



PARECER/2025/53

I. PEDIDO

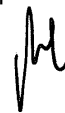
1. A Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou em 10 de setembro de 2025, à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 25/XVII/1.^a (GOV), que assegura a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento (UE) 2022/2065, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (de ora em diante simplesmente designado por Regulamento dos Serviços Digitais ou RSD).

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, a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º e 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, 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

3. O Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais), tem por objetivo contribuir para o bom funcionamento do mercado interno para serviços intermediários, mediante o estabelecimento de regras harmonizadas para um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, que facilite a inovação e no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia sejam efetivamente protegidos.

4. O Regulamento dos Serviços Digitais estabelece regras harmonizadas num conjunto de matérias, designadamente no que se refere ao modo como os prestadores destes serviços deverão fazer face aos conteúdos ilegais transmitidos ou armazenados nas suas interfaces em linha.



5. Este Regulamento estabelece ainda um conjunto de regras aplicáveis a fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão e de motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão, visando, designadamente, o estabelecimento de obrigações relacionadas com a prevenção e mitigação de um conjunto de riscos sistémicos que se registam de forma particularmente relevante em plataformas e interfaces que alcançam um número de destinatários muito elevado.

6. A propósito convém lembrar que o pacote legislativo sobre os serviços digitais da União Europeia, integra também o Regulamento dos Mercados Digitais (Regulamento (EU) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2022 - RMD), o qual tem como objeto *“contribuir para o bom funcionamento do mercado interno mediante a previsão de regras harmonizadas que assegurem para todas as empresas, em toda a União, a disputabilidade e a equidade dos mercados no setor digital em que estejam presentes controladores de acesso, em benefício dos utilizadores profissionais e dos utilizadores finais”* (artigo 1.º, n.º 1 deste Regulamento). Por sua vez, o Regulamento dos Serviços Digitais tem como objeto *“contribuir para o bom funcionamento do mercado interno para serviços intermediários, mediante o estabelecimento de regras harmonizadas para um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, que facilite a inovação e no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta, incluindo o princípio da defesa dos consumidores, sejam efetivamente protegidos”* (artigo 1.º, n.º 1 deste Regulamento).

7. Deste modo, tanto o RMD como o Regulamento dos Serviços Digitais têm preocupações concorrenciais no domínio do mercado e serviços digitais, que passam pela livre concorrência do mercado, numa perspetiva de práticas justas e de equidade nesses sectores, preservando um ambiente online mais responsável e seguro para os consumidores, e o Regulamento dos Serviços Digitais enfatiza a efetiva proteção dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

8. Mas quer o RMD, quer o Regulamento dos Serviços Digitais estão sujeitos à CDFUE. Nesta conformidade não devem ser descurados os demais direitos fundamentais, como seja a tutela do direito fundamental à proteção dos dados. Será neste último sentido que será proferido o presente Parecer.



A) CONSIDERAÇÕES GERAIS À PROPOSTA DE LEI

A.1.) O MODELO CONSAGRADO NA PROPOSTA DE LEI N.º 32/XVI/1.ª (GOV): O PARECER DA CNPD 2025/3 E AS ORIENTAÇÕES 3/2025 DO EDPB

9. Esta Comissão, através do seu PARECER/2025/3, de 14 de janeiro de 2025, pronunciou-se sobre a Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª, que também visava assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do Regulamento dos Serviços Digitais, e foi aprovada na generalidade pela Assembleia de República em dezembro de 2024.

10. Relativamente ao modelo consagrado na Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª (GOV), tal como salientado no PARECER/2025/3, a CNPD teve oportunidade de apresentar os seus contributos para a sua elaboração, ao participar no Grupo de Trabalho criado através do Despacho n.º 1747/2024, de 15 de fevereiro.

11. A Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª, previa, em síntese, as seguintes opções legislativas:

- a) Três Autoridades competentes em Portugal: a CNPD (para a supervisão do cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 26.º e no n.º 2 do artigo 28.º, do Regulamento dos Serviços Digitais), a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), ou seja, optava-se por um modelo de cooperação entre Autoridades já existentes - artigo 5.º/1 daquela Proposta de Lei;
- b) A ANACOM, enquanto Coordenador dos Serviços Digitais em Portugal, seria responsável pela supervisão e execução do Regulamento dos Serviços Digitais em todas as matérias por ele reguladas, com exceção daquelas em que tais competências coubessem às demais Autoridades competentes (ERC e CNPD) - artigo 5.º/2 da referida Proposta de Lei;
- c) À CNPD era cometida a competência para a supervisão do cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 26.º do Regulamento dos Serviços Digitais (definição de perfis utilizando categorias especiais de dados pessoais a que se refere o n.º 1 do artigo 9.º, do RGPD), e do disposto no n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais (proibição de exibição de anúncios publicitários utilizando dados pessoais do destinatário do serviço se tiverem conhecimento, com uma certeza razoável, de que o destinatário do serviço é um menor) - artigo 5.º/6 da mesma Proposta de Lei;
- d) O modelo de cooperação entre as Autoridades existentes e entre estas e outras autoridades judiciais e administrativas, era concretizado determinando-se ainda as regras aplicáveis à supervisão e



fiscalização, estabelecendo-se o regime sancionatório em caso de incumprimento das obrigações decorrentes do Regulamento dos Serviços Digitais.

12. Este modelo garantia o respeito pelos poderes e atribuições cada uma das Autoridades de Controlo sobre as matérias sobre as quais já atua, assegurando a coerência na interpretação normativa, a aplicação harmonizada do Direito da União Europeia, a consequente justiça material e segurança jurídica, evitando-se a alegação de conflitos positivos de competência ou a violação do princípio do *ne bis in idem* em sede de ação sancionatória. Em suma, pretendia-se obter a necessária clareza em sede de opções legislativas no domínio dos distintos regimes contraordenacionais envolvidos no Regulamento dos Serviços Digitais.

13. No domínio do coordenador dos serviços digitais, o Regulamento dos Serviços Digitais estabelece no seu artigo 49.º, mediante a epígrafe “Autoridades competentes e coordenadores dos serviços digitais”, que “Os Estados-Membros designam uma ou várias autoridades competentes como responsáveis pela supervisão dos prestadores de serviços e pela execução do presente Regulamento (“autoridades competentes”)” (n.º 1).

14. A propósito das opções políticas nacionais ao nível da União Europeia, constatamos que as mesmas têm sido distintas, porquanto vão de um modelo único (v.g. Espanha, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*), passando por um modelo de coordenação (v.g. Alemanha, *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* também conhecido por *Bundesnetzagentur* (BNetzA)), até um modelo de cooperação (v.g. França, *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, Commission nationale de l'informatique et des libertés*, sendo a primeira designada a coordenadora principal)¹.

15. As preocupações com a coerência na interpretação normativa e a aplicação harmonizada do Direito da União Europeia, atenta a aprovação de Regulamentos pela União Europeia posteriores ao RGPD, como seja o Regulamento dos Serviços Digitais, ficou patente na recente aprovação pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados (CEPD) / European Data Protection Board (EDPB), das suas [Orientações 3/2025](#), de 11 de setembro de

¹ De acordo com a Comissão Europeia dos “Coordenadores dos serviços digitais” (acessível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/dsa-dscs#1720699867912-1>), as opções políticas nacionais ao nível da União Europeia, constatamos que as mesmas têm sido distintas, porquanto vão de um modelo único (v.g. Espanha, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*), passando por um modelo de coordenação (v.g. Alemanha, *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen* também conhecido por *Bundesnetzagentur* (BNetzA)), até um modelo de cooperação (v.g. França, *L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, L'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, Commission nationale de l'informatique et des libertés*, sendo a primeira designada a coordenadora principal). No que concerne à legislação francesa veja-se o artigo 7.º da *Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*.



2025, sobre a articulação entre o Regulamento dos Serviços Digitais e o RGPD, que se encontram em consulta pública², e que sublinham expressamente:

- (i) Os mecanismos de notificação, decisão e reclamação (artigos 16.º, 17.º, 20.º e 23.º do RSD) envolvem tratamento de dados pessoais e devem respeitar as regras do RGPD;
- (ii) Práticas de *design* manipulativo (artigo 25.º do Regulamento dos Serviços Digitais) que induzam a cedência de dados são matéria própria das Autoridades de Proteção de Dados;
- (iii) A proibição de anúncios baseados em categorias especiais de dados (artigo 26.º do Regulamento dos Serviços Digitais) depende diretamente do RGPD, *maxime* dos artigos 4.º e 9.º do RGPD;
- (iv) A proibição de anúncios baseados em dados de menores (artigo 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais) depende diretamente do RGPD, *maxime* dos artigos 4.º e 9.º do RGPD;
- (v) Mecanismos de verificação da idade devem respeitar os princípios da minimização e da proteção de dados desde a conceção (artigo 25.º do RGPD);
- (vi) A avaliação de riscos sistémicos (artigos 34.º e 35.º do Regulamento dos Serviços Digitais) pode implicar a realização de avaliações de impacto em proteção de dados.

16. Das Orientações 3/2025 do EDPB resulta que a matéria relativa aos mercados de serviços digitais não deverá deixar de considerar a defesa do direito fundamental à proteção de dados pessoais e a aplicabilidade integral do RGPD, em que deve assentar. E cujas competências pertencem às Autoridades Nacionais de Proteção de Dados – em Portugal, a CNPD.

17. Considerando essa natureza de direitos fundamentais (cf. o n.º 1 do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o n.º 1 do artigo 16.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa - CRP), as normas que versem sobre matéria de dados pessoais estão sujeitas à reserva relativa de competência legislativa prevista no artigo 165.º da CRP. Ademais, tratando-se de tratamentos relativos ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento, impõe o artigo 6.º, n.º 3 do RGPD que, havendo tratamentos assentes neste fundamento de licitude, estes devem ser necessárias ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento, que devem ser previstas disposições específicas para

² O CEPD está ainda a elaborar Orientações em conjunto com a Comissão Europeia sobre a interação entre o Regulamento dos Mercados Digitais e o RGPD, e entre o Regulamento de Inteligência Artificial e o RGPD e demais legislação da União Europeia em matéria de proteção de dados pessoais.



adaptar a aplicação das regras do RGPD, nomeadamente: as condições gerais de licitude do tratamento pelo responsável pelo seu tratamento; os tipos de dados objeto de tratamento; os titulares dos dados em questão; as entidades a que os dados pessoais poderão ser comunicados e para que efeitos; os limites a que as finalidades do tratamento devem obedecer; os prazos de conservação; e as operações e procedimentos de tratamento, incluindo as medidas destinadas a garantir a legalidade e lealdade do tratamento, como as medidas relativas a outras situações específicas de tratamento em conformidade com o Capítulo IX do RGPD, sempre a deverem constar nos respetivos diplomas constitutivos e configuradores desses tratamentos.

18. Tal impõe, decorrentemente, o esforço legislativo de desenho harmonizado entre os direitos fundamentais em causa e o seu exercício prático, assim como os mecanismos jurídico-processuais que assegurem o seu cumprimento, dentro da margem de flexibilidade que o instrumento europeu permite, mas não derogando normas imperativas que possam previamente encontrar-se consolidadas, como as que emergem do RGPD.

19. A CNPD sublinha a relevância, em particular, das soluções normativas consagradas no n.º 3 do artigo 26.º, e do n.º 2 do artigo 28.º, ambas do Regulamento dos Serviços Digitais, que no modelo da Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª estavam cometidas à CNPD.

20. Com efeito, o n.º 3 do artigo 26.º do Regulamento dos Serviços Digitais, sob a epígrafe “[P]ublicidade nas plataformas em linha”, faz uma remissão expressa para a definição de “perfis” prevista no artigo 4.º do RGPD, ao prever que: *“Os fornecedores de plataformas em linha não podem exibir anúncios publicitários aos destinatários do serviço com base na definição de perfis tal como definida no artigo 4.º, ponto 4, do Regulamento (UE) 2016/679 utilizando categorias especiais de dados pessoais a que se refere o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/679”*.

21. E o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais, sob a epígrafe “[P]roteção de menores”, também faz uma expressa remissão para os artigos 4.º e 9.º do RGPD, convocando, de igual modo, a sua interpretação harmonizada e aplicação, estabelece que: *“Os fornecedores de plataformas em linha não podem exibir anúncios publicitários aos destinatários do serviço com base na definição de perfis tal como definida no artigo 4.º, ponto 4, do Regulamento (UE) 2016/679 utilizando categorias especiais de dados pessoais a que se refere o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2016/679”*.

22. Ora, de acordo com o ponto 4, do artigo 4.º do RGPD, a criação de perfil é qualquer forma de processamento automatizado de dados pessoais (ou seja, processamento por computadores, smartphones, tablets, etc...) em que esses dados são usados para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa física. Isso envolve, em particular, a análise ou previsão de aspetos relativos ao desempenho profissional, situação económica, saúde,



preferências pessoais, interesses, confiabilidade, comportamento, localização ou deslocamento dessa pessoa física.

23. Este tipo de previsão ou criação de perfil é frequentemente usado para direcionar publicidade a usuários de serviços digitais, por isso, os dados pessoais carreados para a criação de perfis carecem de maior atenção em ambiente digital, proibindo-se anúncios baseados em categorias especiais de dados (artigo 26.º do Regulamento dos Serviços Digitais) e a proibição de anúncios baseados em dados de menores (artigo 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais). Ou seja, os artigos 26.º e 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais convocam a interpretação e aplicação harmonizada de acordo com o RGPD, logo, convergindo com a competência legal da CNPD.

24. Por assim ser, e considerando que a CNPD continua a reservar para si o rol de competências que resultam dos artigos 55.º a 63.º do RGPD, as demandas de cooperação e harmonização afiguram-se como ainda mais relevantes, sob pena de perturbar, no campo da eficácia, a proteção desses direitos.

A.2.) O MODELO CONSAGRADO NA PROPOSTA DE LEI N.º 25/XVII/1.ª (GOV)

25. Na Proposta de Lei n.º 25/XVII/1.ª (GOV), em análise, optou-se por um modelo distinto daquele que se encontrava previsto na Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª (porquanto se optou pelo modelo único, em detrimento de um modelo de cooperação), pois prevê-se agora, em síntese, o seguinte:

- a) A ANACOM é designada como Autoridade competente e como Coordenador dos Serviços Digitais, nos termos e para os efeitos do Regulamento dos Serviços Digitais e da Proposta de Lei em apreço (artigo 5.º, n.º 1 da Proposta de Lei);
- b) À ANACOM compete a supervisão e a execução do Regulamento (artigo 5.º, n.º 2 da Proposta de Lei);
- c) Do elenco do artigo 5.º retirou-se a CNPD e a ERC, ao contrário da opção legislativa feita na Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª (GOV), acima referida;
- d) Não se concretizam as formas de cooperação que devem existir entre a ANACOM, enquanto Coordenador dos Serviços Digitais em Portugal, e as Autoridades Nacionais de Controlo, *maxime*, a CNPD, competente em matéria de proteção de dados ao abrigo do RGPD e da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD.



26. Nesta conformidade e mediante uma perspetiva de política legislativa, seria aconselhável que na sua exposição de motivos fosse devidamente sustentado a *razão de ser* dessa opção legislativa, que tem toda a competência para o fazer, mas os seus destinatários diretos (Parlamento) e indiretos (os cidadãos) ficam sem saber quais as motivações que estão subjacentes. E essa *ratio legis* permitia certamente sustentar as subsequentes opções interpretativas das correspondentes entidades administrativas e também jurisdicionais.

27. Por outro lado, essa mesma opção legislativa deixa num indesejável “*cinzentismo legislativo*” a aplicação do Regulamento dos Serviços Digitais, mormente quando estão em conflito as competências próprias da ANACOM e da CNPD, propiciando conflitos positivos de competência, assim como a insegurança jurídica na aplicação do Regulamento dos Serviços Digitais.

28. Aliás, o primeiro parágrafo da “*Exposição de Motivos*” da Proposta de Lei em análise relembra o desiderato do Regulamento dos Serviços Digitais:

“tem por objetivo contribuir para o bom funcionamento do mercado interno para serviços intermediários, mediante o estabelecimento de regras harmonizadas para um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, que facilite a inovação e no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União sejam efetivamente protegidos (sublinhado nosso)”.

29. Isso significa que qualquer bloco legislativo que seja ponderado em sede de regulação dos serviços digitais não pode olvidar a legislação de proteção de dados pessoais que a antecede - *maxime* o RGPD -, e que deve ajudar a garantir - e não o inverso -, impondo-se a tutela conjugada do mercado e dos serviços digitais, com os direitos previstos para os dados pessoais.

30. Deste modo, o bom funcionamento do mercado não pode limitar ou desrespeitar o direito fundamental à proteção de dados pessoais, consagrado no n.º 1 do artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), no n.º 1 do artigo 16.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa.

31. Nem deverá qualquer diploma legal sobre proteção de dados pessoais afetar a aplicação das regras previstas no RGPD e demais legislação de proteção de dados, com as quais se deve articular, bem como deverá ser garantido o respeito pelos poderes e atribuições das Autoridades de Controlo sobre essas matérias, procurando uma desejável e saudável cooperação, com espaços claros de ocupação, no sentido de partilha de um objetivo comungado por todos.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M', is located in the top right corner of the page.

A.3.) A MANUTENÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS DA CNPD AO ABRIGO DO RGPD

32. A Lei que executa na ordem jurídica nacional os Regulamentos da União Europeia encontra limites claros no próprio direito da União. Os Regulamentos são diretamente aplicáveis nos Estados-Membros (artigo 288.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE), pelo que o legislador nacional não pode replicar, distorcer ou acrescentar obrigações que alterem o alcance e a lógica do ato europeu.

33. Assim se compreende que o Regulamento dos Serviços Digitais salogue a aplicação do direito da União Europeia em matéria de proteção de dados pessoais, em particular o RGPD, quer no seu Considerando 10)³⁻⁴, quer ainda no próprio Regulamento,

34. De igual modo, a aplicação do direito da União Europeia em matéria de proteção de dados, em particular o RGPD e a Diretiva 2002/58/CE, são expressamente salvaguardados na alínea g) do n.º 4 do artigo 2.º do Regulamento dos Serviços Digitais, sob a epígrafe “[Â]mbito de aplicação”, que prevê:

“4 - O presente regulamento aplica-se sem prejuízo das regras estabelecidas noutros atos jurídicos da União que regulam outros aspetos da prestação de serviços intermediários no mercado interno ou que especificam e complementam o presente regulamento, nomeadamente os seguintes: (...)

g) Direito da União em matéria de proteção de dados pessoais, em particular o Regulamento (UE) 2016/679 e a Diretiva 2002/58/CE;”

35. Acresce as referências ao RGPD contempladas nos artigos 26.º e 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais, acima referidas, ficando claro que a proibição de anúncios baseados em categorias especiais de dados (artigo 26.º) e a proibição de anúncios baseados em dados de menores (artigo 28.º) dependem diretamente do RGPD, *maxime* dos seus artigos 4.º e 9.º do RGPD.

³ No 2.º parágrafo do Considerando 10 do Regulamento dos Serviços Digitais pode ler-se: “Do mesmo modo, por razões de clareza, o presente regulamento deverá aplicar-se sem prejuízo do direito da União em matéria de defesa dos consumidores, nomeadamente os Regulamentos (UE) 2017/2394(13) e (UE) 2019/1020 (14) do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2001/95/CE (15), 2005/29/CE(16), 2011/83/EU (17), e 2013/11/EU (18) do Parlamento Europeu e do Conselho, e a Diretiva 93/13/CEE do Conselho (19), e, em matéria de proteção de dados pessoais, em particular o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho (20)”.

⁴ E no 3.º parágrafo do Considerando 10 do Regulamento dos Serviços Digitais pode ainda ler-se: “A proteção das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais é exclusivamente regida pelas regras do direito da União nessa matéria, nomeadamente pelo Regulamento (UE) 2016/679 e pela Diretiva 2002/58/CE.”



36. A opção feita pela Proposta de Lei em análise poderá comportar **o risco de conflito positivo de competências com eventuais sobreposições de atos, processos ou decisões**, uma vez que sem clarificação dos moldes de articulação ou cooperação processual, se atribuem competências exclusivas à ANACOM (*maxime*, em sede de supervisão e ação sancionatória), especialmente em relação à publicidade baseada em categorias especiais de dados pessoais ou dirigida a menores, ao abrigo do disposto nos artigos 26.º e 28.º do Regulamento dos Serviços Digitais, que remetem expressamente para definição de perfis tal como definida no artigo 4.º, ponto 4, do RGPD, e menção expressa à utilização de categorias especiais de dados pessoais a que se refere o artigo 9.º/1 do RGPD (artigo 26.º/3 do Regulamento dos Serviços Digitais) - o que também espolia as atuações da CNPD, na qualidade de Autoridade administrativa independente encarregue de garantir o cumprimento do regime jurídico de proteção de dados no território nacional, onde tais violações se encontram inseridas e sancionadas.

Concretizando:

B) APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

B.1.) ARTIGOS 8.º E 25.º DA PROPOSTA

37. O artigo 8.º da Proposta de Lei estabelece o dever de cooperação entre o Coordenador dos Serviços Digitais e os restantes serviços, órgãos e entidades públicas, impondo, entre outros, a designação de pontos de contacto, a adesão a uma plataforma eletrónica (artigo 25.º da mesma Proposta de Lei) e a transmissão de informação, incluindo dados pessoais, necessária à aplicação do Regulamento dos Serviços Digitais e da Proposta de Lei em análise.

38. Do ponto de vista da proteção de dados, a redação atual do artigo 8.º, conjugada com o artigo 25.º, ambos da Proposta de Lei, cria uma base legal excessivamente ampla para a transmissão e centralização de dados pessoais, sem as salvaguardas adequadas previstas no RGPD, suscitando várias preocupações:

- a) Finalidade e limitação de dados: o n.º 3 do artigo 8.º da Proposta de Lei permite a transmissão de conteúdos da Internet, dados de inventário e utilização de contas de destinatários de serviços, bem como reclamações e comunicações com reclamantes. Contudo, a Proposta não especifica finalidades concretas, categorias de dados a tratar, prazos de conservação ou critérios de minimização, em


desconformidade com o artigo 5.º do RGPD. Acresce que qualquer ato regulamentar que concretize estas disposições legais terá, de igual modo, de ser submetidos à análise prévia da CNPD;

- b) Centralização numa plataforma eletrónica: a obrigatoriedade de adesão à plataforma prevista no artigo 25.º da Proposta de Lei concentra informação sensível numa única infraestrutura. Embora o projeto de diploma refira mecanismos de autenticação e ligação segura, não prevê garantias adicionais de segurança como cifragem, registos de auditoria, perfis de acesso diferenciados ou mecanismos de pseudonimização, contrariando o artigo 32.º do RGPD.
- c) Fluxos de dados pouco delimitados: os n.ºs 3 e 6 do artigo 8.º da Proposta de Lei permitem a partilha de dados entre o Coordenador e outros serviços, órgãos ou entidades públicas, nacionais ou europeias, com base apenas na exigência genérica de assegurar o mesmo nível de confidencialidade. Esta fórmula não garante a equivalência prática de proteção, nem prevê mecanismos de controlo, registo de acessos ou auditoria.
- d) Dados de queixas e denúncias: o tratamento e circulação de reclamações, incluindo de menores ou que possam conter categorias especiais de dados (artigo 9.º RGPD), carecem de regras claras sobre anonimização ou restrição de acesso, sob pena de violação dos princípios da proporcionalidade e minimização.

39. Acresce que, tal como se explicitou na Parte A) do presente Parecer, *supra*, dedicada às considerações gerais relativas a esta Proposta de Lei, a regulação dos serviços digitais e a matéria da proteção de dados pessoais devem apresentar fins comuns, e sua aplicabilidade deve ser desejavelmente harmónica aos seus ditames a favor desses fins, reservando-se, para tanto, as competências e atribuições das Autoridades Nacionais de Controlo de proteção de dados intactos, tudo como resulta, desde logo, das ressalvas feitas pelo próprio Regulamento dos Serviços Digitais, acima elencadas.

40. Em vista a tais desideratos, o RGPD atribui um conjunto alargado de competências exclusivas às Autoridades de Proteção de Dados Pessoais – no caso português a CNPD -, nomeadamente nos seus artigos 56.º a 58.º do RGPD, bem como na demais legislação nacional relacionada com a proteção de dados pessoais, seja por via da sua Lei de Execução, seja nos diplomas avulsos que suscitam matéria relacionada com dados pessoais.

41. Um dos objetos onde se prescreve regime particular e se desenha a competência concreta desta Comissão é, precisamente, o relacionado com as violações de dados pessoais – e .g., veja-se o previsto nos artigos 32.º



a 34.º do RGPD, e o respetivo regime sancionatório previsto nos artigos 83.º e 84.º do mesmo Diploma, bem como os incisos que preenchem os artigos 37.º a 45.º da Lei n.º 58/2019.

42. Partindo do pressuposto da reserva total das competências desta Comissão quanto à proteção de dados pessoais, crê-se que a harmonização respeitante, ora ao dever de colaboração, ora às esferas de intervenção de cada ator público deverá também ser clarificada, sob pena de conflito positivo de competências, indesejáveis, ou de difíceis diálogos que possam comprometer a eficácia do escopo essencial de ambas os campos, potencialmente sacrificando, a final, o que se procura reforçar.

43. Seria desejável estabelecer-se regime concreto de como se haverá de proceder a uma cooperação profícua, atentos, ademais, os princípios de legalidade e competências dos Entes Públicos, bem como o *due process* que daí possa resultar e que se afigura como elemento essencial na referência ao conjunto garantístico dos atores envolvidos, seja na perspetiva dos atos suscetíveis de serem praticados, seja no respeito pelos direitos dos cidadãos.

44. Saliente-se que o artigo 8.º da Lei n.º 58/2019 refere um “*dever de colaboração*” – que resulta, também, da hermenêutica geral da natureza e funções desta Comissão -, e essa prerrogativa endereça-se em sentido contrário, ou seja, as outras Entidades, públicas ou privadas, devem cooperar com a CNPD em vista à prossecução das tarefas, muitas exclusivas, que a Lei lhe impõe.

45. Parece proceder-se, na Proposta, a uma relativa inversão, na medida em que, ainda que se reconheça a competência em sede de violação de dados à CNPD, se exige, no artigo 8.º, que esta responda a solicitações da ANACOM, enquanto Coordenador dos Serviços Digitais.

46. Se se entende que se pretende uma conjugação das esferas de cada uma das Autoridades, deverá o Legislador cuidar de estabelecer, com cautela, qual o regime objetivo e subjetivo a empreender *in casu*, em harmonização adjetiva e substantiva que pertencem à esfera dos intervenientes, até para evitar, como acima se alertou, a possibilidade de *ne bis in idem*.

47. Da arquitetura que se forjou do artigo 8.º, face a explanada competência da CNPD, não parece evitar-se que possam existir processos simultâneos ou concorrenciais, suscetíveis de conduzir a destinos diferentes, ou que na sua apreciação não exista comunicabilidade ou comunhão de factos, antes se centrando naquilo que, a final, pode ou não constituir uma decisão autónoma da Autoridade de proteção de dados, mas que, na verdade, poderá partir de diferentes factos constitutivos ou mecanismos processuais diversos ou, até, divergentes – as devidas sanções haverão de resultar da subsunção de certos factos a normas, racionalmente fundada; em respeito pelos princípios derivantes do processo equitativo, as sanções não consubstanciam um



“ato” em si próprio ou por si só, que permitam justificar ou consumir certos factos concretos, desligadas dos juízos e direitos que as fundamentam.

48. Rematando, deverá reputar-se o estabelecimento de uma base legal compreensiva onde se preveja a cooperação e troca de informação relevante, mais do que um relativo ou unilateral “dever de cooperação”, ainda mais se se partilhar a ideia de que, nestas matérias, a proteção de dados pessoais poderá intervir de forma mais ampla do que os casos de violação de dados.

49. Relativamente às competências de fiscalização e ação sancionatória (processo contraordenacionais), esta Comissão crê que devem ser repensadas numa perspetiva sistemática, e clarificadas as coordenações interinstitucionais e orgânico-processuais capazes de levar à prática a intenção legislativa, o que reforça o que se disse quanto à proximidade das diferentes ações e disciplinas, que impõe, como reverso, cuidados acrescidos.

B.2.) ARTIGO 10.º DA PROPOSTA DE LEI

50. Da análise na especialidade resultam ainda preocupações já anteriormente assinaladas pela CNPD no seu PARECER 2025/3, a saber, o facto de o artigo 10.º da Proposta de Lei n.º 25/XVII/1.ª, dedicado às reclamações, manter a previsão de que os termos e condições aplicáveis à apresentação de reclamações sejam definidos por regulamento governamental, continuando sem fixação de prazo para a sua aprovação.

51. Acresce que, ao contrário da Proposta de Lei anteriormente apresentada, agora desaparece a possibilidade de apresentação direta de queixa à CNPD ou à ERC, ficando o canal restrito ao Coordenador, o que fragiliza a tutela dos titulares e agrava a crítica já formulada.

B.3.) AUSÊNCIA DO REGISTO DE REINCIDÊNCIA

52. Assinala-se a omissão do preceito relativo à reincidência (previsto no artigo 29.º da Proposta de Lei n.º 32/XVI/1.ª, anteriormente apresentada), que rotulamos de grande utilidade para efeitos contraordenacionais, sendo de relembrar as questões já assinaladas no PARECER 2025/3, pois a Proposta de Lei não especificava quais os dados pessoais a constar do registo, as finalidades do tratamento, os prazos de conservação, as categorias de destinatários, as condições de acesso, as medidas de segurança e auditoria, nem a base legal adequada para eventuais restrições aos direitos dos titulares.



53. A CNPD entende ser indispensável prever o preceito legal relativo à reincidência, e densificar estes aspetos, para assegurar a conformidade com o RGPD.

B.4.) DA FALTA DE UM ESTUDO DE IMPACTO SOBRE A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

54. Finalmente, sublinha-se, ainda, que a Proposta *sub iudice* não se encontra suportada num estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais o qual é, recorda-se, obrigatório nos termos nos termos conjugados dos artigos 18.º, n.º 4, da Lei n.º 43/2004, 7.º da Lei n.º 58/2019, e 35.º do RGPD.

55. Tal omissão também compromete uma avaliação segura e fundamentada em concreto quanto aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais a realizar e, sobretudo, poderá prejudicar a decisão ponderada dos titulares do poder político-legislativo numa matéria em que a compreensão de tais riscos é essencial para concluir, no plano normativo e substantivo, quanto à concreta admissibilidade e condições de execução dos tratamentos de dados, especialmente nesta área dos serviços digitais, avaliação que será também suscetível de ser enquadrada, por outra via e face a essa natureza, na eventual necessidade de avaliação de impacto prevista no artigo 35.º do RGPD.

56. Por último, as considerações acima explanadas na Parte B.1), pontos 39 a 49, e Parte B.4), pontos 54 e 55, já haviam sido tecidas por esta Comissão nos PARECERES que emitiu a propósito da transposição da Diretiva (UE) 2022/2555, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União (também comumente conhecida por "Diretiva NIS2"), em concreto, no seu PARECER/2025/26, de 27 de fevereiro de 2025 [pontos 69 a 89, e 91, alíneas d) e e)], PARECER/2025/30, de 14 de março de 2025 [pontos 72 a 92, e 94, alíneas d) e e)], e PARECER/2025/46, de 2 de setembro de 2025 [pontos 6 e 9, e 10, alínea c)], o que reforça a ponderação e a leitura atenta em tempos de prolixidade legislativa.



III. CONCLUSÃO

57. Nos termos e com os fundamentos expostos, a CNPD considera que a Proposta de Lei n.º 25/XVII/1.ª (GOV), ao não definir e precisar no respetivo texto legislativo as competências da CNPD, enquanto Autoridade de Controlo Nacional para efeitos do RGPD, em confronto com as competências da ANACOM, enquanto Coordenadora dos Serviços Digitais, pode suscitar sérios riscos de incoerência normativa e, subsequentemente, gerar desconformidades na aplicação do Regulamento dos Serviços Digitais, pelo que recomenda o seguinte:

- a) A previsão de um regime concreto de harmonização legislativa, processual e de cooperação entre a Coordenador dos Serviços Digitais e a CNPD, em função das suas naturezas, atribuições e competências, como analisado na Parte "B.1.)" do presente Parecer;
- b) A previsão de salvaguardas adequadas para a transmissão e centralização de dados pessoais;
- c) A densificação legislativa relativa ao regulamento de reclamações;
- d) A criação do registo de reincidência;
- e) A realização de avaliação de impacto dados pessoais, seja por via da obrigatoriedade prevista nos termos conjugados dos artigos 18.º, n.º 4 da Lei n.º 43/2004, 7.º da Lei n.º 58/2019 e, atenta a natureza da matéria em causa, nos termos do artigo 35.º do RGPD.

Aprovado na reunião de 16 de setembro de 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Meira Lourenço', with a long horizontal stroke extending to the right.

Paula Meira Lourenço (Presidente)