

## PARECER/2024/23

### I. Pedido

1. O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de Parecer sobre um protocolo que visa regular o acesso à informação constante da base de dados do registo automóvel por parte da Autoridade Tributária.
2. O pedido é efetuado ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º -D e os n.ºs 1, 2, 3 e 7 do artigo 27.º E do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro, diploma que define o Regime do Registo da Propriedade Automóvel.
3. São partes no Protocolo o IRN, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., (IGFEJ) e a Autoridade Tributária e Aduaneira, (AT).
4. O Protocolo estabelece as condições de acesso da AT "(...) à informação constante da base de dados do registo de veículos", sendo a gestão da base de dados da responsabilidade do IGFEJ.
5. Nos termos da Cláusula 1ª do Protocolo, a AT "(...) é autorizada a aceder à informação do registo de veículos mediante consulta em linha à respetiva base de dados, localizada no IGFEJ" para a "finalidade exclusiva de prossecução da competência que lhe está legalmente cometida, designadamente no âmbito da liquidação e cobrança de impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público".
6. Os dados a que a AT pode aceder são: "nome, residência habitual, número e data do documento de identificação e número de identificação fiscal, (...) do proprietário, locatário ou usufrutuário, aos ónus ou encargos e ainda ao histórico dos proprietários." (n.º 1 da Cláusula 1ª).
7. Os acessos à base de dados são realizados "on line" e "batch". A pesquisa "on line" é feita por matrícula de veículo e exige a identificação obrigatória do número de processo a que respeita, sob pena de não prosseguimento, (n.º 1 da Cláusula 2ª).
8. Os acessos online "(...) serão realizados pela AT, através de consulta, via página web, a disponibilizar pelo IRN, bem como através de aplicações desenvolvidas pela AT, por invocação de webservice (...)", (n.º 3 da cláusula 2).
9. Os acessos ficam registados no sistema pelo prazo de dois anos, para permitir a auditoria às pesquisas efetuadas, (n.º 2 da Cláusula 2ª).

10. Os acessos em “batch” são feitos através de aplicações do IGFEJ, que dispõem de informação atualizada diária sobre as alterações dos registos de propriedade e locação financeira, que é transmitida pelo IRN ao IGFEJ, (n.º 4 da Cláusula 2ª).

11. A Cláusula 3ª, com a epígrafe “Dados Pessoais” estabelece o princípio de que a AT observará “(...) as disposições legais vigentes em matéria de proteção de dados pessoais constantes do Regulamento (EU) 2016/679, e Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, designadamente: a) Respeitar a finalidade para que foi autorizada a consulta, que deverá limitar-se ao estritamente necessário, não utilizando a informação para outros fins; c) Não transmitir a informação a terceiros; c) Tomar as medidas de segurança necessárias à prevenção de qualquer ato que vise alterar o conteúdo da base de dados ou interferir de qualquer forma no seu bom funcionamento. 2- É expressamente proibida qualquer forma de interconexão de dados”.

12. No n.º 3 da Cláusula 3ª prevê-se que, caso a AT, recorra a subcontratante para dar execução ao Protocolo, este fique vinculado, designadamente, a garantir a segurança do tratamento, a assegurar que as pessoas envolvidas assumem compromisso de confidencialidade e a dar conhecimento à AT de todas as informações necessárias para demonstrar o cumprimento das obrigações previstas no Regulamento Geral de Proteção de Dados, (RGPD), incluindo facilitar e contribuir para as auditorias ou inspeções conduzidas pela AT ou por outro auditor por este mandatado.

13. O acesso “on line” à informação do Registo Automóvel processa-se por infraestrutura dedicada entre o IGFEJ, IP e a AT, ou por circuito IP/MPLS a interligar com a infraestrutura do Ministério da Justiça com uso de combinação nome/palavra-chave pessoal com implementação de túneis IPsec, para garantir a confidencialidade dos dados, (cláusula 4).

14. A AT obriga-se a comunicar previamente ao IRN, IP a identificação dos utilizadores com acesso à base de dados, fornecendo o nome, categoria/função, endereço de correio eletrónico profissional e NIF, tendo em vista a atribuição de credenciais de ligação ao sistema, sendo que cada utilizador receberá, em carta fechada, uma palavra-chave pessoal que o responsabilizará pelo uso que fizer do serviço, ( n.ºs 1 e 2 da Cláusula 5ª).

15. Para o acesso à base de dados via webservices, o IGFEJ, IP atribuirá à AT um utilizador aplicacional e a respetiva palavra-chave, para acesso aos webservices disponibilizados, sendo que cada acesso realizado fica registada no sistema de auditoria pelo período mínimo de dois anos.

16. O Protocolo é celebrado pelo período de um ano, tacitamente prorrogável por iguais períodos.

## II. Apreciação

17. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57º, conjugado com a alínea b), do n.º 3 do artigo 58º e com o n.º 4 do artigo 36º, todos do Regulamento (EU) 2016/679, de 27 de abril – Regulamento Geral Sobre a Proteção de Dados (RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3º, n.º 2 do artigo 4º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.

18. Este Protocolo surge na sequência do Protocolo celebrado em maio de 2007 entre a então Direção-Geral dos Impostos, o Instituto das Tecnologias da Informação na Justiça, a Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e o Instituto dos Registos e Notariado, bem como do Aditamento ao mesmo, de 27 de junho de 2011, para acesso à base de dados do registo automóvel por parte da DGCI, incluindo o acesso ao registo dos ónus ou encargos.

19. O Presidente do Conselho Diretivo do IRN é o responsável pelo tratamento dos dados pessoais da base de dados do registo de veículos, (Cfr. Artigo 27º-A do Decreto-Lei n.º 54/75, de 12 de fevereiro e alínea f), do n.º 2 do artigo 5º, do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho)

20. O IGFEJ intervém neste Protocolo em função das atribuições que decorrem do disposto no artigo 3º, n.º 2, alínea m) do Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho.

21. À AT incumbe, nos termos do artigo 2º, n.º 1 e n.º 2, al. a) do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica da Autoridade Tributária, entre outras atribuições, assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e o consumo, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado.

22. A AT, para cumprimento das suas atribuições necessita aceder à base de dados do histórico dos proprietários.

23. O protocolo prevê as condições de acesso da AT à informação constante da base de dados do registo de veículos.

24. A gestão da base de dados é da responsabilidade do IGFEJ.

25. O Protocolo prevê dois tipos de acesso para consulta da base de dados: “online” e em “batch”.

26. No acesso “online”, as pesquisas são feitas por matrícula de veículo e devem identificar obrigatoriamente o número do processo a que respeitam. São concretizados de duas formas distintas: o utilizador autenticado tem acesso à informação através de uma página web, a disponibilizar pelo IRN; a informação é disponibilizada

aos utilizadores das aplicações da AT através da invocação de webservices da responsabilidade do IRN, geridos pelo IGFEJ.

27. Para os acessos online feitos através da página web mostra-se necessária a criação prévia das credenciais de acesso dos trabalhadores da AT. Para esse efeito, a AT transmite ao IRN a identificação dos trabalhadores que terão direito de acesso, indicando o nome, categoria/função, e-mail profissional e NIF.

28. O acesso online, por invocação de webservices, é feito com as credenciais de um utilizador aplicacional, criado para o efeito, nos mesmos moldes em que o são as dos acessos individuais.

29. As credenciais de acesso são constituídas por nome de utilizador e palavra-chave e são geridas pelo IGFEJ.

30. Todos os acessos online são registados e guardados pelo período de dois anos para efeitos de auditoria.

31. Os dois tipos de acesso on-line são realizados através de túneis IPSec para garantir a confidencialidade dos dados.

32. Os acessos em "batch (operações de grande volume não dependentes de intervenção humana), traduzem-se no envio diário de informação relativa às alterações dos registos de propriedade e locação financeira por parte do IRN para a AT, através de aplicações do IGFEJ.

33. Relativamente aos acessos online realizados através de webseices o Protocolo não esclarece a forma como essas consultas são registadas. Se nos acessos pela página web o utilizador é conhecido, no caso do acesso por webservice o utilizador aplicacional é o mesmo em todas as "invocações", não permitindo identificar o utilizador final, que faz a consulta através das aplicações disponibilizadas pela AT.

34. O Protocolo é também omissivo quanto à informação que é enviada aos webservices quando são feitas consultas pelo utilizador da aplicação por forma a manter um registo de auditoria equivalente ao mantido para os acessos realizados através da página web. Na arquitetura proposta pelo Protocolo o IGFEJ está impossibilitado de registar o utilizador final da consulta, estando dependente da informação enviada pela AT pela aplicação que consome esses dados no momento da invocação dos serviços.

35. No que se refere ao acesso em "batch" o Protocolo fornece ainda menos informação, sendo omissivo quanto ao modo como a informação é transmitida nesse procedimento. Embora se possa pressupor que nesse tipo de acesso, em que é enviada grande quantidade de informação, caberá à AT a limitação da consulta aos utilizadores finais, o certo é que tal não se encontra explicitado no documento em análise.

36. No tipo de acesso em “batch”, pela natureza do próprio procedimento não existe qualquer forma do responsável pela informação da base de dados (IRN) registar quem acede aos dados, uma vez que, após a transferência, perde o controlo total sobre os mesmos.

37. Mostra-se, pois, necessário que o Protocolo, explicita de forma detalhada como se processa o acesso à informação em “batch”, incluindo as regras a que a AT deve obedecer para garantir a segurança da informação, controlo e registo dos acessos.

38. No mais dir-se-á que há fundamento de licitude para o tratamento de dados pessoais na vertente de acesso, nos termos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 6º do RGPD.

39. As medidas de segurança previstas no Protocolo mostram-se adequadas apenas no que se refere ao acesso através da página web.

40. Os dados acedidos são os estritamente necessários para o fim visado, pelo que se mostra respeitado o princípio da proporcionalidade.

41. O prazo de conservação dos registos de acesso ao sistema para fins de auditoria é de dois anos, de acordo com o estabelecido no n.º 2 da Cláusula 2ª, n.º 2, sendo que no n.º 4 da Cláusula 5ª esse prazo é “pelo período mínimo de dois anos”, não sendo fixado um prazo máximo.

42. Importa, por razões de segurança jurídica, proceder-se à uniformização do prazo de conservação dos registos de acesso previstos nessas duas Cláusulas.

### III. Conclusão

43. Existe fundamento de licitude para o acesso pela AT aos dados pessoais constantes do registo automóvel, nas condições e com os limites estabelecidos no presente protocolo no que se refere ao acesso online, via página web;

44. No que se refere ao prazo de conservação do registo de acesso, estabelecido nas Cláusulas 2ª, n.º 2 e 5ª, n.º 4, entende a CNPD recomendar a sua uniformização;

45. Quanto ao acesso via webservices o utilizador que procede à consulta, não pode, pelas razões acima expostas, ser identificado, o que inviabiliza o controlo do acesso em sede de auditoria;

46. No que se refere ao acesso em “batch” o Protocolo é omissivo quanto ao modo como a informação é transmitida e como é que a AT procederá à limitação da consulta aos utilizadores finais, sendo que, pela própria natureza do procedimento, não existe forma do responsável pela informação da base de dados (IRN) registar quem acede aos dados, por após a transferência, perder o controlo total sobre os mesmos. Nesta

conformidade, mostra-se necessário que o Protocolo defina, quanto ao acesso em “batch”, como se processa o acesso à informação que é enviada à AT e ainda como é que esta entidade garante a segurança do acesso à informação e o controlo e registo dos acessos.

47. A ausência de informação sobre as questões relevantes, identificadas em 45º e 46º impede que a CNPD se pronuncie quanto a estas matérias.

Aprovado na reunião de 30 de julho de 2024

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**  
Data: 2024.07.30 21:12:04+01'00'  
Certificado por: **Diário da República**  
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

