

## PARECER/2023/24

### I. Pedido

1. O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) veio solicitar à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) a emissão de parecer sobre um protocolo a celebrar com a Universidade Nova de Lisboa (NOVA IMS) e a Agência para a Modernização Administrativa, IP, (AMA), relativo à implementação do “Sistema de avaliação da qualidade apercebida e da experiência do utente dos serviços da Administração Pública” no Instituto de Registos e Notariado, I.P.

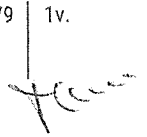
2. A CNPDP emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com 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. Apreciação

3. Pelo Despacho n.º 4149/2021, de 23 de abril, da Secretária de Estado das Comunidades Portuguesas, do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais, das Secretárias de Estado da Justiça e da Inovação e da Modernização Administrativa e dos Secretários de Estado da Segurança Social e das Infraestruturas, foi criado, na dependência da Secretária de Estado da Inovação e da Modernização Administrativa, o Grupo Coordenador Intersectorial «Laboratório de Atendimento Público» (LabAP), coordenado pela Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA, I.P.)

4. O Plano de Trabalho do LabAP para o período de 2021 e 2022 prevê uma medida relativa à implementação do *Sistema de avaliação da qualidade apercebida e da experiência do utente dos serviços da Administração Pública* nas entidades que integram este Grupo coordenador, entre as quais se encontra o Instituto de Registos e Notariado, I.P.

5. A AMA, I.P. estabeleceu um protocolo de cooperação, em outubro de 2021, com a NOVA IMS, que define os termos da prestação de serviços necessários à implementação do Sistema de avaliação da qualidade apercebida e da experiência do utente nos serviços públicos disponibilizados pelas entidades da Administração Pública (AP).



6. Assim, nos termos da Cláusula Primeira, o presente Protocolo visa definir as responsabilidades dos três outorgantes na implementação do “Sistema de avaliação da qualidade apercebida e da experiência do utente dos serviços da Administração Pública” no Instituto de Registos e Notariado, I.P., conforme medida prevista no Plano de Trabalho do LabAP.

7. O projeto visa a prossecução dos seguintes objetivos: fornecer uma análise dos utentes no seu conjunto, permitindo igualmente uma análise independente e o benchmarking por segmentos relevantes; recolher comentários e sugestões de melhoria junto dos utentes e proceder à sua análise; aconselhar o IRN sobre os pontos fortes, constrangimentos e áreas prioritárias de atuação para efetuar melhorias nos serviços, tendo em vista aumentar a experiência e envolvimento do utente; permitir a análise comparada de resultados entre as entidades que implementam o sistema, contribuindo para um alinhamento de ferramentas, procedimentos e recomendações assentes nas melhores práticas, com vista a um melhor serviço público a disponibilizar pelo conjunto de entidades da AP.


#### **i. Responsabilidade e subcontratação**

8. Da análise do Protocolo, do ponto de vista do direito à proteção de dados pessoais, resulta que o fundamento de licitude dos tratamentos de dados decorrentes da sua implementação reside no consentimento dos titulares dos dados, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD. Assim, o consentimento deve respeitar as exigências da alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, devendo ser livre, informado e específico e abranger todas as atividades de tratamento realizadas com a mesma finalidade.

9. Por sua vez, o n.º 1 da Cláusula Décima Primeira, com a epígrafe «Dados Pessoais», dispõe que o IRN é o responsável pelo tratamento de dados pessoais decorrente da execução do presente Protocolo sendo a NOVA IMS considerada subcontratante.

10. 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; 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 à sua nomeação podem ser previstos pelo direito da União ou de um Estado-Membro – cfr. alínea 7) do artigo 4.º do RGPD.*

11. A AMA, I.P., enquanto entidade coordenadora do LabAP, aprovou conjuntamente com os outros membros que o compõem, a implementação do *Sistema de avaliação da qualidade apercebida e da experiência do utente dos serviços da Administração Pública* nas entidades que integram este Grupo coordenador, entre as quais se encontra o Instituto de Registos e Notariado, I.P.



12. Posteriormente, a AMA, I.P., protocolou com a Nova IMS a utilização de uma ferramenta de análise/avaliação da satisfação dos utentes com serviços da administração pública.

13. Na verdade, a AMA, I.P., enquanto responsável pela implementação do plano/medida, escolhe quem é o subcontratante no tratamento de dados pessoais aqui em causa, determinando os principais meios do tratamento, sendo que a finalidade foi determinada pelo Despacho n.º 4149/2021, de 23 de abril, apenas se deixando ao IRN, I.P., a delimitação de alguns aspetos do tratamento. Especificamente, nos termos da cláusula segunda do Protocolo, cabe-lhe: identificar os canais de atendimento existentes no IRN; identificar o total populacional de cada canal e recolher contacto dos utentes e recolher consentimentos por parte dos titulares dos dados a quem são solicitados dados pessoais no âmbito do estudo.

14. Sendo ainda certo que o tratamento de dados pessoais visa assegurar a prossecução de funções atribuídas por lei ou por outra norma jurídica tanto pela AMA, I.P., como pelo IRN, I.P., nesse sentido ambas as entidades administrativas beneficiarem do resultado do tratamento de dados pessoais que será efetuado.

15. 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.*

16. 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.

17. 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>1</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.

18. Nos termos do n.º 9 da Cláusula Décima Primeira, a AMA, I.P., não tem acesso a quaisquer dados pessoais nem procede a qualquer tratamento de dados pessoais no âmbito do presente protocolo. Ora, o facto de uma das partes não ter acesso a dados pessoais não é suficiente para excluir a responsabilidade conjunta pelo tratamento, como ficou bem patente no processo *Testemunhas de Jeová*<sup>2</sup>.

19. Assim, no caso em análise, afigura-se estarmos perante um caso de responsabilidade conjunta, nos termos supra referidos, 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.

20. Nestes termos, deverá a Cláusula Décima Primeira ser alterada, no sentido de indicar a AMA, I.P., e o IRN como responsáveis conjuntos pelo tratamento de dados e a NOVA IMS como subcontratante. E, conseqüentemente, deverá conter uma referência expressa à existência de um acordo entre os responsáveis pelo tratamento que consagre as respetivas responsabilidades pelo cumprimento do RGPD ou, em alternativa, essa delimitação ser expressamente regulada.

21. Sugere-se, pois, que o Protocolo regule expressamente as respetivas responsabilidades no que respeita ao exercício dos titulares dos dados e aos deveres de fornecer as informações referidas no artigo 13.º do RGPD.

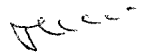
22. Importa aqui, lembrar a jurisprudência do TJUE, no Acórdão Processo C-210/16<sup>3</sup> e o que nele se inscreve: “importa precisar, como o advogado-geral sublinhou nos n.ºs 75 e 76 das suas conclusões, que a existência de uma responsabilidade conjunta não se traduz necessariamente numa responsabilidade 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.”

---

<sup>1</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

<sup>2</sup> *Tietosuojavaltuutettu v Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyiskunta* (C- 25/17).

<sup>3</sup> Disponível em



## ii. Outros elementos do tratamento

23. Ainda algumas notas a aspetos pontuais do Protocolo:

24. A alínea 7) desta Cláusula atribui à NOVA IMS a obrigação de, *após ter conhecimento de alguma violação de dados pessoais, notificar o IRN, sem demora injustificada, em prazo inferior a 48 horas (cf. Artigo 33.º n.º 2 do RGPD)*. Não se questionando tal obrigação, sugere-se a sua inserção na Cláusula Décima Primeira, a par de outras obrigações atribuídas ao subcontratante.

25. Relativamente à segurança da informação, o Protocolo dispõe, na Cláusula Décima Segunda, que no decorrer da execução do Protocolo a NOVA IMS se obriga a cumprir as políticas e os procedimentos previstos no SGSI. É ainda referido que *o equipamento usado tem o Sistema Operativo atualizado, estão protegidos com sistemas antivírus e são regularmente verificados pelo fornecedor quanto à presença de malware*.

26. Ora, nos termos do artigo 32.º do RGPD o IRN, I.P., e a AMA, I.P., enquanto responsáveis pelo tratamento, devem avaliar os riscos para os direitos e liberdades das pessoas singulares cujos dados são objeto de tratamento e aplicar medidas destinadas a atenuar esses riscos. Tal obrigação impende também sobre a NOVA IMS a quem caberá, independentemente do responsável pelo tratamento, avaliar os riscos para os direitos e liberdades dos titulares dos dados e aplicar as medidas necessárias, devendo para o efeito, os responsáveis pelo tratamento fornecer à NOVA IMS todas as informações necessárias para identificar e avaliar esses riscos. Recomenda-se, pois, a reformulação desta Cláusula por forma a referir a responsabilidade do IRN, IP e da AMA, I.P., na definição das medidas de segurança a adotar, em cumprimento do artigo 32.º do RGPD.

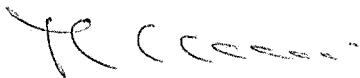
## III. Conclusão

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

- a) A reformulação do n.º 1 da Cláusula Décima Primeira por forma a indicar a AMA, I.P., e o IRN, I.P., como responsáveis conjuntos pelos tratamentos de dados;
- b) Que o Protocolo regule expressamente as respetivas responsabilidades no que respeita ao exercício dos titulares dos dados e aos deveres de fornecer as informações referidas no artigo 13.º do RGPD;
- c) A reponderação dos restantes números desta Cláusula no sentido de refletirem que a AMA, IP, é conjuntamente responsável pelo tratamento, densificando as obrigações da NOVA IMS que lhe devem ser dirigidas; e

- d) A reformulação da Cláusula Décima Segunda consagrando a obrigação do IRN /AMA adotar medidas técnicas e organizativas 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.

Lisboa, 10 de março de 2023



Maria Cândida Guedes de Oliveira (Relatora)