

PARECER/2026/61

I Pedido

1. O Gabinete de S. Exa. a Secretária de Estado da Justiça submeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para parecer, o Projeto de Portaria que regulamenta a legalização de documentos pelos Notários através da aposição de apostilas
2. 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.
3. O Projeto vem acompanhado de Avaliação de Impacto sobre a proteção de dados pessoais.

II Análise

4. O Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, que aprova o Estatuto do Notariado, estabelece, como uma das competências dos notários, a legalização de documentos através da aposição de apostilas, nos termos a fixar por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça. – cf. alínea i) do n.º 4 do artigo 4.º.
5. O presente Projeto de Portaria visa, assim, regulamentar a forma de proceder a essa legalização de documentos através da aposição de apostilas pelos notários e pelos trabalhadores devidamente autorizados para a prática de atos notariais nos termos do disposto no artigo 8.º do Estatuto do Notariado, de acordo com a Convenção da Haia de 5 de outubro de 1961, relativa à supressão da exigência da legalização dos atos públicos estrangeiros (Convenção), aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 48450.
6. Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º o Projeto regulamenta ainda os termos de funcionamento e utilização da plataforma eletrónica de aposição de apostilas disponibilizada e gerida pela Ordem dos Notários, disponível no sítio da internet www.notarios.pt, bem como as regras gerais relativas ao pagamento do serviço de aposição de apostilas e cobrança de taxas pela gestão da referida plataforma eletrónica.

7. A apostila é a formalidade pela qual uma autoridade competente do Estado Português reconhece a autenticidade da assinatura, a qualidade em que o signatário do ato público atuou e, sendo caso disso, a autenticidade do selo ou do carimbo que constam do ato público. Nos termos do Anexo à Convenção, do modelo da apostila consta a indicação do país, a indicação de quem assinou esse documento público e em que qualidade agiu, selo ou carimbo e seu reconhecimento, nome de quem reconheceu e assinatura.

8. Os notários e os trabalhadores devidamente autorizados para a prática de atos notariais são competentes para emitir apostilas em atos públicos, na aceção do artigo 1.º da Convenção, com exceção dos provenientes do Ministério Público e dos tribunais, e *para a verificação de apostila já emitida nos termos e para os efeitos do disposto no 2.º parágrafo do artigo 7.º da Convenção.*

9. Da leitura do artigo 3.º do Projeto de Portaria não resulta claro o alcance da exclusão de competência dos notários, abrangendo apenas a emissão de apostila a atos públicos dos provenientes do Ministério Público e dos tribunais, ou abrangendo ainda a verificação de apostila já emitida nestes atos. Note-se que nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 86/2009, de 3 de abril « A emissão de apostilas ou a sua verificação, previstas, respetivamente, nos artigos 3.º e 7.º da Convenção Relativa à Supressão da Exigência da Legalização dos Atos Públicos Estrangeiros, concluída na Haia em 5 de Outubro de 1961, competem ao Procurador-Geral da República», podendo o Procurador-Geral da República delegar essas competências nos procuradores-gerais distritais, nos procuradores-gerais-adjuntos colocados em tribunais da relação onde não existam procuradorias distritais, e nos procuradores-gerais-adjuntos colocados junto dos Representantes da República para as Regiões Autónomas, ou em magistrados do Ministério Público que dirijam Procuradorias da República sedeadas nas Regiões Autónomas.

10. Assim, recomenda-se a clarificação do artigo 3-º do Projeto por razões de segurança jurídica, devendo o legislador ter em consideração que tais disposições se podem traduzir em tratamentos de dados pessoais exigindo a sua regulação.

11. Note-se que, a legalização de documentos públicos através da aposição de apostilas por notário e trabalhadores devidamente autorizados para a prática de atos notariais apenas é válida se realizada com recurso à plataforma eletrónica a que se refere o artigo 2.º.

12. Importa, pois, proceder à análise do Projeto do ponto de vista da proteção de dados pessoais.

13. O artigo 11.º do Projeto é dedicado à proteção de dados pessoais. Nos termos do n.º 2 a Ordem dos Notários, é a responsável pelos tratamentos de dados pessoais no âmbito do presente Projeto, cabendo-lhe assegurar o exercício dos direitos de informação, acesso e retificação dos titulares dos dados.

14. Note-se que a AIPD identifica como sendo de alto risco a garantia ao exercício de direitos dos titulares dos dados pessoais. Como medida de mitigação propõe-se, entre outras, "Implementar sistemas que permitam às pessoas em causa aceder de forma fácil, direta e com a segurança apropriada, aos seus próprios dados pessoais, e bem assim, exercer os seus direitos". Tendo em conta que se desconhece o teor dos dados pessoais disponíveis no conteúdo dos documentos, é questionável a viabilidade desta medida, uma vez que o sistema não irá indexar o conteúdo nem permitir pesquisas.

15. Quanto ao fundamento de licitude, a AIPD refere que dependendo do tratamento em causa, poderá basear-se no cumprimento de uma obrigação legal (alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º) ou no exercício de funções de interesse público nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD.

16. Nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do RGPD, o fundamento jurídico para o tratamento de dados referidos nas alíneas c) e e) do n.º 1 do mesmo artigo é definido pelo direito da União ou pelo direito do Estado Membro ao qual o responsável pelo tratamento está sujeito e a finalidade deve ser necessária ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício de autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento. Ora a alínea i) do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 26/2004, de 4 de fevereiro, que aprova o Estatuto do Notariado, estabelece, como uma das competências dos notários, a legalização de documentos através da aposição de apostilas de acordo com a Convenção da Haia de 5 de outubro de 1961, relativa à supressão da exigência da legalização dos atos públicos estrangeiros aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 48450. Ora o Artigo 2.º da Convenção dispõe que «Cada um dos Estados contratantes dispensará a legalização dos actos aos quais se aplica a presente Convenção e que devam produzir os seus efeitos no seu território.» pelo que a licitude do tratamento de dados pessoais se encontra cumprida para as finalidades indicadas.

17. Os dados pessoais a tratar são dados de identificação dos requerentes, dados do signatário do ato público (nome, assinatura, qualidade em que atuou), dados constantes dos documentos apostilados, podendo excecionalmente incluir categorias especiais de dados ou dados penais, identificação profissional, credenciais e registos de acesso de notários e trabalhadores autorizados.

18. Note-se que a AIPD refere que o documento público apostilado pode, consoante o ato em causa, conter categorias especiais de dados pessoais (artigo 9.º do RGPD) ou dados relativos a condenações penais e infrações (artigo 10.º do RGPD), sem que a plataforma tenha por finalidade autónoma a sua recolha. Assim a CNPD recomenda a previsão na Portaria de aplicação de técnicas de minimização antes do carregamento de anexos, caso esses dados não tenham relevância para a posterior verificação de autenticidade, em obediência ao princípio da minimização dos dados consagrado na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

19. Quanto ao prazo de conservação dos dados o Projeto não fixa expressamente o prazo de conservação do ficheiro eletrónico da apostila e do documento apostilado nem dos restantes elementos do registo eletrónico e da base de espécimes. Limita-se a indicar o prazo de 2 anos para a conservação dos registos de acesso (logs).

20. Faz-se notar que na página 15 da AIPD vem afirmado que “Não está expressamente fixado qualquer prazo de conservação do ficheiro eletrónico da apostila e do documento apostilado, nem dos restantes elementos do registo eletrónico e da base de espécimes pois a Convenção de Haia define como obrigatória a possibilidade de consulta da apostila para sempre”. Ora pese embora a Convenção no artigo 7.º consagrar que *a pedido de qualquer interessado a autoridade que passou a apostila é obrigada a verificar se as indicações contidas na apostila correspondem às constantes do registo ou do ficheiro* tal interpretação é contrária ao princípio da limitação da conservação consagrado na alínea e) do n.º 1 do RGPD. A conservação por período ilimitado deve aplicar-se exclusivamente aos metadados estritos da apostila, e não aos documentos anexos, cuja retenção deve ter um prazo máximo fundamentado.

21. Embora o Projeto não refira expressamente a existência de subcontratantes a AIPD refere que atuam como subcontratantes várias empresas que enumera.

22. Relembra-se que nos termos do artigo 28.º do RGPD, o tratamento em subcontratação é regulado por um contrato ou outro ato normativo que vincule o subcontratante ao responsável pelo tratamento, estabeleça o objeto e a duração do tratamento, a natureza e a finalidade do mesmo, o tipo de dados pessoais e as categorias dos titulares dos dados as obrigações e direitos dos responsáveis pelo tratamento. Assim, a CNPD recomenda a referência da necessidade desse ato normativo onde devem constar garantias contratuais expressas referentes à proibição de sub-subcontratação sem autorização prévia por escrito da Ordem dos Notários e à realização de auditorias regulares nos termos do Artigo 28.º, n.º 3, do RGPD.

23. Como resulta do articulado em análise, o Projeto de Portaria visa criar uma plataforma informática para a emissão, registo e verificação de apostilas eletrónicas e em suporte papel, que alojará um registo centralizado e uma base de dados de espécimes de assinaturas, carimbos e selos. Sobre o funcionamento desta plataforma importa, no entanto, tecer algumas considerações:

24. Desde logo constata-se o risco de desvio de finalidade na base de dados de espécimes de assinaturas e selos, prevista no Artigo 4.º do Projeto de Portaria. Esta base de dados deve estar estritamente adstrita à validação de apostilas, sendo vedada qualquer integração ou reaproveitamento para outros atos notariais não previstos no âmbito da Convenção.

25. Por sua vez, o mecanismo de verificação pública através de QR Code / Código Alfanumérico (Artigo 6.º) levanta sérias reservas quanto ao princípio da minimização. A leitura pública do QR Code não pode expor a totalidade do documento apostilado ou dados pessoais do requerente/apresentante, devendo limitar-se rigorosamente à confirmação dos metadados essenciais do certificado de apostila.

26. Por outro lado, faz-se notar que a AIPD indica na página 26, sobre a cifragem em repouso e em trânsito, como "a confirmar". Para assegurar conformidade com o Artigo 32.º do RGPD, a plataforma deve implementar cifragem de dados em trânsito via protocolo TLS e cifragem em repouso (*Data at Rest*) utilizando algoritmos AES-256 para os ficheiros armazenados em repositório (PDF/A) e bases de dados contendo espécimes.

27. A CNPD considera muito positiva a exigência de autenticação forte via certificado digital qualificado. Contudo, propõe-se o reforço do Controlo de Acesso Baseado em Perfis (RBAC) com implementação do princípio do menor privilégio (*Least Privilege*).

28. Como referido supra, no ponto 16, o Artigo 13.º, n.º 3 do Projeto de Portaria fixa em 2 anos o prazo de conservação dos registos eletrónicos de acesso (logs). Sob o ponto de vista de cibersegurança e auditoria, o prazo de 2 anos é adequado, mas requer proteção acrescida: os ficheiros de *log* devem ser assinados digitalmente e armazenados em repositório imutável (*WORM - Write Once, Read Many*) para impedir a alteração, ainda que inadvertida, por perfis de administração de sistemas.

29. Por sua vez, na AIPD vem identificado o risco de divulgação indevida através do QR code. Qualquer sistema exposto na Internet ao público em geral corre um risco elevado de raspagem de dados (*data scraping*) e enumeração sequencial por ataques automatizados. Sugere-se que além das medidas técnicas já patentes na AIPD se acrescente um desafio CAPTCHA adaptativo na verificação pública da apostila.

30. Devem ainda ser desenvolvidas as garantias adequadas que os metadados das apostilas não são indexados pelos motores de busca na Internet e também devem ser bloqueados todos os agentes de varrimento com vista ao enriquecimento de dados de plataformas de inteligência artificial.

31. Recomenda-se, assim, que a versão final da Portaria e da AIPD incorporem estas correções, de modo a assegurar a plena conformidade com o RGPD e a robustez da plataforma face aos riscos de cibersegurança identificados, antes de se avançar para a fase de implementação.

III Conclusão

32. A CNPD considera que o Projeto de Portaria e a AIPD que o acompanha apresentam um enquadramento globalmente positivo para a implementação da plataforma de apostilas eletrónicas, evidenciando preocupação com a proteção de dados pessoais e a segurança da informação. Porém, de modo a assegurar a plena

conformidade com o RGPD e a robustez da plataforma face aos riscos de cibersegurança identificados, a CNPD recomenda:

- a) a alteração do artigo 3.º do Projeto de Portaria por forma a clarificar a competência dos notários e pessoal autorizado na verificação de apostilas já emitidas em atos públicos provenientes do Ministério Público e dos tribunais;
- b) a definição dos prazos de conservação aplicáveis aos documentos anexos e demais elementos do registo,
- c) a adoção de garantias técnicas efetivas quanto à cifragem em repouso e em trânsito;
- d) a referência a contrato ou outro ato normativo que vincule o subcontratante ao responsável pelo tratamento nos termos do n.º 3 do artigo 28.º do RGPD, contemplando em particular a proibição de sub-subcontratação não autorizada e a realização de auditorias periódicas;
- e) face aos riscos associados à exposição pública de dados através do mecanismo de verificação por QR Code, o reforço adicional das medidas de minimização e de proteção contra raspagem de dados e indexação automatizada.

Aprovado na reunião de 8 de setembro de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2026.09.08 22:30:32+01'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

