

PARECER/2026/9

I. Pedido

1. O Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou em 19 de janeiro de 2026 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) a emissão de parecer até ao dia 03 de fevereiro de 2026 sobre:

- i) O Projeto de decreto-lei que altera o regime jurídico do sistema de informação cadastral simplificado e do Balcão Único do Prédio - MJ - (Reg.º DL 489/XXV 12025);
- ii) O Projeto de decreto regulamentar que altera o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que regulamenta o regime jurídico do Sistema de Informação Cadastral Simplificado e do Balcão Único do Prédio - MJ - (Reg.º DR490/XXV 12025);

2. O pedido de parecer não veio instruído com qualquer estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais.

3. 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 pelo n.º 4 do artigo 36.º, assim como pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.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) A tutela jurídica dos dados pessoais

4. O quadro jurídico para a proteção dos dados pessoais encontra-se essencialmente centrado na Constituição da República Portuguesa, através do seu artigo 35.º, assim como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante CDFUE) e no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

5. A noção legal de dados pessoais está estabelecida no artigo 4.º, 1) do RGPD considerando que os mesmos correspondem à “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular;”.

6. Por sua vez, de acordo com o artigo 8.º CDFUE o tratamento dos dados de carácter pessoal deve processar-se no estrito respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares, em especial pelo direito à proteção dos dados pessoais (*princípio da legalidade*).

7. No que concerne ao RGPD, este veio consignar no artigo 5.º, n.º 1 que os dados pessoais são: i) Objeto de um tratamento lícito, leal e transparente (*licitude, lealdade e transparência*); ii) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser tratados de forma incompatível com essas finalidades (*limitação das finalidades*); iii) Adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário à prossecução das finalidades para as quais são tratados (*minimização dos dados*); iv) Exatos e atualizados sempre que necessário, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para que os dados inexatos sejam apagados ou retificados sem demora (*exatidão dos dados*); v) Conservados de forma a permitir a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados (*limitação da conservação*); vi) Tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidentais, recorrendo a medidas técnicas ou organizativas adequadas (*integridade e confidencialidade*).

8. Por último o artigo 5.º, n.º 2 do RGPD veio estabelecer o comando de que o responsável pelo tratamento deve adotar as medidas que lhe permitam comprovar que o tratamento de dados pessoais é realizado em conformidade com os princípios enunciados (*responsabilidade*).

ii) O enquadramento legal dos Projetos

9. O Código do Registo Predial, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de julho, na sua redação atual, destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico imobiliário (artigo 1.º).

10. A Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto teve como objeto, de acordo com o seu artigo 1.º, a implementação de um sistema de informação cadastral simplificado, adotando medidas para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos (a) e do Balcão Único do Prédio (BUPi) (b), enquanto balcão físico e virtual da responsabilidade do Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (artigo 22.º, n.º 1).

11. O Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017 de 03 de novembro veio disciplinar o Balcão Único do Prédio (BUPi).

12. A Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto veio generalizar a aplicação do sistema de informação cadastral instituído pela mencionada Lei n.º 78/2017, promovendo a universalização do Balcão Único do Prédio (BUPi), enquanto plataforma nacional de registo e cadastro do território (PNRCT), abrangendo os prédios urbanos, rústicos e mistos de todo o território nacional, criando ainda o Centro de Coordenação Técnica, integrado no Ministério da Justiça (artigo 5.º, n.º 1, alínea a)).

13. O Decreto Regulamentar n.º 4/2019, de 03 de novembro veio alterar a disciplina do sistema de informação cadastral simplificada, já estabelecida no mencionado Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017.

iii) O desenho legislativo e a sua sustentabilidade

14. O Projeto do decreto-lei (doravante Projeto D-L) altera o regime jurídico do sistema de informação cadastral simplificado e do Balcão Único do Prédio - MJ - (Reg.º DL 489/XXV 12025).

15. No seu Preâmbulo consta que se tem em vista “clarificar algumas das atuais disposições legais e introduzir novas medidas, ...” que passa, entre outras, pela “densificação do conceito de “interessados” com legitimidade para a realização do procedimento de representação gráfica georreferenciada (RGC)” (i), a admissibilidade de informação partilhada constante do BUPi com entidades privadas que prossigam atribuições públicas (iv).

16. Tal projeto define o seu objeto (artigo 1.º), enumera as alterações à Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto (artigo 2.º), à Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto (artigo 3.º), ao anexo II constante neste último diploma (artigo 4.º), bem como alterações ao Código de Registo Predial (artigo 5.º), ao Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (artigo 6.º), aditamentos à mencionada Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto (artigo 7.º), assim como à Lei n.º 65/2019, de 23 de agosto (artigo 8.º), estabelecendo as disposições transitória (artigo 9.º), a norma revogatória (artigo 10.º), o prazo de RGG dos bens imóveis do domínio privado do Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais e institutos públicos (artigo 11.º), o regime emolumentar e tributário (artigo 12.º), a gratuidade do procedimento de conciliação administrativa (artigo 13.º), a respetiva entrada em vigor (artigo 14.º).

17. Por sua vez, o Projeto de decreto regulamentar (doravante Projeto D-R) altera o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que regulamenta o regime jurídico do Sistema de Informação Cadastral Simplificado e do Balcão Único do Prédio - MJ - (Reg.º DR490/XXV 12025).

18. No seu Preâmbulo consta que “mostra-se necessário, uma vez mais, alterar o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, para harmonizar a regulamentação jurídica do sistema de informação cadastral simplificado e do BUPi com as novas disposições legais”.

19. Tal projeto define o seu objeto (artigo 1.º), enumera as alterações ao mencionado Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro (artigo 2.º), enumera a norma revogatória (artigo 4.º), bem como a respetiva entrada em vigor (artigo 5.º) – certamente por lapso não consta o artigo 3.º.

iv) As posições anteriores da CNPD

20. A CNPD tem vindo nos últimos tempos a emitir pareceres sobre a matéria legislativa e regulamentar que são objeto dos projetos agora em apreço, sendo de relembrar alguns dos mesmos, mas sempre numa perspetiva de proteção dos dados pessoais.

21. No Parecer n.º 52/2017, de 26 de outubro, o qual incidiu sobre o projeto do decreto regulamentar da Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto, que cria um sistema de informação cadastral simplificada e o Balcão Único do Prédio, terminou com as seguintes recomendações: (i) A eliminação do advérbio designadamente inscrito no n.º 1 do artigo 5.º do Projeto e a alteração da redação da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto [artigo 6.º do Decreto

Regulamentar n.º 9-A/2017], de modo que os dados não extravasem o âmbito do regime criado pela Lei n.º 78/2017, de 17 de agosto; (ii) A reponderação da exigência de inscrição no registo, para publicitação, do dado do domicílio profissional [quando este for de uma pessoa singular e corresponda ao seu domicílio pessoal]; (iii) A definição no presente Projeto das condições de autenticação dos funcionários das entidades públicas interessadas [em especial se depende de um registo prévio dos mesmos, quem é o responsável por tal registo e como se processa o corelacionamento da informação]; (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” [regime da interoperabilidade dos dados].

22. No Parecer 2019/48, de 23 de agosto sobre o projeto de diploma que visou alterar o Decreto Regulamentar n.º 9-A/2017, de 3 de novembro, que definiu e regulamentou o regime jurídico do Sistema de Informação Cadastral Simplificado e do Balcão Único do Prédio, sustentou-se o seguinte: (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.

23. No Parecer 2022/4, de 19 de janeiro sobre o Projeto de “Protocolo de interconexão de informação de identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos, mistos e urbanos do sistema de informação cadastral simplificada e balcão único do prédio, recomendou: (i) “a densificação das disposições do Projeto de Protocolo que procuram concretizar os princípios de proteção dos dados pessoais, nos termos explicitados supra, nos pontos 9 e 12 a 14”; (ii) “ densificação e reponderação, respetivamente, do disposto no n.º 2 e n.º 3 da cláusula 4.ª, nos termos explicitados supra, nos pontos 15 e 16.”

24. No Parecer 2023/28, de 22 de março, o qual se pronunciou sobre o Projeto de Decreto-Lei que visou aprovar o Regime Jurídico do Cadastro Predial, estabelecer o Sistema Nacional de Informação Cadastral e a Carta Cadastral como registo único e universal de prédios em regime de cadastro predial, foi recomendado: (i) A eliminação do advérbio designadamente do n.º 5 do artigo 36.º; (ii) 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; (iii) 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; (iv) 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; (v) que se repondere a utilização dos meios de autenticação

eletrónica com cartão de cidadão para identificação eletrónica das CCDRs ou, pelo menos, que se preveja a obrigação de garantir alternativa à sua utilização; e (vi) a clarificação do n.º 2 do artigo 76.º nos termos supra expostos”.

25. No Parecer 2023/78, de 07 de agosto que incidiu sobre os projetos de alteração ao regime jurídico do sistema de informação cadastral simplificado e do Balcão Único do Prédio e a regulamentação do regime jurídico do Sistema de Informação Cadastral Simplificado e do Balcão Único do Prédio, recomendou o seguinte: i) A especificação dos mencionados mecanismos de “autenticação eletrónica partilhada” e de “utilização uniforme entre ambos os portais”; ii) A especificação dos dados pessoais relativamente aos quais podem passar a estar acessíveis através do “regime dos dados em formato aberto”; iii) A densificação das finalidades e especificação do âmbito dos protocolos a celebrar entre as designadas instituições públicas e instituições privadas, bem como os dados pessoais que serão eventualmente partilhados; iv) As observações constantes nos Pareceres n.º 52/2017 e 2019/48, mencionadas nos itens 17, 18 e 19; v) A fixação de um prazo de conservação dos dados, quando os mesmos passam a ser desnecessários; vi) A densificação do regime de controlo dos acessos às mencionadas bases de dados, estabelecendo um prazo de conservação desses registos; vii) A realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados.

26. A CNPD mantém no seu essencial os alertas e as recomendações anteriormente mencionadas.

27. Mais será de referir, que caso a opção legiferante seja no sentido de regulamentar através de portaria o respetivo sistema de interoperabilidade, impõe-se que no mesmo esteja previsto a identificação do utilizador desse sistema de comunicação, designadamente mediante o respetivo registo, através do seu histórico ou relatório de operações (*log*), estabelecendo-se para o efeito um código de acesso pessoal e intransmissível.

28. Mais deverá constar nessa mesma regulamentação o desenho dos mecanismos de segurança que devem ser assegurados no respetivo sistema de interoperabilidade de informação.

29. Assim, sugere-se a previsão legal de Portaria regulamentadora respeitante ao sistema de interoperabilidade, mormente através da identificação individual do utilizador, mediante um código de acesso pessoal e intransmissível, assim como a densificação dos mecanismos de segurança a executar.

v) O possível impacto na proteção dos dados pessoais

30. A CNPD chama também a atenção para a observância do disposto no 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), segundo o qual “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”.

31. Deste modo, tal omissão compromete a realização de um parecer sustentado e sustentável quanto à validade e fiabilidade relativamente aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais constantes neste “Projeto DL”.

III. CONCLUSÕES

32. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD emite o presente parecer, formulando as seguintes recomendações:

- a) Renova as anteriores posições com os respetivos alertas e recomendações;
- b) A previsão legal de Portaria regulamentadora do sistema de interoperabilidade, mormente através da identificação individual do utilizador, impondo um código de acesso pessoal e intransmissível, bem como mediante a densificação dos mecanismos de segurança a executar;
- c) A realização do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais.

Aprovado na reunião de 03 de fevereiro de 2026.

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**

Data: 2026.02.03 18:53:14+00'00'

Certificado por: **Diário da República**

Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

