

EXMO (A) SENHOR (A)
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO,
FINANÇAS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

VIA EMAIL : <5COFMA@ar.parlamento.pt>

V.EMAIL 14.03.2019

N/OF. N.º 194/2019- ANMP (TC)_COR641

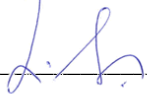
DATA: 02.04.2019

ASSUNTO: REMESSA DE PARECER DA ANMP. PROPOSTA DE LEI N.º 174/XIII/4.º (GOV).REFORMULA E AMPLIA O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO ESTADO (SIOE).

A ANMP vem, pelo presente, remeter ao Senhor Presidente da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, o parecer da ANMP, relativo à iniciativa legislativa em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

Secretário-Geral



Rui Solheiro

PROPOSTA DE LEI N.º 174/XIII/4.^a (GOV). REFORMULA E AMPLIA O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (SIOE).

- PARECER DA ANMP-

I. ENQUADRAMENTO DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

A Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA), no âmbito da Assembleia da República, remeteu à ANMP, para audição, a Proposta de Lei n.º 174/XIII, que pretende proceder à reforma e ampliação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) e à reestruturação e enriquecimento da respetiva informação.

Este diploma pretende concentrar, num único sistema de informação, toda a informação relativa à caracterização das entidades públicas e do emprego no setor público, abrangendo todos os órgãos, serviços e outras entidades que integram o universo do setor público em contas nacionais.

II. CONTEÚDO DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Em geral.

De acordo com a respetiva exposição de motivos, a presente iniciativa legislativa pretende proceder à reforma e robustecimento dos sistema de informação atualmente existente e à alteração da estrutura da informação de caracterização das entidades públicas e dos seus recursos humanos, de forma a obter dados mais ricos, que potenciem e fundamentam a elaboração de análises estatísticas e de estudos técnicos, contribuindo para uma melhoria substancial e uma mais sustentada da definição das políticas públicas.

Nestes termos, propõe-se a reformulação e ampliação do atual SIOE e a integração neste “novo” SIOE da base de dados dos recursos humanos da Administração Pública (BDAP), criada pelo Decreto-Lei n.º 47/98 de 07 de Março, revogando-se, em conformidade, o diploma que atualmente regula o SIOE -- a Lei n.º 57/2011, de 28 de Novembro -- passando ambos os regimes a integrar o diploma que agora se propõe.

Destacam-se, do diploma, os seguintes objetivos:

- Concentrar, num único sistema de informação, toda a informação relativa a entidades públicas e do emprego no setor público;
- Recolher junto dos empregadores públicos informação similar à fornecida pelo setor privado, à administração do trabalho, à cerca de 7 anos atrás, através do chamado “*Relatório Único*”;
- Criação de *webservices* de acesso à informação para serem consumidos pelo setor público, mediante protocolos para o efeito.

- Simplificação dos processos de recolha de informação, por forma a desonerar os empregadores públicos do cumprimento de múltiplas obrigações de reporte.
- Geração automática de relatórios para cumprimento de deveres de informação, para efeitos estatísticos e produção de dados e indicadores (INE, I.P., EUROSTAT, OCDE, OIT, decisores políticos, serviços de controlo, auditoria e fiscalização).
- Recolhas de dados que possibilitam o desenvolvimento de análises e estudos estatísticos mais aprofundados;
- Tramitação de procedimentos administrativos, com uniformização e desmaterialização de processos, e possibilidade de tomada de decisão eletronicamente formalizada.
- Integração dos dados recolhidos pelos carregamentos efetuados na Base de dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP);

Pretende-se, no fundo, criar um “*novo*” SIOE, transformando a estrutura de dados e a dinâmica da sua recolha, dotando o atual sistema de capacidades e valências técnicas para a produção de indicadores e instrumentos de gestão que sejam o balanço social de cada entidade credenciada, o relatório anual da formação, o Relatório Único do Setor Público, e outros instrumentos de acompanhamento dos instrumentos de política e apoio à decisão.

Propõe-se a implementação faseada destas alterações, dando prioridade à recolha de dados identificativos dos trabalhadores do setor público, de informação sobre entradas e saídas, dos dados dos prestadores de serviço bem como à promoção do enriquecimento dos dados de caracterização dos empregadores públicos.

São introduzidas várias normas relacionadas com o Regulamento Geral de Proteção de Dados, designadamente quanto ao acesso à informação por parte dos titulares dos dados pessoais, entre outros aspetos.

Com pertinência para os Municípios, destaca-se:

- O SIOE passa a recolher informação também sobre a atividade social dos “*empregadores públicos*”, designadamente, sobre a sua caracterização e atividade, a saber, entre outros elementos, o respetivos mapas de pessoal, os fluxos de entradas e saídas de trabalhadores, a formação profissional, dados relativos à segurança e saúde no trabalho, dados relativos a acidentes de trabalho e doenças profissionais, greves e prestadores de serviço, entre outros. A periodicidade e termos da recolha desta informação constará de regulamentação própria, com exceção de alguns elementos que a proposta prevê, desde já, que devam ser mensal ou semestralmente atualizados.
- Os empregadores públicos do universo da administração local autárquica, incluindo os setores empresariais e entidades intermunicipais, para efeitos do cumprimento das obrigações previstas neste diploma (à semelhança da solução atualmente em vigor) procedem ao registo e atualização da informação prevista através do SIIAL, criado junto da DGAL (que, neste âmbito, exerce funções de entidade gestora desta plataforma), devendo a DGAL adaptar e desenvolver juntamente com DGAEP uma solução que permita vir a

dar cumprimento cabal às obrigações de recolha de informação resultantes deste diploma, remetendo-se este processo para regulamentação própria.

- São mantidas as sanções para o incumprimento dos deveres de registo, atualização e colaboração (retenção de 10% nas transferências do OE, no mês ou meses seguintes ao incumprimento, com reposição dependente do cumprimento, determinando-se que processos tramitem nos termos da Lei n.º 73/2013, de 03/09).
- Verifica-se um aumento significativo dos dados a recolher e registar, no âmbito dos recursos humanos (artigo 12.º contém o vasto elenco de elementos profissionais e pessoais)
- É proposto um regime transitório, nos termos do qual, só após a criação de condições técnicas e operacionais, estarão os empregadores públicos obrigados a reportar informação relativa à caracterização da sua atividade social, remetendo-se também este processo para regulamentação própria.

III. APRECIACÃO E SUGESTÕES DA ANMP.

Em Geral.

Como já foi referido acima, no que às Autarquias respeita, determina este “novo” SIOE -- à semelhança do atual regime -- que as Autarquias cumprirão as suas obrigações de informação, não diretamente perante o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), mas perante o Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL), criado junto da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

Nesses termos, caberá à DGAL, comunicar e assegurar o acesso aos dados carregados pelas Autarquias no SIIAL, nos termos de legislação própria, que virá a adaptar, presumimos, o atual processo de recolha de informação à nova abrangência do SIOE, nos termos constantes da atual proposta.

A ANMP teve oportunidade, aquando da publicação do diploma que hoje regula o Sistema de Informação do Estado (SIOE) -- Lei n.º 57/2011, de 28 de Novembro -- de chamar a atenção para o facto de ser importante conter as obrigações de informação que cabem, à data e atualmente, aos Municípios, na medida em que a multiplicação deste tipo de tarefas constitui fator de instabilidade e interferência na boa gestão dos serviços municipais.

Um exemplo claro da situação referida no parágrafo anterior é, desde logo, a informação remetida à DGAL no âmbito do Balanço Social que coincide numa parte significativa com muitos dos dados a remeter no âmbito da caracterização dos recursos humanos a levar a cabo perante o SIOE/SIIAL.

Nessa medida, atendendo a que o SIOE assume, na presente proposta, a finalidade (entre outras) de elaboração do Balanço Social por empregador (n.º 4 artigo 4.º), assinala-se como positiva esta evolução, sendo imperioso que o caminho seja reforçado no sentido de uma centralização de todas estas obrigações, acompanhada da

correspondente revogação de regimes jurídicos e normas que consubstanciem duplicação destas obrigações, por forma a que resulte da lei, de forma inequívoca, que a prestação de informação é veiculada por um só e específico canal.

Como positivo assinala-se, ainda, o facto de a proposta prever uma implementação faseada do “novo” SIOE, esperando a ANMP que as exigências de introdução dos dados seja efetuadas de forma ponderada, tendo em conta que estamos a falar de informação cuja recolha é trabalhosa e que reveste complexidade.

Não obstante uma apreciação globalmente positiva da iniciativa legislativa, a ANMP não pode deixar de manifestar algumas reservas quanto ao volume e natureza da informação solicitada, e quanto aos vários prazos constantes do diploma, que nos parecem, nalguns casos -- que abaixo, nas sugestões concretas, se concretizarão -- inadequados ao tipo de informação que se pretende recolher.

Contributos e Sugestões Concretas.

Tipo de informação objeto de recolha. A informação que é proposto recolher abrange um grande volume de dados pessoais (cfr. al. a) do n.º 1 do artigo 12.º da proposta) que até agora não eram fornecidos, questionando-se, quanto a determinadas tipologias, a necessidade de recolha atendendo às finalidades pretendidas (por exemplo, a recolha da morada e da data completa de nascimento não se traduzem em nenhuma utilidade concreta, podendo e devendo cingir-se estes dados à localidade ou região de residência do trabalhador e simplesmente ao mês e ano de nascimento, sem individualizar outros elementos).

Adaptação dos sistemas informáticos. Há dados que se pretende recolher que não se encontram registados de modo automatizado nas várias aplicações de gestão de pessoal, indicando-se, a título de exemplo, os dados referidos no al h) do n.º 1 do artigo 12.º do Projeto); nessa medida é importante ter em linha de conta que a adaptação ao processo de reporte poderá demorar, pois o *software* utilizado nos Municípios terá de ser tecnicamente adaptado para que esse reporte seja efetuado de modo rápido, eficiente, simples e correto.

Revogação de legislação que duplica a recolha de informação. Atendendo a que o SIOE passa a agregar a informação que até agora era reportada através do Balanço Social, propõe-se a revogação do Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, que regula este repositório.

Conceito de prestadores de serviços. (artigo 3.º) os prestadores de serviços são integrados no conceito de “trabalhadores”, o que é juridicamente incorreto. Por outro lado, não se identifica, relativamente aos prestadores de serviços, quais as características que determinam reporte de dados: apenas a pessoas singulares? Somente as tarefas e avenças, únicos contratos de prestação de serviços que, na Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, permitem exercício de funções públicas? É fundamental que a lei clarifique estes aspetos.

Periodicidade de reporte da informação. Os prazos para reporte da informação previstos no n.º 4 do artigo 6.º do Proposta deverão ser alargados, propondo-se que as informações previstas nas alíneas b) e i) do n.º 2 desse artigo 6.º sejam prestadas anualmente (na medida em que o mapa de pessoal é um documento anual), periodicidade que nos parece mais adequada aos objetivos da recolha.

Por outro lado, não obstante se encontrar prevista no n.º 3 do presente artigo a fixação dos prazos de reporte de informação das Autarquias Locais, através de Portaria dos membros do Governo responsáveis, é de salientar, ainda, que a periodicidade estipulada no n.º 4 do artigo 6.º, no que concerne as alíneas c) e d) do n.º 2 do mesmo artigo (atualização mensal da informação), por ser demasiado curta, poderá provocar diversos constrangimentos, nomeadamente nas autarquias locais de maior dimensão e, como tal, com maior quantitativo de fluxo de entradas e saídas de trabalhadores, podendo resultar no eventual não reporte da totalidade dos dados respeitantes a esse período, bem como a integração nesse segmento temporal de dados relativos ao período precedente. De notar que a periodicidade prevista no n.º 4 do artigo 6.º já foi adotada pela entidade gestora do SIOE (Sistema de Informação da Organização do Estado), tendo a mesma sido, posteriormente, sujeita a alteração para trimestral, solução que nesta proposta, deve ser adotada como regra.

Prazo limite para reporte da informação (artigo 9.º). O prazo limite do reporte de informação pelas Autarquias Locais tem sido estipulado no dia do mês seguinte ao período a que diz respeito constituindo, frequentemente, essa data um dia de descanso semanal (obrigatório ou complementar) ou feriado. Sendo o hiato temporal entre o final do período em análise e o prazo limite para o respetivo reporte, já *per si*, relativamente curto, seria mais exequível acrescentar no artigo 9.º uma nova alínea b) “Quando o prazo limite para o reporte de informação no SIOE coincidir com dia de descanso semanal (obrigatório ou complementar) ou feriado nacional, o mesmo passará para o dia útil seguinte”, por forma a que não resultem dúvidas quanto a esta interpretação. Deste modo, a atual alínea b) passaria a alínea c).

Estrutura dos dados de identificação e demais dados pessoais (artigo 12.º). A lei podia, particularmente nesta sede, remeter para o RGPD, mesmo que não concretizasse quais os princípios relacionados com esta disposição específica. Acresce, ainda, que este artigo remete para dados que são tratados no âmbito da execução contratual, pelo que se questiona necessidade ou não de o empregador público informar os trabalhadores, nos termos do art.º 13.º do RGPD.

Interconexão com outras bases de dados. (n.º 5 do artigo 19.º) Em consonância com o previsto no artigo 4.º do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, o Projeto Lei em análise refere, ao longo da sua redação, a pseudonimização dos dados pessoais nominativos dos trabalhadores a inserir em Base de Dados. Acreditamos que é possível deixar de modo mais expresso que os dados são tratados apenas e só após a respetiva pseudonimização, bem como fazendo referência à respetiva finalidade de modo mais preciso e claro. Por outro lado, a alínea b) do n.º 5 do artigo 19.º refere “A anonimização prévia dos dados pessoais a disponibilizar, sempre que as entidades não tenham necessidade dos mesmos de forma nominativa”, o que constitui uma exceção ao âmbito do Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu, anulando o espírito e propósito dessa diretiva europeia, não sendo perceptível quais as situações em que haverá necessidade de os dados serem nominativos. Por outro

lado, a possibilidade de interconexão, como vem referenciada no artigo parece-nos demasiado permissiva, e carece de compatibilização com os princípios de proteção de dados pessoais, constantes do n.º1 do artigo 5.º do RGPD.

Adaptação do SIIAL. Em virtude das alterações legais ocorridas ao longo dos últimos, bem como da desadequação de alguns Quadros do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIIAL) ao contexto legal em que se inserem as autarquias locais, revestir-se-á de alguma relevância a análise e consequente modificação da configuração dos mesmos.

Recolha de dados de natureza económica. No que respeita aos dados económicos, no diploma não está suficientemente esclarecido o tipo de dados que será necessário fornecer, o que impede uma pronúncia devidamente informada.

IV.POSIÇÃO DA ANMP.

Face ao exposto, entende a ANMP que a presente Proposta de Lei, de ampliação e reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado, é uma iniciativa legislativa muito útil, no sentido da agilização e agregação da informação no setor público, e de simplificação dos deveres de comunicação que muito oneram os Municípios, nas mais diversas áreas.

Não obstante, entende a ANMP que a Proposta carece, em alguns aspetos, de amadurecimento, desde logo no que respeita a prazos de comunicação e a tipologias e procedimento de recolha de dados, com particular destaque para os dados pessoais e sua compatibilização com os princípios constantes do Regulamento Geral de proteção de Dados.

Face ao exposto, desde que acauteladas e clarificadas as sugestões e dúvidas enunciadas, a ANMP nada tem a opôr à presente Proposta de Lei.

Associação Nacional dos Municípios Portugueses
Coimbra, 02 de Abril de 2019