



## PARECER/2023/47

### I. Pedido

1. A Universidade do Porto (doravante U. Porto) solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o projeto de protocolo (doravante «Protocolo») a celebrar entre a U. Porto e a Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (doravante AMA, I.P. ), relativo à disponibilização da utilização da aplicação “Bolsa de Documentos” (doravante Bolsa de Documentos), pela AMA, I.P. , I.P. à U. Porto no que respeita, em particular, à matéria prevista na cláusula sexta, relativa à responsabilidade pelo tratamento de dados pessoais.

2. 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 e pelo n.º 4 do artigo 36º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados do RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3º, no n.º 2 do artigo 4º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

### II. Apreciação

3. São partes do protocolo em referência a AMA, I.P., na qualidade de primeira outorgante, e a U. Porto enquanto segunda outorgante.

4. A AMA, I.P. é o instituto público responsável pela promoção e desenvolvimento da modernização administrativa em Portugal e prossegue as atribuições da área governativa da modernização do Estado e da Administração Pública, nas áreas da modernização e simplificação administrativa e da administração eletrónica, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 43/2012, de 27 de fevereiro, com a redação atual.

5. A AMA, I.P. é ainda responsável por alojar e gerir o portal *ePortugal*, disponibilizando a aplicação *online* Bolsa de Documentos que permite receber, guardar, gerir e partilhar documentos eletrónicos, documentos digitais e hiperligações, através da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública.

6. A iAP-Interoperabilidade na Administração Pública é uma plataforma central orientada a serviços, que tem como objetivo principal dotar a Administração Pública de ferramentas partilhadas para a interligação de sistemas de informação, sob a forma de serviços de interoperabilidade.

7. A aplicação Bolsa de Documentos pode ser disponibilizada a várias entidades e comporta as funcionalidades previstas na cláusula terceira.

8. A U. Porto é uma fundação pública de direito privado, com as atribuições nos respetivos Estatutos (Despacho normativo n.º 8/2015, de 25 de maio de 2015).

9. O Protocolo em análise tem por objeto a disponibilização da utilização da «Bolsa de Documentos», pela AMA, I.P. à U. Porto (Bolsa de documentos) através da aplicação online disponível na área reservada do portal *ePortugal*.

10. A referida aplicação permite aos seus utilizadores receber, guardar, gerir e partilhar documentos digitais que sejam emitidos por entidades públicas.

#### **i. Funcionalidades da Bolsa de Documentos**

11. Vêm previstas, na Cláusula Terceira, as funcionalidades da Bolsa de Documentos distinguindo-se entre funcionalidades previstas para as entidades públicas e funcionalidades disponíveis para os utilizadores, cidadãos ou agentes económicos.

12. Assim, no que respeita às funcionalidades disponíveis para as entidades públicas, encontram-se previstas, entre outras, a partilha de documentos eletrónicos ou digitais ou de pastas contendo documentos, com cidadãos e agentes económicos, bem como com outras entidades públicas registadas na Bolsa de Documentos; a possibilidade de partilha em massa de documentos com cidadãos e agentes económicos, bem como com outras entidades públicas registadas na Bolsa de Documentos.

13. São, ainda, previstas funcionalidades para os utilizadores, cidadãos ou agentes económicos, que lhes permitem aceder dentro da Área Reservada do portal *ePortugal* a uma área específica que constitui um repositório de documentos e, nomeadamente, fazer *upload* e *download* de documentos, partilhar documentos eletrónicos ou digitais e pastas com cidadãos e agentes económicos, bem como com entidades públicas registadas na Bolsa de Documento, e ainda gerar links para partilha de daqueles documentos ou pastas, entre outras funcionalidades

14. O acesso dos cidadãos, agentes económicos e entidades públicas à Bolsa de Documentos pode ser efetuada, designadamente, através da criação e partilha de códigos (*QR Code*), prevendo-se a possibilidade de definição de alertas e respetivos canais (por correio eletrónico e/ou SMS) relativamente à receção dos documentos, pastas, hiperligações e códigos (*QR Code*) e a possibilidade de validação da autenticidade da assinatura, designadamente se os documentos recebidos estão assinados com Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital e de autenticação com atributos profissionais (SCAP) para a realização de operações na bolsa em representação de outros cidadãos ou empresas.



15. Ainda, estabelece-se a interação com os cidadãos, agentes económicos e entidades públicas, através de correio eletrónico, que constitui também um dado pessoal, com vista à notificação da receção de documentos.

## ii. Especificidades quanto à U. Porto

16. Além das funcionalidades gerais atrás referidas, é criada uma especificidade para a U. Porto, e que este Protocolo pretende regular, que consiste na integração do sistema SIGARRA na Bolsa de Documentos, mediante o cumprimento do previsto no Anexo III - Plataforma de Integração. Através desta integração, são disponibilizados pela U. Porto, aos respetivos Estudantes e Funcionários, os três tipos de documentos indicados no Anexo I.

17. Através da celebração do protocolo em referência, a AMA, I.P. permite à U. Porto a utilização das funcionalidades da aplicação Bolsa de Documentos, descritas na cláusula terceira, fornecendo a AMA, I.P. a documentação técnica e o apoio necessários à sua configuração.

18. A adesão da U. Porto permitirá o envio de documentos para aquele portal – numa primeira fase apenas a certidão de grau ou a declaração multiusos, no caso de estudantes, e a declaração para efeitos de IRS no caso dos funcionários -, a pedido dos titulares dos dados que pretendam utilizar o serviço – estudantes ou funcionários da Universidade do Porto.

19. Encontra-se previsto que, a partir desse momento, o acesso aos documentos seria feito pelos utilizadores seja efetuado através do acesso à plataforma da AMA, I.P..

## iii. Responsáveis pelo tratamento

20. Da análise do Protocolo, e do ponto de vista da proteção de dados, resulta que o processo de integração dos dados na Bolsa de Documentos resulta da existência de um pedido do titular dos dados nesse sentido. Assim, o fundamento de licitude dos tratamentos de dados decorrentes da implementação do acordo reside no consentimento dos titulares de dados, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD, pelo que este consentimento deve respeitar as exigências da alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, isto é, ser livre, informado e específico e abranger todas as atividades de tratamento realizadas com a mesma finalidade.

21. Sob a epígrafe “Dados Pessoais”, o protocolo prevê, na Cláusula Sexta, normas relativas ao tratamento e proteção de dados pessoais.

22. A versão de Protocolo enviada à CNPD sobrepõe, à redação originária, as alterações propostas pela U. Porto, integradas em *track changes*. É sobre este documento que integra ambas as versões que a CNPD emite agora o seu parecer.

23. Naquela Cláusula previa-se, na versão originária, da autoria da AMA, I.P., que a U. Porto assumia a qualidade de responsável pelo tratamento, e a AMA, I.P. a qualidade de subcontratante.

24. Em alternativa àquela redação, a U. Porto propõe que ambos os contraentes sejam considerados conjuntamente responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais necessários à execução do Protocolo e à Plataforma de Integração entre os dois sistemas.

25. Ora, nos termos da alínea 7) do RGPD, entende-se por Responsável pelo Tratamento *a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras, determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais; sempre que as finalidades e os meios desse tratamento sejam determinados pelo direito da União ou de um Estado-Membro, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos aplicáveis à sua nomeação podem ser previstos pelo direito da União ou de um Estado-Membro.*

26. Por outro lado, será Subcontratante a “pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, agência ou outro organismo que trate os dados pessoais por conta do responsável pelo tratamento destes” (alínea 8) do artigo 4.º do RGPD).

27. Recorda-se que, nos termos do artigo 26.º do RGPD, quando dois ou mais responsáveis pelo tratamento determinem conjuntamente as finalidades e os meios desse tratamento, ambos são responsáveis conjuntos pelo tratamento. Estes determinam, por acordo entre si e de modo transparente as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do presente regulamento, nomeadamente no que diz respeito ao exercício dos direitos do titular dos dados e aos respetivos deveres de fornecer as informações referidas nos artigos 13.º e 14.º a menos e na medida em que as responsabilidades respetivas sejam determinadas pelo direito da União ou do Estado-Membro a que estejam sujeitas. O acordo pode designar um ponto de contacto para os titulares dos dados.

28. A participação conjunta na determinação das finalidades e dos meios implica que mais do que uma entidade tenha uma influência decisiva sobre se e *como* o tratamento ocorre. Note-se que a avaliação da responsabilidade conjunta pelo tratamento deve ser realizada com base numa análise factual e não formal, da influência efetiva sobre as finalidades e os meios do tratamento.

29. A este propósito, veja-se a Diretriz do Comité Europeu para a Proteção de Dados - *Orientações 07/2020*, de 7 de julho de 2021<sup>1</sup>, sobre os conceitos de responsável pelo tratamento e subcontratante no RGPD, da qual se

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://www.cnpd.pt>.



realça que: “[o] critério global para que a responsabilidade conjunta pelo tratamento exista é a participação conjunta de duas ou mais entidades na determinação das finalidades e dos meios de uma operação de tratamento. A participação conjunta pode assumir a forma de uma decisão comum tomada por duas ou mais entidades ou resultar de decisões convergentes de duas ou mais entidades, em que as decisões são complementares e são necessárias para que o tratamento ocorra, de tal modo que têm um impacto tangível na determinação das finalidades e dos meios do tratamento. Um critério importante é o de que o tratamento não seria possível sem a participação de ambas as partes, uma vez que o tratamento por cada uma das partes é indissociável, ou seja, intrinsecamente ligado”.

30. De igual forma, sublinha-se que a responsabilidade conjunta pelo tratamento pode também, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), ser demonstrada quando as entidades envolvidas prosseguem finalidades que estão estreitamente ligadas ou são complementares. Tal pode ser o caso, por exemplo, quando exista um benefício mútuo decorrente da mesma operação de tratamento, contanto que cada uma das entidades envolvida participe na determinação das finalidades e dos meios da operação de tratamento pertinente, como consta das Orientações sobre o conceito de Responsável pelo tratamento e subcontratante, do Comité Europeu para a Proteção de Dados.<sup>2</sup> Contudo, a noção de benefício mútuo não é decisiva e apenas pode constituir uma indicação – veja-se a título exemplificativo o processo *Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW eV* (C-40/17) do TJUE.

31. Ora, consultada a documentação remetida com o pedido de parecer, conclui-se que a implementação prevista no protocolo exige uma colaboração entre ambas as entidades, mediante o estabelecimento de uma relação de confiança entre o sistema de informação (SIGARRA) da U. Porto e a infraestrutura da AMA, I.P., através do qual os utilizadores internos da U. Porto solicitam o envio, para a sua área da Bolsa de Documentos, dos ficheiros que pretendam, presumivelmente através da sua área pessoal no SIGARRA, por via do acesso que habitualmente utilizam com recurso às credenciais de que dispõem.

32. Ainda, que os ficheiros serão enviados inicialmente para uma área da U. Porto, na Bolsa de Documentos e em seguida enviados para a área do utilizador em questão, o qual terá de aceitar a receção do documento na Bolsa de Documentos ao aceder à sua área - notando que o acesso a este serviço exige uma subscrição por parte de cada utilizador, e que as regras para tal são estabelecidas pela AMA, I.P. .

---

<sup>2</sup> Vide ponto 60 das Orientações 07/2020 sobre o conceito de responsável pelo tratamento e subcontratante, adotadas em 7 de julho de 2021 pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados, disponíveis em [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_pt.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-02/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_pt.pdf)

32. Acresce que resulta, igualmente, que o serviço que a AMA, I.P. presta permite o depósito temporário de documentos, por parte da U. Porto, com o objetivo de enviar documentos a estudantes e trabalhadores da U. Porto – e que, para o efeito, os utilizadores devem subscrever um serviço disponibilizado pela AMA, I.P..

33. Resulta, assim, atentas as funcionalidades apuradas, que a partir de determinado momento, a U. Porto deixa de poder controlar tais documentos bem como o seu conteúdo, momento que coincidirá com a aceitação pelo utilizador.

35. Ademais, posteriormente, caso se mantenha a relação entre a AMA, I.P. e o utilizador através da respetiva subscrição, será aquela a entidade que poderá disponibilizar os documentos, as funcionalidades de partilha e que garantirá o seu envio diretamente ao utilizador. Pelo que, havendo lugar ao armazenamento de dados e manutenção da sua disponibilidade na Bolsa de Documentos, enquanto a subscrição por parte dos seus utilizadores se mantiver, a AMA, I.P. será a entidade responsável pelo tratamento.

36. Note-se que resulta ainda do Protocolo que a U. Porto poderá solicitar a remoção dos ficheiros no caso de cessação do Protocolo, embora não seja claro se a remoção poderá também abranger os ficheiros enviados ao utilizador. Neste último caso, poderá ainda equacionar-se a responsabilidade da U. Porto neste momento, enquanto se mantenha tal subscrição, na medida em que a U. Porto detenha desse modo a possibilidade de alterar a condição de disponibilidade de tais dados.

34. Assim, pelo exposto, no caso em análise, afigura-se estarmos perante um caso de responsabilidade conjunta, nos termos suprarreferidos, que pressupõe a existência de um acordo que reflita devidamente as funções e relações respetivas dos responsáveis conjuntos pelo tratamento em relação aos titulares dos dados.

33. Acrescente-se que, nos termos do artigo 26.º do RGPD, quando dois ou mais responsáveis pelo tratamento determinem conjuntamente as finalidades e os meios desse tratamento, ambos são responsáveis conjuntos pelo tratamento.

34. Em consequência, tanto a AMA, I.P. como a U. Porto devem determinar, por acordo entre si e de modo transparente, as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do presente Protocolo, nomeadamente no que diz respeito ao exercício dos direitos do titular dos dados e aos respetivos deveres de fornecer as informações referidas nos artigos 13.º e 14.º a menos e na medida em que as responsabilidades respetivas sejam determinadas pelo direito da União ou do Estado-Membro a que estejam sujeitas. Não obstante, o acordo pode designar um ponto de contacto para os titulares dos dados.

35. Neste sentido, a Cláusula Sexta deve ser alterada no sentido de indicar que a AMA, I.P. , I.P. e a U. Porto como responsáveis conjuntos pelo tratamento de dados e, consequentemente, deverá conter uma referência



expressa à existência de um acordo entre os responsáveis pelo tratamento que consagre as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do RGPD, nomeadamente no que respeita ao exercício dos titulares dos dados e aos deveres de fornecer as informações referidas no artigo 13.º do RGPD ou, em alternativa, essa delimitação ser expressamente regulada.

36. Importa aqui, lembrar a jurisprudência do TJUE, no Acórdão Processo C-210/16<sup>3</sup> e o que nele se inscreve: “importa precisar, como o advogado-geral sublinhou nos n.ºs 75 e 76 das suas conclusões, que a existência de uma responsabilidade conjunta não se traduz necessariamente numa responsabilidade equivalente dos diferentes operadores em causa por um tratamento de dados pessoais. Pelo contrário, esses operadores podem estar envolvidos em diferentes fases desse tratamento e em diferentes graus, pelo que, para avaliar o nível de responsabilidade de cada um, há que tomar em consideração todas as circunstâncias pertinentes do caso em apreço.”

#### **iv. Medidas técnicas e de segurança**

37. Na referida Cláusula Sexta, prevê-se que a AMA, I.P. “adotará medidas para garantir a segurança do tratamento, nos termos do artigo 32.º do RGPD, consoante o que for considerado necessário, adequado e viável às categorias de dados sujeitos a tratamento”.

37. É, igualmente, referida a existência de garantias de segurança dos documentos, as quais, no entanto, não vêm especificamente explicitadas, embora se encontrem previstas, de modo disperso, algumas dessas medidas, como a possibilidade de autenticação com cartão do cidadão, chave móvel digital ou outro método de autenticação seguro previsto em autenticação.gov, ou a possibilidade de gerir os acessos efetuados por terceiros aos seus documentos.

38. Em termos de segurança, prevê-se ainda a criação de diferentes perfis de utilizadores da Entidade para a utilização da Bolsa de Documentos.

39. Não obstante, a CNPD sugere a sistematização de tais medidas em cláusula autónoma e considera oportuno recomendar a adoção das seguintes medidas de segurança:

- a) Desde logo, que a U. Porto estabeleça medidas complementares no âmbito do SICARRA, no que respeita ao processo de autenticação, de forma a diminuir o risco de acessos indevidos.

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0210>

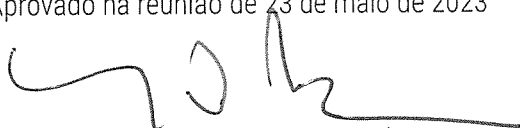
- b) Que após o envio ao utilizador, os documentos sejam eliminados, e sejam mantidos na plataforma o menor tempo possível.
- c) Ainda, recomenda a implementação de um plano de ação para fazer face a situações de risco de violações de dados (*Databreach*).

### III. Conclusão

38. Nos termos e com os fundamentos acima expostos a CNPD recomenda:

- a) A reformulação cláusula sexta prevista no protocolo, com a epígrafe *Dados Pessoais*, relativa ao tratamento de dados, por forma a contemplar a responsabilidade conjunta da AMA, I.P. e da U. Porto até ao momento da aceitação dos dados pelo utilizador e a responsabilidade da AMA, I.P. em momento posterior;
- b) Que seja mantida a referência aos dados a ser objeto de tratamento, prevista na redação originária do Protocolo e que a U. Porto propunha retirar do clausulado, independentemente de quem seja o responsável pelo tratamento.
- c) A reformulação das medidas técnicas organizativas e adequadas para assegurar um nível de segurança adequado ao risco para os direitos e liberdades dos titulares dos dados nos termos do artigo 32.º do RGPD.
- d) Que o Protocolo regule expressamente as responsabilidades de ambos os contraentes, no que respeita ao exercício dos titulares dos dados e aos deveres de fornecer as informações referidas no artigo 13.º do RGPD.

Aprovado na reunião de 23 de maio de 2023



Luís Barroso (Membro que presidiu)