



PARECER N.º 28/2014

1. O pedido

O Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia vem solicitar que a Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) emita parecer sobre o Projeto de Decreto-Lei que procede à criação do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC).

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23º do mesmo diploma legal.

2. Apreciação

2.1. O âmbito do presente parecer centra-se na apreciação da matéria relativa à proteção de dados pessoais, interpretando-se o seu conceito na aceção do artigo 3º, alínea a), da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (LPD).

Para efeitos da mesma Lei, entende-se por tratamento de dados pessoais *“qualquer operação ou conjunto de operações sobre dados pessoais, efectuadas com ou sem meios automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a comunicação por transmissão, por difusão ou por qualquer outra forma de colocação à disposição, com comparação ou interconexão, bem como o bloqueio, apagamento ou destruição”* - cf. artigo 3º, alínea b).

É pois partindo desta definição legal e à luz dos princípios de proteção de dados que passamos a analisar os preceitos integradores do projeto de diploma.

2.2. O diploma em projeto procede à criação do Sistema Nacional de Informação Cadastral (SNIC), o qual integra o cadastro predial, o cadastro geométrico da propriedade rústica e a informação de natureza cadastral (cf. artigo 1º).

Ao longo do diploma o legislador faz diversas referências à aplicação da Lei de Protecção de Dados relativamente a operações sobre dados pessoais. Mas faz também apelo ao dever de sigilo previsto no artigo 64º da Lei Geral Tributária, em particular no Capítulo II que tem como epígrafe “Informação de Natureza Cadastral”.

O acesso a dados pessoais de terceiros e, em particular, a informação sobre a situação fiscal de pessoas singulares, na medida em que contende com a reserva da vida privada, cai no âmbito da protecção expressa dos artigos 26º e 35º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A restrição desse direito e a libertação do sigilo a tal respeitante deve assim constar expressamente da lei e limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos (cf. artigo 18º da CRP).

Deste modo, considerando que o projeto de diploma inclui matéria que constitui reserva relativa de competência da Assembleia da República, o mesmo terá de obedecer à forma de Lei da Assembleia da República ou de Decreto-Lei por esta autorizado, face ao disposto nos artigos 18º e 165º nº1, alíneas b) da Constituição da República.

É certo que o legislador fundamenta a competência do Governo para legislar no disposto na alínea c) do nº1 do artigo 198º da Constituição - *Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas, fazer decretos-leis de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam* -, que no caso será a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo.

Todavia, a circunstância de este diploma ainda não ter sido aprovado, exige que deixemos este reparo a respeito da falta de forma legal do diploma em análise.

2.3. Como decorre dos termos do artigo 3º do projeto de diploma, o SNIC tem como objetivo, entre outros, os seguintes:

- “contribuir para a criação de um sistema de informação único que contenha toda a informação cadastral existente e a produzir” (cf. al. b));

- “facultar a gestão uniforme e informatizada da informação cadastral” (cf. al e));
- “assegurar o acesso generalizado à informação cadastral pela Administração Pública, pelos cidadãos e pelas empresas, designadamente por via eletrónica” (cf. al g));
- “assegurar a sua interoperabilidade com os sistemas informáticos utilizados pelo Instituto dos Registos e Notariado, IP, pela Autoridade Tributária e Aduaneira e outros sistemas relevantes em matéria de informação cadastral” (cf. al h)).

Dos termos acabados de transcrever decorre, claramente, que o diploma prevê a realização de operações que, na medida em que se reportem a informações sobre pessoas singulares, configuram tratamentos de dados pessoais, como tal sujeitos aos princípios de proteção de dados e às disposições da Lei nº 67/98, de 26 de outubro, como o próprio legislador fez questão de salientar pontualmente ao longo do diploma.

Destacam-se, em matéria de proteção de dados, diversos preceitos inseridos nos Capítulos II e IV - incompreensivelmente separados pelo Capítulo III que se reporta ao Cadastro Geométrico da Propriedade Rústica –, através dos quais o legislador pretende adequar as operações previstas aos referidos princípios.

Mas, se dúvidas se não suscitam a respeito da finalidade (cf. artigo 61º do projeto) e da legitimidade do tratamento, o certo é que o diploma em estudo evidencia algumas imprecisões e lacunas que importa aqui destacar.

Passamos pois a analisar o projeto de diploma à luz das disposições legais aplicáveis em matéria de proteção de dados.

2.3.1. Responsável pelo tratamento

2.3.1.1. A Direção-Geral do Território (DGT) é a autoridade nacional de cadastro predial, entidade à qual são cometidas as competências previstas no artigo 17º do projeto. Esta entidade é identificada no artigo 62º do diploma como responsável pela “gestão” dos dados integrados no SNIC, nos termos e para os efeitos definidos na alínea d) do artigo 3º da LPD, cabendo-lhe como tal assegurar o direito de informação

e acesso aos dados dos respetivos titulares, a correção de inexatidões, a eliminação de omissões e a supressão de dados indevidamente registados, bem como assegurar a legalidade da consulta e a comunicação da informação.

O artigo 73º nº1 prevê expressamente o direito do titular à informação, em respeito pelo disposto no artigo 10º da LPD (mas sem qualquer alusão a este preceito). Incompreensivelmente, o nº2 do mesmo preceito, ao prever o direito de acesso do titular, fá-lo em termos incompletos e com reporte, apenas, a alínea d) do artigo 11º da LPD.

De salientar que o dever de atualização dos dados cabe também ao titular cadastral (cf. artigo 48º), sendo este ainda responsabilizado pela introdução de dados errados no SNIC (cf. artigo 15º nº4).

Não se suscitam assim dúvidas sobre a qualidade de responsável da DGT - na dupla vertente cadastro predial e SNIC - e sobre as obrigações que nessa qualidade lhe são cometidas.

Sugerimos, todavia, a substituição da expressão “responsável pela *gestão* dos dados” por “responsável pelo *tratamento* dos dados”, à semelhança do que consta da epígrafe do preceito.

Por outro lado, e dado que cumpre ao responsável pelo tratamento assegurar as medidas físicas e lógicas de segurança, essa responsabilidade também deverá ser expressamente cometida à DGT.

2.3.1.2. O nº2 do preceito prevê a “responsabilidade conjunta” da Direção-Geral do Território, do Instituto dos Registos e Notariado, IP, (IRN) e da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) *nos termos que vierem a ser definidos para a operacionalização do SNIC, no que se refere à interoperabilidade das respectivas bases de dados.*

Esta redação suscita-nos as observações que adiante explanaremos. Mas numa primeira abordagem sempre diremos que, em nosso entender, o Instituto dos Registos e Notariado, IP, e da Autoridade Tributária e Aduaneira não são corresponsáveis pelo tratamento de dados em apreço, na aceção do artigo 3º, alínea d), da LPD.

2.3.2. Categorias de dados pessoais tratados

Numa formulação demasiado genérica, o artigo 63º do projeto refere que “são recolhidos para tratamento automatizado os dados pessoais previstos no presente diploma”, pelo que só da análise dos preceitos dispersos pelo projeto é possível extrair a informação sobre os dados a que se refere o preceito.

Sem preocupação de sermos exaustivos, vejamos os seguintes exemplos:

Artigo 13º nº3 – a declaração de titularidade do prédio inclui o número ou números dos artigos matriciais e o número da descrição predial, sendo efetuada em formulário próprio, segundo modelo a aprovar;

Artigo 13º nº6 – o apresentante indica, querendo, os dados relativos aos demais contitulares;

Artigo 18º - informação constante do registo predial;

Artigo 19º - informação constante da matriz predial;

Artigo 43º nº4 - apenas se refere aos dados referidos no anexo ao diploma;

Artigo 64º - refere-se a dados de identificação dos titulares cadastrais recolhidos dos documentos apresentados pelos interessados ou comunicados pelas entidades executantes de operações cadastrais.

Tendo em conta o disposto no artigo 7º conjugado com o artigo 77º do projeto de diploma, seria de concluir que no SNIC não fica registada a informação constante do registo predial e da matriz predial mas tão só o NIP (número de informação predial) obtido a partir do acesso àquela informação. Todavia, do conjunto dos preceitos do diploma resulta que no SNIC fica também registada a “informação cadastral”, esta de âmbito bem mais vasto que a prevista no artigo 7º.

Não resulta assim claro quais os dados pessoais que são efetivamente registados no SNIC, questão particularmente pertinente quanto é certo que a informação constante

do registo predial é muito detalhada e pode envolver dados de terceiros (cf. artigo 93º do Código do Registo Predial).

Importa pois que o artigo 63º do diploma em projeto enuncie com precisão quais os dados pessoais que ficam registados no SNIC.

A propósito da ficha do prédio cadastrado, a emitir nos termos previstos no artigo 77º acima referido, verifica-se que os respetivos elementos obrigatórios irão ser definidos em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da modernização administrativa, da justiça e do ordenamento do território.

Considerando que a portaria em causa respeita a matéria de dados pessoais, deverá a mesma ser sujeita a parecer prévio da CNPD (cf. artigo 22º nº2 da LPD).

2.3.3. Interconexão de dados

Como se refere na alínea h) do artigo 3º do projeto de diploma, é objetivo do SNIC “assegurar a sua interoperabilidade com os sistemas informáticos utilizados pelo Instituto dos Registos e Notariado, IP, pela Autoridade Tributária e Aduaneira e outros sistemas relevantes em matéria de informação cadastral, garantindo-se a proteção dos dados pessoais e o dever de sigilo, nos termos previstos nas legislações respetivas”. E entre os princípios gerais a acautelar, prevê-se no artigo 4º, alínea g), o de coordenação e distribuição de informação constante do SNIC através da plataforma de interoperabilidade.

O artigo 68º, sob a epígrafe “interoperabilidade”, dispõe que *“O SNIC deve assegurar a interoperabilidade com a plataforma para a partilha e intercâmbio de informação cadastral a criar por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, modernização administrativa, justiça e ordenamento do território”*.

Este preceito, ou qualquer outro do diploma, não define o que entende o legislador por interoperabilidade, o que se imporia fazer no respetivo artigo 6º.

Contudo, parece-nos que essa expressão tem o sentido de “associação”, definida na alínea b) do citado preceito como “ligação que permite estabelecer a correspondência

entre o número de identificação do prédio, os números dos artigos matriciais e, quando existente, o número da descrição predial". A essa operação de "associação" se referem designadamente os artigos 6º, alínea o), 18º, alíneas a) e h), 19º, alíneas a) e f), 26º nº1, 35º nº4, 36º, 47º nºs 1 e 3, 51º nº2 e 53º nº2.

Ao referir-se indiferenciadamente a operações de *interoperabilidade* e *associação* o legislador estará por certo a referir-se a operações de interconexão de dados, cujo conceito é definido na alínea i) do artigo 3º da LPD como "forma de tratamento que consiste na possibilidade de relacionamento dos dados de um ficheiro com os dados de um ficheiro ou ficheiros mantidos por outro ou outros responsáveis, ou mantidos pelo mesmo responsável com outra finalidade".

Conviria assim que fosse utilizada terminologia mais consentânea com esta definição legal, uma vez que estamos em presença de operações sobre dados pessoais pelo menos no que ao Instituto dos Registos e Notariado, IP, e à Autoridade Tributária e Aduaneira se refere.

A circunstância de o INR, IP, e a AT participarem nesta operação de interconexão de dados não lhes confere, todavia, a qualidade de corresponsáveis, ao contrário do que considera o artigo 62º nº1 do projeto, que nesta parte se sugere seja alterado.

A portaria a que se refere o artigo 68º do diploma, porque respeitante a matéria de proteção de dados pessoais, deverá ser sujeita a parecer prévio da CNPD (cf. artigo 22º nº2 da LPD).

2.3.4. Acesso aos dados por terceiros

Em matéria de proteção de dados vigora, por princípio, a proibição de acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excecionais previstos na lei, sendo que a informática não pode ser utilizada para tratamento de dados pessoais relativos à vida privada, salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista na lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis (cf. artigo 35º n.ºs 3 e 4 da CRP).

Nos termos do artigo 61º nº2 do projeto, o acesso à informação cadastral por parte dos particulares e das entidades e serviços da Administração Pública e de outras

entidades administrativas efetua-se nos termos previstos no diploma em estudo, sem prejuízo do regime legal relativo à proteção de dados pessoais.

No artigo 65º seguinte prevê-se a comunicação de dados pessoais a organismos e serviços das entidades administrativas para prossecução das respectivas atribuições e competências e a consulta pelas mesmas entidades através de acesso direto ao SNIC.

O legislador estabelece a obrigatoriedade de celebração de acordo com a autoridade nacional de cadastro predial, cabendo a esta definir os limites da consulta face às atribuições e competências das entidades interessadas. Desses acordos será feita remessa de cópia à CNPD.

Não basta, todavia, essa remessa, antes se devendo estabelecer no diploma a sujeição dos termos do acordo a parecer prévio da CNPD.

De resto, no que se refere à cedência de informação sobre dados pessoais a entidades não referenciadas no diploma, faz-se notar que é à CNPD que cabe autorizar pontualmente esse acesso/comunicação por força do disposto no artigo 23º nº1, alínea c), da LPD, salvo se essa comunicação for prevista em diploma legal com aplicação dos princípios e normas de proteção de dados, designadamente com identificação dos intervenientes na operação e a finalidade a que se destinam os dados, o que o diploma em análise manifestamente não assegura.

O mesmo reparo nos suscita a possibilidade de acesso por parte da autoridade nacional de cadastro predial a informação constante de ficheiros de entidades não identificadas, previsto no artigo 52º nº 2 do projeto, caso tal informação respeite a dados pessoais.

2.3.5. Outras observações

Percorrendo sistematicamente o diploma, deixamos ainda nota das seguintes observações que julgamos deverem merecer a atenção do legislador:

Artigo 6º, alínea v) – a expressão apresentação de dados, também utilizada noutros preceitos do diploma, mostra-se equívoca carecendo por isso de definição;

Artigo 13º nº 3 – não se apreende a referência ao disposto no artigo 16º nº 1 da LPD;

Artigo 17º, alínea a) – a inscrição em lista das entidades executantes, quando se trate de pessoas singulares (cf. artigo 21º nº1), consubstancia um tratamento de dados pessoais, como tal sujeito a notificação à CNPD nos termos do artigo 27º nº1 da LPD;

Artigo 17º, alínea i) – não se apreende a razão do envio à CNPD dos comprovativos da admissão das comunicações prévias para execução de cadastro predial das entidades promotoras de operações de execução sistemática do cadastro predial. De salientar que as competências da CNPD estão definidas no artigo 23º da Lei nº 67/97, de 26 de outubro, nas quais o referido envio terá de se enquadrar;

Artigo 20º nº3, alínea g) – não se alcança o motivo do envio à CNPD de cópia dos contratos celebrados pelas entidades promotoras com as entidades executantes;

Artigo 64º nº2 - o recurso à internet, previsto neste e em outros preceitos do diploma, quando estejam em causa dados de pessoas singulares, também suscita particulares reservas à CNPD, na medida em que a difusão de dados pessoais em rede aberta ultrapassa em larga medida o objetivo de transparência e de acesso público à informação, permitindo a agregação de informação sobre pessoas e o estabelecimento de perfis. Sugere-se por isso a proibição da indexação da informação disponibilizada a motores de busca como forma de limitar este potencial de risco para a privacidade dos cidadãos;

Artigo 66º nº2, alínea b) – a expressão “transferência de dados” deve ser substituída por comunicação de dados, mais ajustada em matéria de proteção de dados;

Artigo 72º - Sugere-se que, verificado o incumprimento das condições de utilização da informação, a autoridade nacional de cadastro predial participe os factos, de imediato, à CNPD para efeitos de apuramento de responsabilidade contraordenacional em matéria de proteção de dados.

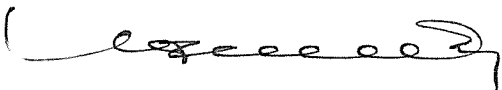


Artigo 74º nº1 – nem todos os artigos do Código do Registo Predial citados no preceito respeitam a segurança da informação e sigilo, pelo que se sugere que a redação seja corrigida em conformidade.

3. Conclusão

Face ao exposto, devem ser vertidos no Projeto de Diploma as considerações e propostas apresentadas, em termos de tornar o ato legislativo conforme aos princípios e normas que regem a matéria de proteção de dados pessoais.

Este é nosso parecer.

Lisboa, 24 de abril de 2014


Helena Delgado António (relatora)