

PARECER/2024/25

I. Pedido

1. O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de Parecer sobre um protocolo a celebrar entre este Instituto, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal (Recuperar Portugal), o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ) e a Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA).
2. O Protocolo estabelece as condições de acesso da Estrutura de Missão Recuperar Portugal à informação constante da base de dados do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), sendo a gestão da base de dados da responsabilidade do IGFEJ.
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 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. Análise

A. As finalidades das entidades intervenientes e a sua base legal

4. O INSTITUTO DOS REGISTOS E DO NOTARIADO, I.P. (IRN, I.P.) tem por missão executar e acompanhar as políticas relativas aos serviços de registo, tendo em vista assegurar a prestação de serviços aos cidadãos e às empresas no âmbito da identificação civil e da nacionalidade, do registo civil, predial, comercial, de bens móveis e de pessoas coletivas, colaborar com as autoridades competentes na definição e na execução das políticas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, bem como assegurar a disponibilização de informação sobre a identificação das pessoas singulares que detêm a propriedade e o controlo de pessoas coletivas e de centros de interesses coletivos sem personalidade jurídica, nos termos previstos na lei (n.º 1 e alínea *n*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho).
5. Compete ainda ao IRN, I.P. a gestão da base de dados sobre a pessoa ou as pessoas singulares que, ainda que de forma indireta ou através de terceiro, detêm a propriedade ou o controlo efetivo das entidades sujeitas ao Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) (artigo 2.º do Regime jurídico aprovado pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2020, de 31 de agosto).

6. A ESTRUTURA DE MISSÃO «RECUPERAR PORTUGAL» (abreviadamente «RECUPERAR PORTUGAL»), é a entidade responsável pela coordenação técnica e pela coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), conforme decorre do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual, e tem como objetivo assegurar o cumprimento da regulamentação europeia do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), designadamente o Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, na sua redação atual, conferida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 169/2021, de 13 de dezembro, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2022, de 18 de outubro e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2023, de 22 de dezembro, em conjugação com o n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

7. Compete à «RECUPERAR PORTUGAL», em cumprimento da referida regulamentação europeia, mormente do estabelecido no artigo 22.º do citado Regulamento (UE) 2021/241, assegurar a proteção dos interesses financeiros da União Europeia, bem com que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpra o direito da União Europeia e o direito nacional aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses.

8. Compete também à «RECUPERAR PORTUGAL», nesse âmbito, preparar e submeter à Comissão Europeia os pedidos de desembolso dos financiamentos do PRR semestrais, recolhendo, junto das entidades competentes, as informações necessárias, e implementar um sistema de gestão e controlo interno, suportado em modelos adequados de monitorização e informação, que previna, detete e reporta situações de irregularidades assegurando a prevenção da duplicação de ajudas, de risco de conflito de interesses, de corrupção e de fraude, e que permita a adoção, sempre que necessário, das medidas corretivas oportunas e adequadas (alíneas d) e f), do n.º 2, do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual).

9. A «RECUPERAR PORTUGAL» e de acordo com a alínea d) do n.º 2 do artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241, procede à recolha e garante o acesso a determinadas categorias de dados normalizados, para efeitos de auditoria e controlo, tendo também a finalidade de providenciar dados comparáveis sobre a utilização dos fundos em relação a medidas de execução de reformas e de projetos de investimento no âmbito do plano de recuperação e resiliência, nomeadamente, o nome do destinatário final dos fundos, o nome do contratante e do subcontratante, caso o destinatário final dos fundos seja uma entidade adjudicante nos termos do direito da União ou do direito nacional em matéria de contratação pública, e ainda o(s) nome(s) próprio(s) e apelido(s) e a data de nascimento do(s) beneficiário(s) efetivo(s) do destinatário dos fundos ou do contratante, na aceção do artigo 3.º, ponto 6, da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho,

sendo necessário um identificador inequívoco para evitar erros no processamento de dados de pessoas com dados iguais.

10. O INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA E EQUIPAMENTOS DA JUSTIÇA, I.P. (IGFEJ, I.P.) tem como missão a gestão dos recursos financeiros do Ministério da Justiça (MJ), a gestão do património afeto à área da justiça, das infraestruturas e recursos tecnológicos, bem como a proposta de conceção, a execução e a avaliação dos planos e projetos de informatização, em articulação com os demais serviços e organismos do MJ (n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 164/2012, de 31 de julho).

11. A AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, I.P. (AMA, I.P.), tem por missão identificar, desenvolver e avaliar programas, projetos e ações de modernização e de simplificação administrativa e regulatória e promover, coordenar, gerir e avaliar o sistema de distribuição de serviços públicos, no quadro das políticas definidas pelo Governo, competindo-lhe, designadamente, promover a modernização da prestação e distribuição de serviços públicos orientados para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas (n.º 1 e alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro, na sua redação atual).

12. Mais será de referir que a AMA é a entidade responsável pela operação, manutenção e evolução da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP), no âmbito da disponibilização de serviços eletrónicos transversais e dirigidos para as necessidades do cidadão, a qual será utilizada no acesso e validação da informação para facilitar a interoperação dos diferentes sistemas de informação (n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, de 19 de julho).

B. A justificação do presente protocolo

13. Por sua vez, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, alínea f), do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, aprovado pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, enquanto não se verificar o cumprimento das obrigações declarativas e de retificação previstas no referido regime, é vedado às entidades a elas sujeitas beneficiar dos apoios de fundos europeus e públicos

14. Assim, foi referenciado que “Das mencionadas disposições legais resulta a obrigação legal da «RECUPERAR PORTUGAL» de recolher os nomes próprios e apelidos e a data de nascimento dos beneficiários efetivos dos destinatários dos fundos do PRR e dos contratantes, enquanto fundamento de licitude para o tratamento de dados pessoais, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º, conjugado com o n.º 3, ambos do Regulamento (UE) 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”.

15. Mais acrescentou-se que “A solução mais adequada para a recolha dos dados do(s) beneficiário(s) efetivo(s) do destinatário dos fundos ou do contratante, assenta no recurso a mecanismos de

interoperabilidade com o IRN, I.P., sempre que possível através da iAP, que permitam a transmissão da informação necessária para o exercício das funções de gestão, coordenação, monitorização, avaliação, certificação, pagamentos e auditoria que no âmbito do PRR competem à «RECUPERAR PORTUGAL».

16. Por último, mencionou-se que "... A Estrutura de Missão «RECUPERAR PORTUGAL» encontra-se autorizada a celebrar protocolos de colaboração com os outros órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado com vista ao cumprimento dos seus objetivos, nos termos do n.º 23 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual".

C. O desenho do protocolo e as questões relevantes

17. Nos termos da Cláusula 1ª do Protocolo, a Estrutura de Missão Recuperar Portugal é autorizada a aceder "à informação relativa aos beneficiários efetivos constante da base de dados do Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE) para a finalidade exclusiva de prossecução das competências que lhe estão legalmente cometidas, nomeadamente as decorrentes do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio, na sua redação atual, conjugada com previsto no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e ainda do artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021. A informação relativa aos beneficiários efetivos constante da base de dados do RCBE destina-se, exclusivamente, para fins de auditoria e controlo, bem como a de providenciar dados comparáveis sobre a utilização dos fundos em relação a medidas de execução de reformas e de projetos de investimento no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência."

18. A pesquisa é realizada pelo NIPC e são acedidos os seguintes dados pessoais do(s) beneficiário(s) efetivo: Nome completo, Data de Nascimento e Número de Identificação Fiscal.

19. O acesso à informação é efetuado em tempo real, através de comunicação eletrónica de dados entre os sistemas dos outorgantes, com a utilização de "webservices" (API Web) especificamente implementados de modo a proteger o fornecimento dos dados.

20. O acesso aos dados requer uma prévia autenticação entre a «RECUPERAR PORTUGAL», a AMA e o IRN, I.P., envolvendo um utilizador aplicacional devidamente credenciado, e a emissão, pelo IRN, I.P, da respetiva API Key.

21. A «RECUPERAR PORTUGAL» procede ao registo dos utilizadores finais responsáveis pelas consultas e a quem são apresentados os dados provenientes destes "webservices". No caso de processamentos automáticos deverá a «RECUPERAR PORTUGAL» proceder ao registo com a identificação do processo que acedeu e utilizou os dados. Os registos devem conter a data, hora, minuto e segundo do acesso. Estes registos devem ser conservados pelo prazo de cinco anos, para fins de auditoria.

22. O IRN, I.P. procede ao registo de todas as consultas de informação realizadas no âmbito deste protocolo, devendo estes registos ser conservados pelo prazo de cinco anos, para fins de auditoria.

23. O IGFEJ procede, igualmente, aos registos de acesso no âmbito deste protocolo, para efeitos de auditoria, conservando esses registos pelo prazo de cinco anos.

24. A Cláusula 4ª, com a epígrafe “Preservação de dados” estabelece o princípio de que as entidades devem observar “as disposições legais vigentes em matéria de proteção de dados pessoais constantes do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, e da Lei nº 58/2019, de 8 de agosto, designadamente: a) Respeitar a finalidade para que foi autorizado o tratamento dos dados, que deverá limitar-se ao estritamente necessário, não utilizando a informação para outros fins; b) Não transmitir a informação a terceiros, com exceção da Comissão, para as finalidades de reporte que fundamentam o acesso regulado no presente protocolo; 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 pessoais.”

25. A transmissão de dados entre as aplicações informáticas de suporte ao RCBE e a aplicação informática de suporte à atividade da «RECUPERAR PORTUGAL», processa-se via iAP, que se encontra ligada por circuito IP/MPLS à infraestrutura de rede do Ministério da Justiça. A garantia da confidencialidade da informação é assegurada através mecanismos de encriptação de tráfego por SSL/TLS e VPN IPsec.

26. A «RECUPERAR PORTUGAL» solicita previamente ao IRN, IP a emissão de uma chave de identificação (API Key) para o acesso autorizado à informação do RCBE. Na solicitação deverá ser indicado o nome do utilizador responsável pela configuração do serviço e um endereço de correio eletrónico de contacto, tendo em vista a atribuição da chave de identificação (API Key) para autorização do acesso ao serviço.

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

28. O Protocolo prevê o acesso à informação em tempo real, através de comunicação eletrónica de dados entre os sistemas dos outorgantes, com a utilização de “webservices” (API Web) especificamente implementados de modo a proteger o fornecimento dos dados.

29. No projeto de protocolo deveria estar previsto que, caso a «RECUPERAR PORTUGAL» recorra a subcontratante para dar execução ao protocolo, fique vinculada a garantir a segurança do tratamento, a assegurar que as pessoas envolvidas assumem compromisso de confidencialidade e a dar conhecimento ao IRN de todas as informações necessárias para demonstrar o cumprimento das obrigações previstas no RGPD, incluindo facilitar e contribuir para as auditorias ou inspeções conduzidas pelo IRN ou por outro auditor por este mandatado.

30. Dá-se nota positiva que a proposta de minuta de protocolo contempla os aspetos técnicos relevantes para o enquadramento numa política responsável de acesso e utilização de dados, nomeadamente a finalidade dos dados, o transporte dos mesmos desde a entidade responsável pelo seu processamento até ao destinatário, o suporte no acesso aos mesmos, o mecanismo de autenticação, a interligação das infraestruturas físicas e atribuição das credenciais de acesso.

31. No entanto, acerca deste último aspeto, a credenciação de utilizadores referida no ponto 5 da cláusula 2.^a deveria incluir, além de como se processa a atribuição dos acessos, o mecanismo previsto para revogação dos mesmos. Este aspeto pode ser densificado no ponto 3 da cláusula 3.^a, uma vez que é nesta que surge imputado à Recuperar Portugal o dever de «estabelecer normas internas de segurança para o efeito, nomeadamente o registo dos utilizadores finais».

32. Ainda na cláusula 3.^a, o protocolo estabelece que no registo dos utilizadores das consultas ficarão os seguintes dados pessoais: o nome, o número de identificação fiscal, o número de identificação civil. Parece ser, conseqüentemente, necessário obter o consentimento dos funcionários registados para a transmissão destes atributos ao IRN, tal como definido no ponto 4 da mesma cláusula.

33. Sugere-se a realização, com periodicidade adequada, de testes de intrusão e avaliação de vulnerabilidades nas comunicações entre os outorgantes do protocolo em apreço.

34. No âmbito desta disponibilização de consulta aos dados pessoais, em tempo real, recomenda-se a definição de um procedimento formalizado para gerir incidentes de segurança dos dados. Este procedimento deve incluir a notificação da CNPD, em caso de violação de dados pessoais originada nos acessos atribuídos.

35. O prazo de conservação dos registos de acesso ao sistema para fins de auditoria é de cinco anos.

36. Nesta conformidade, existe fundamento de licitude para o acesso pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal à informação constante da base de dados do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), nas condições e com os limites estabelecidos no presente protocolo no que se refere ao acesso.

III. Conclusões

37. A CNPD no âmbito das suas atribuições recomenda:

- i. o estabelecimento de uma cláusula relativa à possibilidade da Estrutura de Missão Recuperar Portugal poder recorrer a subcontratante para dar execução ao protocolo, sendo esclarecidas as obrigações decorrentes dessa subcontratação, conforme supra indicado;
- ii. nas credenciais de acesso, se inclua o mecanismo previsto para revogação dos mesmos;

- iii. a realização, com periodicidade adequada, de testes de intrusão e avaliação de vulnerabilidades nas comunicações entre os outorgantes do protocolo em apreço;
- iv. No decurso da disponibilização de consulta aos dados pessoais, em tempo real, recomenda-se a definição de um procedimento formalizado para gerir incidentes de segurança dos dados. Este procedimento deve incluir a notificação da CNPD, em caso de violação de dados pessoais originada nos acessos atribuídos.

Aprovado na reunião de 13 de agosto de 2024



Maria Cândida Guedes de Oliveira (Vogal em substituição da Presidente)