



## PARECER/2023/28

### I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o Projeto de Decreto-Lei que visa aprovar Regime Jurídico do Cadastro Predial (RJCP), estabelecer o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC) e a Carta Cadastral como registo único e universal de prédios em regime de cadastro predial (Reg. DL 420/XXIII/2022).

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, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com o 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.

### II. Apreciação

3. Através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho, foi aprovado o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, o qual estabelece, entre outros, o objetivo de concretização de programas que visam o conhecimento sobre a localização, limites e titularidade dos prédios rústicos e mistos, e sobre os prédios sem dono conhecido, no âmbito da informação cadastral simplificada e do cadastro predial. E em concretização deste, o Plano Nacional de Ação, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71-A/2021, de 8 de junho, engloba medidas concretas como a aprovação do novo regime jurídico do cadastro predial, articulado com o regime jurídico do sistema da informação cadastral simplificada, desenvolvendo-se o sistema nacional de cadastro predial. Paralelamente, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) prevê a Reforma «Reorganização do sistema de cadastro da propriedade rústica e do Sistema de Monitorização de Ocupação do Solo (SMOS)», inscrita na componente «C8 – Florestas», que estabelece o quadro jurídico necessário para operacionalizar o investimento «RE-C08-i02: Cadastro da propriedade rústica e sistema de Monitorização da Ocupação do Solo», contemplando, entre outros diplomas, a publicação de diploma que aprova o novo Regime Jurídico do Cadastro Predial (RJCP).

4. Nos termos do preâmbulo, torna-se necessário criar um regime jurídico do cadastro predial novo e estabelecer um sistema nacional de informação cadastral que assegure a integração de toda a informação relativa à propriedade fundiária com base no cadastro predial, permitindo a disponibilização dos dados de identificação, de caracterização dos prédios, em articulação com o registo predial e com a inscrição matricial.



5. Assim, o projeto de decreto-lei aprova o regime jurídico do cadastro predial, estabelece o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC) e a Carta Cadastral como registo único e universal de prédios em regime de cadastro predial. Procede, ainda, à primeira alteração da Lei n.º 3/2015, de 9 de janeiro, que regula o regime de acesso e exercício da atividade profissional de cadastro predial, em conformidade com a disciplina da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, e do Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, que transpuseram as Diretivas n.ºs 2005/36/CE, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, e 2006/123/CE, relativa aos serviços no mercado interno.

6. Nos termos do artigo 4.º do Projeto de Decreto-Lei a Direção Geral do Território (DGT) é a Autoridade Nacional de Cadastro Predial, competindo-lhe assegurar a aplicação do regime jurídico do cadastro predial instituído pelo presente decreto-lei e a coordenação das intervenções em matéria de cadastro predial. Entre as várias competências que lhe são atribuídas destacam-se a de promover a aplicação do regime jurídico do cadastro predial, em articulação com o regime jurídico do sistema de informação cadastral simplificada (alínea b); desenvolver, coordenar e gerir o SNIC, assegurando a interoperabilidade com o portal único de serviços públicos e com o Balcão Único do Prédio (BUPi), previsto no regime do sistema de informação cadastral simplificada; Assegurar o sistema de registo e de inscrição de Técnico de Cadastro Predial (TCP) e manter permanentemente atualizada a respetiva lista oficial (alínea e); assegurar, no âmbito do SNIC, o registo e a autenticação dos titulares cadastrais e dos seus representantes legais, bem como o registo, a autenticação e a acreditação de TCP, e o acesso aos respetivos dados pessoais (alínea g).

7. Por sua vez o artigo 7.º prevê que o Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC) integra toda a informação relativa ao cadastro predial, identifica e disponibiliza os dados de caracterização e de identificação dos prédios inscritos na Carta Cadastral e assegura a gestão e a conservação do cadastro predial, integrando a informação relativa à propriedade e outros direitos reais sobre prédios cadastrados e respetivos titulares, da responsabilidade do IRN, I.P., por interoperabilidade através do BUPi bem como a informação relativa ao atributo do valor patrimonial tributário dos prédios cadastrados, da responsabilidade da AT, por interoperabilidade através do BUPi.

8. O Projeto contempla o tratamento de dados pessoais dos titulares cadastrais, de representante do titular cadastral, dos titulares dos prédios confinantes e dos técnicos de cadastro predial. Contempla ainda o tratamento de dados de identificação dos funcionários, agentes, e utilizadores que acedem à informação relativa à documentação e informação constante do SNIC. Na medida em que o Projeto prevê a disponibilização de meios de pagamento eletrónico, sem, no entanto, os especificar, poderão eventualmente ser tratados dados bancários.



9. Importa, antes de mais, assinalar que o presente projeto de Decreto-Lei não vem suportado por um estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais – o qual é, recorda-se, obrigatório nos termos do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. A ausência do referido estudo de impacto compromete uma avaliação mais completa quanto aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais.

10. Analisando o projeto de Decreto-Lei do ponto de vista da sua conformidade com o regime legal de proteção de dados pessoais, importa notar que o artigo 36.º elenca os dados pessoais do titular cadastral que são passíveis de ser objeto de tratamento: nome do titular; número de identificação fiscal do titular; domicílio do titular por referência ao lugar de residência habitual com indicação do endereço postal; endereço de correio eletrónico, bem como de contacto telefónico; sendo que o n.º 3 refere que *podem ser recolhidos outros dados ou documentos necessários à boa instrução do procedimento*. Nas situações de comunhão ou compropriedade de prédios, são recolhidos os dados de todos os titulares ou comproprietários. No caso de representante do titular cadastral, devem ser igualmente recolhidos os dados de identificação do representante, *designadamente* o respetivo nome, número de identificação fiscal e domicílio habitual.

11. Os dados em causa são adequados, pertinentes e limitados ao necessário para a prossecução da finalidade visada, na medida em que para a identificação dos prédios é imprescindível a identificação do respetivo proprietário, e o NIF é aqui o dado pessoal que permite assegurar o relacionamento da informação existente nos registos prediais com a informação sobre património de que dispõe a Autoridade Tributária e Aduaneira. Assim, considera-se cumprido o princípio da minimização dos dados previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD. Excetua-se a referencia a *outros dados ou documentos necessários à boa instrução do procedimento*, cuja necessidade, por falta da sua especificação, não é possível à CNPD aferir.

12. No que respeita ao representante do titular cadastral sugere-se a eliminação do advérbio *designadamente* do n.º 5 do artigo 36.º por forma a que as categorias de dados pessoais a tratar não se apresentem a título meramente exemplificativo, devendo o diploma definir com precisão os termos em que o tratamento se pode realizar. De outro modo, nestes termos abertos a CNPD não pode concluir pela proporcionalidade dos dados a tratar, não estando assegurada a conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

13. Nos termos do artigo 8.º, no âmbito do SNIC são asseguradas as funcionalidades de acesso ao registo e à autenticação eletrónica segura dos técnicos das CCDRs para exercício das competências previstas no presente projeto de decreto-lei (alínea d)) e acesso ao registo e à autenticação eletrónica segura dos titulares cadastrais e seus representantes legais, bem como ao registo, à autenticação e à acreditação de TCP (alínea e). Recorda-se que na Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, de 28 de março, é recomendado o uso de palavra-

passse, preferencialmente em combinação com outro fator (2FA). Note-se que nos perfis de utilizador enumerados não está referido o perfil de administrador da plataforma, para o qual e de acordo com a mesma Resolução, o mecanismo 2FA é obrigatório.

14. Por sua vez, a alínea *m*) do n.º 1 do artigo 8.º refere que no âmbito do SNIC será assegurada, entre outras funcionalidades, a disponibilização de pagamentos eletrónicos, sem, no entanto, especificar os meios pelos quais esses pagamentos se processarão. Na falta de um estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais que avalie os riscos de tais operações fica, mais uma vez, prejudicada a pronúncia sobre este tratamento. Alerta-se, ainda assim, m para a especial sensibilidade dos dados em causa, cuja violação é suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares.

15. Por outro lado, no n.º 2 do artigo 8.º do Projeto são referidas notificações e comunicações eletrónicas no âmbito dos procedimentos estabelecidos no presente Projeto de Decreto-Lei. Recomenda-se a consideração de medidas técnicas e organizacionais capazes de impedir o envio de dados pessoais, por lapso, para destinatários não pretendidos.

16. Importa agora analisar o artigo 10.º do Projeto relativo à utilização de meios eletrónicos e informáticos. O n.º 1 prevê que *no âmbito do SNIC devem ser utilizados meios eletrónicos e informáticos que garantam a autenticidade, a integridade e a confidencialidade da respetiva informação e documentação, assegurando, designadamente, a criação, a alteração e a eliminação de dados, o registo das consultas e a delimitação do universo de utilizadores das bases de dados*. A CNPD observa que, a par daqueles três princípios enunciados, falta prever que os meios informáticos devem também garantir a disponibilidade dos dados.

17. Ainda nos termos do mesmo artigo, a utilização dos meios eletrónicos e informáticos deve garantir, entre outras funcionalidades, o registo das consultas. Assim, importa definir o prazo de retenção dos registos para efeitos de auditoria da utilização do sistema, devendo tais registos ser realizados não apenas para as consultas, mas também para as operações de *criação, alteração e eliminação* de dados.

18. Por sua vez o n.º 4 deste artigo prevê que *a identificação eletrónica no âmbito do SNIC deve ser feita através da utilização dos meios de autenticação eletrónica com cartão de cidadão ou Chave Móvel Digital, bem como dos meios de identificação eletrónica emitidos noutros Estados-Membros reconhecidos para o efeito nos termos do artigo 6.º do Regulamento (EU) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho*.

19. A este propósito, a CNPD alerta para a circunstância de os mecanismos de autenticação dos técnicos das CCDRs terem de ser disponibilizados pelas respetivas 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.



20. 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, pelo que a sua utilização poderá constituir uma violação do disposto no citado artigo 18.º-A da Lei n.º 7/2007, sendo, por isso, essencial garantir um meio alternativo de autenticação.

21. Por sua vez, o artigo 76.º vem regular o direito de informação previsto nos artigos 13.º e 14.º do RGPD, limitando-se a referir que qualquer pessoa tem o direito de ser informada sobre os dados pessoais que lhe digam respeito, bem como sobre a identidade e o endereço da entidade responsável pelo tratamento e conservação dos dados pessoais relativos a prédios cadastrados e demais informações previstas nos artigos 13.º e 14.º do RGPD. Recomenda-se a reformulação deste artigo por forma a concretizar quem é a entidade pública responsável por garantir esse direito.

22. Por último, o n.º 2 do citado artigo 76.º dispõe que «Ao acesso e disponibilização de dados pessoais nos termos do presente decreto-lei aplica-se o regime legal relativo à proteção de dados pessoais que resulta da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual, e do RGPD. 3 - O disposto no número anterior não prejudica a partilha de informação nos termos do dever de colaboração previsto no n.º 3 do artigo 9.º». Ora a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, regula o acesso a documentos administrativos, dispondo no n.º 1 do artigo 5.º que todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.

23. Porém, o n.º 5 do artigo 6.º regula o acesso por um terceiro a documentos nominativos (documento que contenha dados pessoais, na aceção do regime jurídico de proteção das pessoas singulares) fazendo depender esse direito de acesso de autorização escrita do titular dos dados «ou se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação».

24. Ora, o direito de acesso por terceiros a documentos administrativos, incluindo a documentos nominativos, não se confunde com o direito de acesso dos titulares dos dados previsto no artigo 15.º do RGPD, pelo que,

não sendo perceptível qual o direito de acesso que aqui se pretende prever, se recomenda a clarificação do n.º 2 do artigo 76.º do Projeto.

### III. Conclusão

25. Nos termos e com os fundamentos acima expostos a CNPD recomenda:

- a) A eliminação do advérbio designadamente do n.º 5 do artigo 36.º;
- b) A reformulação do artigo 8.º por forma a prever o uso de palavra-passe em combinação com outro fator (2FA) para a autenticação eletrónica segura;
- c) A consideração de medidas técnicas e organizacionais nas notificações e comunicações eletrónicas no âmbito dos procedimentos estabelecidos no presente decreto-lei para impedir que dados pessoais sejam enviados, por lapso, para destinatários não pretendidos;
- d) Que no n.º 1 do artigo 10.º se contemple que os meios informáticos deverão também garantir a disponibilidade dos dados e seja definido o prazo de retenção dos registos para efeitos de auditoria da utilização do sistema;
- e) Que se repondere a utilização dos meios de autenticação eletrónica com cartão de cidadão para identificação eletrónica dos técnicos das CCDRs ou, pelo menos, que se preveja a obrigação de garantir alternativa à sua utilização; e
- f) A clarificação do n.º 2 do artigo 76.º nos termos supra expostos.

Lisboa, 22 de março de 2023



Maria Cândida Guedes de Oliveira (Relatora)