediante recurso a meios digitais, os procedimentos de verificação e comprovação da inexistência de impedimentos à contratação previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), bem como da confirmação da regularidade da situação tributária e contributiva dos consumidores, para efeitos de pagamentos relacionados com contratos públicos, ficando os fornecedores dispensados de fazer prova de idoneidade e da regularidade da situação tributária e contributiva perante cada entidade adjudicante. O Portal permitirá ainda estruturar um catálogo de fornecedores do Estado, por tipo de bens, serviços ou obras públicas.

Como nota prévia importa referir que da análise do Anteprojeto de Decreto-Lei resulta que o mesmo se aplica a pessoas singulares e coletivas, nacionais ou estrangeiras que participem nos procedimentos de formação de contratos públicos ou que tenham celebrado um contrato público e que optem por se registar no Portal (cf. artigo 3.º do Anteprojeto de Decreto-Lei). Ora, isto significa que o registo no Portal não resulta de uma de imposição legal, antes é uma

opção alternativa dos fornecedores, que se pretende, por esta via, promover. Só assim se compreende que o Anteprojeto de Decreto-Lei consagre como fundamento de licitude de diversos tratamentos de dados nele previstos o consentimento do fornecedor: veja-se o estatuído no n.º 3 do artigo 1.º («O Portal agrega informação sobre o fornecedor mediante consentimento expresso do mesmo...»), no n.º 1 do artigo 5.º («O Portal consiste num sistema de informação de acesso através da internet, no qual são disponibilizadas informações sobre fornecedores do Estado, mediante consentimento expresso...») e no artigo 7.º («No momento do registo o fornecedor do Estado manifesta o seu consentimento, de forma inequívoca, para efeitos de verificação e disponibilização pelo IMIC,IP, dos dados registados junto das entidades detentoras ou das Autoridades de outros Estados Membros»). De facto, o consentimento só pode ser considerado um fundamento legitimador do tratamento de dados pessoais se, estando em causa um fornecedor que seja uma pessoa singular, lhe for possível fazer uma verdadeira escolha entre aceitar ou declinar dar esse consentimento sem que a opção pelo não consentimento seja suscetível de acarretar qualquer prejuízo.<sup>1</sup>

Importa agora analisar as questões específicas que se colocam em matéria de proteção de dados pessoais:

1 - Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º do Anteprojeto de Decreto-Lei, o Portal agrega informação sobre o fornecedor, mediante consentimento expresso do mesmo, quanto à sua situação tributária e contributiva perante a Autoridade Tributária e Aduaneira e perante a Segurança Social, a sua idoneidade e dos respetivos titulares do órgão de administração, direção ou gerência relativas à sua situação criminal e ainda outra informação relevante sobre a sua atividade (informação sobre a sua distribuição geográfica, códigos CPV dos principais bens, serviços e obras, endereços de correio eletrónico e de sítio na internet).

Essas informações podem ser consultadas a partir de diversas fontes administrativas<sup>2</sup>, nomeadamente: a Autoridade Tributária e Aduaneira; a Segurança Social; a Direção-

---

<sup>1</sup> Sobre consentimento veja-se *Guidelines on consent under Regulation 2016/679*, de 28 novembro de 2017 disponível em [https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/WP259rev.01\\_guidelines\\_on\\_consent.pdf](https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/WP259rev.01_guidelines_on_consent.pdf)

<sup>2</sup> No Anteprojeto de Projeto-Lei são catalogadas como “entidades detentoras de dados do Portal”.

Geral da Administração da Justiça, o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) e outras entidades que possam assumir essa qualidade por protocolo.

O n.º 1 do artigo 8.º do Anteprojeto prevê que o Portal contenha os dados aí especificados. A utilização do verbo *conter* permite deduzir que o funcionamento do Portal implica um efetivo registo da informação consultada, o que representa uma duplicação de informação. Sendo certo que a duplicação de informação implica um maior risco de acesso indevido aos dados pessoais dos fornecedores, quando sejam pessoas singulares (bem como dos titulares dos órgãos de administração, direção ou gerência), a CNPD manifesta aqui as maiores reservas quanto a esta solução que o Anteprojeto de diploma parece acolher.

Na verdade, a finalidade ou finalidades visadas com a consulta da informação basta-se com a apresentação no portal da informação consultada, pelo que o princípio da minimização dos dados pessoais, consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD, exige que a informação pessoal não fique registada na plataforma. De resto, não se afigura haver razões de natureza tecnológica que tornem imprescindível a solução de registo dos dados consultados na plataforma, sendo tecnicamente possível a apresentação da informação consultada, sem haver lugar a qualquer registo dessa informação.

Nestes termos, a CNPD recomenda a revisão da redação do n.º 1 do artigo 8.º, no sentido de substituir o verbo «contém» por *apresenta*, sob pena de violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Ainda que assim não se entendesse, sempre seria de exigir que no Anteprojeto se identificassem as categorias de dados pessoais objeto desse registo, bem como o período de tempo da sua conservação, o qual, também por força de um princípio de minimização, deve corresponder ao tempo estritamente necessário para o cumprimento da finalidade que em cada caso justifica a consulta, nos termos impostos pela alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

2 - De acordo com o artigo 4.º, “Compete ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., (IMPIC, I.P.) desenvolver e gerir o Portal, no âmbito das suas atribuições”. Entre as atribuições do IMPIC, I.P., tal como definidas no artigo 3.º, n.º 3, alínea c), do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, consta que este

organismo possa “[a]poiar o membro do Governo da tutela na definição do modelo de contratação pública eletrónica nacional, em articulação com as demais entidades competentes em razão da matéria”, e também “[g]erir o portal dos contratos públicos, designado «Portal Base»” (de acordo com o disposto na alínea f) do mesmo artigo). A competência que o presente inciso atribui ao IMPIC, IP, para gerir o Portal implica a possibilidade deste organismo tratar dados inerentes à plataforma Portal Nacional de Fornecedores do Estado, tais como o tratamento de dados tributários e de condenações penais.

Relativamente a estas últimas, a legitimidade deste organismo para tratar (isto é, realizar as operações de consulta, disponibilização e, eventualmente, registo de) informações relativas a condenações penais dos fornecedores, quando estes sejam pessoas singulares, encontra-se regulada no artigo 10.º do RGPD, aí se exigindo que a lei nacional que preveja ou autorize tal tratamento preveja “garantias adequadas para os direitos e liberdades dos titulares dos dados”. Ora, a garantia adequada desses direitos e liberdades também passa pela aplicação de medidas adequadas de segurança aos sistemas de informação, sendo por isso imperativo que o diploma legal as especifique ou pelo menos preveja o dever da sua adoção. Deste modo, afigura-se imprescindível, na perspetiva da CNPD, que o Anteprojeto defina expressamente as seguintes medidas de segurança:

- Auditoria do sistema  
O dever de adotar mecanismos que permitam identificar situações de utilização abusiva do portal, como por exemplo a recolha massiva de informação sobre fornecedores, de modo que a plataforma seja apta a registar os acessos às informações dos fornecedores do Estado de forma a possibilitar a auditoria da utilização que é feita do sistema (*e.g.*, Quem acedeu a que informação? Quando foi realizado o acesso?);
- Atribuição de acessos  
Uma vez que o Anteprojeto estatui que [o] *Portal tem por base mecanismos de interoperabilidade, através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, designadamente com o portal dos contratos públicos,*



*denominado Portal BASE, com os sistemas de informação das entidades detentoras de dados do Portal, tem de explicitar se o mecanismo de autenticação do Portal Nacional dos Fornecedores do Estado assenta sobre aquele já existente para o Portal dos Contratos Públicos, ou outro. O Anteprojeto deve clarificar qual o mecanismo de autenticação e verificação da autenticidade da entidade que será implementado;*

- o Ligação segura

O dever de assegurar que a comunicação dos dados assenta numa ligação segura.

A CNPD recomenda, por isso, a revisão do artigo 4.º, no sentido de que aí se prevejam as garantias adequadas dos direitos e liberdades dos dados, em especial no plano da segurança dos dados, sob pena de violação do disposto no artigo 10.º do RGPD e de o Anteprojeto não ser condição suficiente para a realização lícita do tratamento.

3 – Por outro lado, o Anteprojeto de Decreto-Lei não identifica quais as categorias de dados que são consultadas a partir de cada uma das entidades, limitando-se a fazer referência aos procedimentos de verificação e comprovação da inexistência de impedimentos à contratação previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP).

Ora, a obtenção do consentimento do titular dos dados para tal operação não diminui a obrigação do responsável pelo tratamento de observar os princípios relativos ao tratamento de dados pessoais, especialmente os previstos no artigo 5.º do RGPD no que respeita à necessidade e proporcionalidade do tratamento bem como a qualidade dos dados objeto de tratamento. Torna-se, pois, essencial a identificação específica das categorias de dados pessoais que são acedidos, quem pode efetuar o acesso a cada categoria de dados (devendo aqui aplicar-se com rigor o critério da necessidade de conhecer ou aceder) e o período de tempo em que se pode aceder.

Paralelamente, para que o consentimento previsto no artigo 7.º do Anteprojeto de Decreto-Lei assente na cabal informação dos termos do tratamento (a operação de acesso), é necessário que seja dado conhecimento ao titular dos dados de todas as entidades cujas bases de dados podem ser consultadas.



Embora a CNPD, na ausência destas informações, não se encontre em condições de se pronunciar sobre a conformidade dos tratamentos em causa com os princípios relativos aos tratamentos de dados pessoais supra referidos, recomenda, de todo o modo, a especificação na norma destes elementos essenciais do tratamento de dados pessoais, sob pena de o consentimento não ser relevante para a legitimação do acesso, já que não preenche um dos requisitos legais: ser informado (cf. ponto 11 do artigo 4.º do RGPD).

4 – O artigo 5.º, n.º 2, do Anteprojeto de Decreto-Lei refere que «[o] Portal tem por base mecanismos de interoperabilidade, através da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, designadamente com o portal dos contratos públicos, denominado Portal BASE, com os sistemas de informação das entidades detentoras de dados do Portal». Acrescenta, no artigo 6.º, n.º 4, que o Portal *envia a informação recolhida (i.e., que foi preenchida pelos fornecedores no registo do Portal) às entidades referidas no n.º 3 do artigo 5.º, para efeitos de verificação de inscrição do fornecedor em causa nos respetivos sistemas, e transmissão dos dados que lhe digam respeito de entre os referidos no n.º 1 do artigo 8.º.*

Donde se depreende que os dados de registo dos fornecedores (descritos no Artigo 6.º) são enviados às entidades detentoras de dados do Portal para que estes possam verificar a situação dessas entidades nos seus sistemas. São, portanto, as entidades detentoras de dados no portal que fazem a consulta aos seus próprios sistemas, com base nos dados que o Portal envia.

Todavia, importa que na previsão legal do procedimento de consulta se salvaguardem os princípios de proteção de dados e, em especial, o da minimização dos dados (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD), garantindo-se que os mecanismos de consulta a desenvolver por cada uma das entidades detentoras de dados no Portal se limitem a devolver ao Portal respostas associadas ao indivíduo/organismo pesquisado e que contenham apenas as categorias de dados absolutamente necessárias para a finalidade do Portal e relativas a um indivíduo.

5 – O n.º 5 do artigo 5.º do Anteprojeto em análise estabelece que o Portal deve estabelecer níveis de acesso diferenciados à informação nele registada, nos termos a

definir por portaria do membro do governo responsável pela área de infraestruturas. Ora, o direito à proteção de dados pessoais respeita a matéria de direitos, liberdades e garantias, pelo que a compressão desse direito, concretizada no acesso aos dados pessoais, terá de constar expressamente da lei, nos termos do artigo 18.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa. Importaria também ver previsto no diploma a forma de exercício do direito de acesso pelos titulares.

6 - O artigo 6.º prevê a inserção, pelo fornecedor, de dados pessoais relativos aos titulares dos órgãos da administração, direção ou gerência, sendo que, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º, no momento do registo o fornecedor manifesta o seu consentimento de forma inequívoca para efeitos de verificação e disponibilização pelo IMPIC, I.P., dos dados registados junto das entidades detentoras ou das autoridades de outros Estado-membros.

No entanto o diploma, é omissivo quanto ao consentimento dos titulares dos órgãos de administração, direção ou gerência para o tratamento dos seus dados pessoais. É certo que há uma obrigação legal (decorrente do Código dos Contratos Públicos) de apresentar esta informação no âmbito de procedimentos de contratação pública, mas o recurso a este procedimento simplificado de comprovação de certos requisitos do fornecedor traduz em si mesmo um tratamento de dados pessoais autónomo, relativo aos dados pessoais de titulares de dados diferentes do fornecedor onde trabalhem ou que representem. Nessa medida, o consentimento do fornecedor não é suficiente para legitimar a sua própria opção pela utilização deste mecanismo, devendo por isso estar prevista a obtenção do consentimento dos titulares dos órgãos de administração, direção ou gerência para o tratamento dos seus dados pessoais.

A CNPD sublinha, assim, a imprescindibilidade de reformulação do artigo 7.º, n.º 1, de forma a abranger o consentimento destes últimos.

7 - O n.º 2 do Artigo 8.º (Acesso aos dados disponibilizados no Portal) refere que “[c]aso seja expressamente autorizado pelo fornecedor do Estado, o Portal pode igualmente disponibilizar” informação adicional.

Para prevenir que os fornecedores vejam publicada informação que não pretendiam, de forma inadvertida, a CNPD aproveita para recomendar que o Portal apresente esta funcionalidade (desativada por omissão) em área reservada do utilizador, em cumprimento da imposição de adoção de medidas técnicas promotoras da proteção de dados por defeito, como impõe o artigo 25.º do RGPD. Pretende-se evitar que o sistema questione o utilizador quanto à vontade de apresentar dados adicionais numa caixa de seleção, durante o registo, favorecendo a autorização inadvertida da publicação dos dados.

8 – Finalmente, uma última nota para sublinhar que, a prever-se o registo de informação no Portal, solução que a CNPD considera desconforme com o RGPD (cf. supra, 1), a previsão de cancelamento do registo do fornecedor no Portal, no Artigo 14.º, deve ser acompanhada da previsão de eliminação imediata dos dados pessoais do fornecedor ou dos titulares dos órgãos deste, pelo facto de os mesmos não serem mais necessários. Não basta, pois, a mera ocultação dos dados pessoais

### III. Conclusão

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda a alteração do Anteprojeto de Decreto-Lei, designadamente quanto aos seguintes pontos:

1. A revisão do n.º 1 do artigo 8.º, no sentido de garantir que a informação pessoal consultada é apenas apresentada no Portal, sem implicar o seu registo na plataforma;
2. A introdução de uma norma que preveja garantias adequadas para os direitos e liberdades dos titulares dos dados, para garantir a segurança da informação, como impõe o artigo 10.º do RGPD;
3. A identificação das categorias de dados pessoais que são objeto de transmissão pelo Portal às entidades detentoras da informação e por estas ao Portal, bem como a consagração do dever do responsável pelo tratamento prestar informação ao titular dos dados de todas as entidades que podem ser consultadas no âmbito do tratamento de dados em causa;



4. A introdução de uma norma que expressamente regule os demais aspetos essenciais dos tratamentos de dados pessoais realizados no âmbito do presente diploma;
5. A reformulação do artigo 7.º, de forma a prever o consentimento dos titulares dos órgãos da administração, direção ou gerência para o tratamento dos seus dados pessoais.

Lisboa, 2 de julho de 2018



Filipa Calvão (Presidente)