

PARECER/2025/62

I. Pedido

1. A Secretaria Geral do Ministério da Administração interna, através da Direção de Serviços de Relações Internacionais, solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o projeto de Memorando de Entendimento entre a Guarda Nacional Republicana de Portugal e a Polícia Rodoviária Federal do Brasil em matéria de segurança interna (a seguir «Memorando»).

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pelo n.º 2 do artigo 30.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 43.º e com as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 44.º, todos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

3. O presente Acordo tem como objeto o estabelecimento dos eixos de cooperação entre a Guarda Nacional Republicana de Portugal e a Polícia Rodoviária Federal do Brasil (cf. cláusula 1.ª), para prevenção e segurança rodoviária; informações (inteligência policial); prevenção da sinistralidade rodoviária; investigação de crimes em ambiente rodoviário; tecnologias de informação e de comunicação; formação e treino; direitos humanos e igualdade; comunicação estratégica; educação e sensibilização pública (cf. n.º 1 da cláusula 2.ª).

4. De acordo com a cláusula 3.ª, estão identificadas as seguintes formas de cooperação no âmbito do Memorando: a) Partilha de conhecimentos, procedimentos, metodologias e outros mecanismos internos; b) Reforço, no âmbito das suas competências e conforme a legislação aplicável em matéria de cooperação policial e da cooperação judiciária internacional, a cooperação em matéria de prevenção e luta contra a criminalidade em geral; c) Realização de ações, investigações e operações conjuntas; d) Cooperação no domínio das comunicações e das tecnologias de informação, otimizando os sistemas, meios e procedimentos, promovendo e partilhando estudos nestas áreas; e) Promoção da interoperabilidade, através do intercâmbio de experiências e Informações, em respeito pelos respetivos Direitos Internos; f) Participação, disponibilização e partilha de ações de formação e treino, que valorizem a partilha de conhecimento e experiência, em matérias de interesse comum; g) Organização e participação em seminários, conferências e workshops, potenciando as novas tecnologias; h) Cooperação entre os estabelecimentos de ensino; i) Intercâmbio de peritos e demais elementos dos Signatários; j) Estabelecer canais de comunicação entre os representantes das Forças nos diferentes fóruns internacionais, centros integrados de comando e controlo e cooperação policial internacional, reforçando a concertação sobre consulta de posições, alinhamento estratégico e o apoio mútuo; j) Intercâmbio de experiências e boas práticas, de acordo com o domínio de competências específicas de ambas as

Instituições; l) Partilha mútua de legislação em matéria de competência de ambas as Forças, intercâmbio de estudos científicos, estruturas organizacionais e protocolos de atuação; m) Iniciativas conjuntas de educação e sensibilização pública sobre a importância da segurança rodoviária, além da prevenção e repressão dos demais crimes de competência de ambas as Forças.

5. O n.º 2 da cláusula 2.ª do Memorando, prevê que os signatários possam alargar a cooperação a outras matérias de interesse mútuo.

6. A cláusula 5.ª do acordo, sob epígrafe “Informações (inteligência policial), refere que os Signatários desejam partilhar informações entre a Direção de Informações e a Diretoria de Inteligência, para os assuntos relacionados com o Memorando, atendendo a determinadas regras, clarificando que terão natureza confidencial, estarão sujeitas ao segredo profissional e gozarão da proteção definida para as informações da mesma natureza por parte da legislação nacional da Instituição que as tenha proporcionado. De forma análoga, a Instituição que as recebeu deverá garantir a proteção da confidencialidade e do segredo profissional, de acordo com a própria legislação nacional.

7. Está previsto no Memorando, que cada um dos Signatários assuma o compromisso de promover a cooperação com ambas as Instituições, responsáveis pela implementação do Memorando, nos seguintes âmbitos: a) Participação em ações de formação; b) Exercícios e treinos que valorizem a partilha de conhecimento e experiência, em matérias do domínio da prevenção e segurança rodoviária; c) Disponibilização de intercâmbios em cursos de formação e especialização; d) Cooperação na organização de seminários, conferências, workshops, entre outros (cláusula 10.ª).

8. A cláusula 11.ª do Memorando, salienta que as partes, decidem cooperar em matéria de direitos humanos e igualdade, desenvolvendo ações de interesse comum, designadamente, no âmbito de Planos de Ação no domínio dos Direitos Humanos e Igualdade Formação, mediante partilha de experiências e boas práticas.

9. Sob epígrafe *confidencialidade, informações confidenciais e proteção de dados*, a cláusula 14.ª do memorando, os Signatários decidem que *as informações partilhadas no âmbito do presente Memorando serão tratadas em conformidade com os respetivos direitos internos e utilizadas exclusivamente para os fins nele previstos, sendo que, se comprometem a não divulgar informações confidenciais a terceiros, salvo com o consentimento prévio e por escrito do Signatário fornecedor.*

10. No mesmo sentido, assumem que a troca de dados pessoais entre os Signatários observará os princípios de proteção de dados, sendo permitida somente nos seguintes casos: a) Para proteger interesses vitais do titular ou de terceiros; b) Para atender a requisitos legais dos Signatários; c) Para prevenir ameaças à segurança pública; d) Para fins de prevenção e repressão de infrações penais.

11. O n.º 4 da cláusula, 14.^a salienta que estes dados não serão tratados para outras finalidades, a menos que seja obtida autorização prévia por escrito do Signatário transferidor. Em qualquer caso, os dados pessoais não serão tratados para fins incompatíveis;

12. As autoridades competentes indicarão a finalidade ou finalidades específicas para as quais os dados são transferidos e a confidencialidade das informações será mantida mesmo após o encerramento do Memorando (n.º 5 e 6 da cláusula 14.^a).

13. A cláusula 15.^a sob epígrafe tratamento, utilização e transferência de dados pessoais, regula em especial, as regras para o tratamento de dados pessoais, e a realizar, para execução do Memorando, nos seguintes termos:

14. O tratamento de dados pessoais deve processar-se no estrito respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas, em especial pelo direito à proteção desses dados.

15. Os dados de natureza pessoal recebidos pelas autoridades competentes dos Signatários, no âmbito do presente Memorando, apenas podem ser transferidos para terceiros depois de obtido o consentimento prévio de ambas os Signatários, ser indicada a finalidade da transferência, e desde que o Estado terceiro garanta um nível de proteção adequada desses dados, nos termos do Direito Internacional e do Direito Interno aplicável.

16. Nos termos do Direito Internacional e do Direito Interno aplicável, os dados pessoais utilizados e transferidos no âmbito do presente Memorando têm que:

17. Alcançar as finalidades explícitas do presente Memorando, não podendo em caso algum ser tratados de forma incompatível com essas finalidades em momento posterior;

18. Mostrar-se adequados, relevantes e limitados e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos, transferidos e posteriormente tratados;

19. Estar corretos e, se necessário, atualizados, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para assegurar que os dados incompletos, tendo em conta as finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados, posteriormente, sejam eliminados ou retificados;

20. Ser conservados de forma a permitir a identificação das pessoas em causa apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades para que foram recolhidos ou para que são tratados posteriormente, sendo eliminados posteriormente a esse período.

21. Se a pessoa cujos dados são objeto de transferência requerer acesso aos mesmos, as autoridades competentes do Signatário requerido proporcionam, diretamente, o acesso a esses dados, bem como

procedem à sua retificação, exceto quando esse pedido possa ser recusado nos termos do Direito Internacional e do Direito Interno aplicável, nomeadamente, para evitar prejuízo para investigações, inquéritos ou processos judiciais, prejuízo para a prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou para a execução de sanções penais ou quando esteja em causa a segurança pública, segurança nacional, ou direitos, liberdades e garantias de terceiros.

22. A autoridade competente ao proceder à transferência de dados, no momento da transferência de dados pessoais, pode indicar qualquer restrição ao acesso a eles ou ao uso a ser feito deles, em termos gerais ou específicos, incluindo no que diz respeito à sua transferência posterior, apagamento ou destruição após um certo período de tempo.

23. Cada Signatário deverá garantir que seja mantido um registo de todas as transferências de dados pessoais realizadas no âmbito do presente Memorando e do propósito ou propósitos dessas transferências durante o período de cinco anos.

24. Os Signatários comprometem-se a adotar todas as medidas de segurança da informação, nomeadamente contra o acesso indevido ou não autorizado aos dados de natureza pessoal, sendo responsáveis em caso de transmissão incorreta ou não autorizada dos referidos dados.

25. Os Signatários comprometem-se ainda a que qualquer pessoa, cujos dados sejam objeto de tratamento no âmbito do presente Memorando, tenha ao seu dispor, no plano interno, mecanismos de recurso administrativo ou judicial.

26. A verificação do incumprimento do disposto nos números anteriores é da responsabilidade de uma autoridade de controlo independente que seja competente, nos respetivos Direitos Internos, pelas regras de proteção de dados pessoais.

27. Nos termos da cláusula 18.^a do Memorando, relativa ao direito aplicável na sua implementação, tal deve ocorrer, em conformidade com o Direito Interno aplicável às Partes e, no que diz respeito à República portuguesa, de acordo com as obrigações decorrentes da participação de Portugal na União Europeia.

II. Análise

28. O objeto deste Memorando, porque relativo a matéria de segurança interna, implica a sua apreciação jurídica à luz da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que regula a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção e segurança rodoviária, investigação de crimes em ambiente rodoviário, o que naturalmente envolve a troca de

informações, contendo dados pessoais de cidadãos, na posse das autoridades com atribuições na execução do Memorando.

29. Este acordo bilateral prevê a transmissão de dados pessoais de Portugal para o Brasil, sendo, por conseguinte, abrangido pelo regime específico de transferências de dados pessoais para países terceiros, nos termos do disposto no Capítulo V, da Lei n.º 59/2019, sem prejuízo naturalmente da necessidade de cumprimento das restantes disposições legais contidas neste diploma.

30. Nessa medida, há que aferir, antes de mais, da adequação do nível de proteção de dados pessoais na República Federativa do Brasil, pois daí resultará a necessidade de inserir no Acordo, enquanto instrumento vinculativo para as Partes, específicas normas de proteção de dados, que permitam suprir eventuais insuficiências do direito interno do país terceiro e oferecer garantias adequadas no que diz respeito à proteção de dados pessoais.

31. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 38.º da Lei n.º 59/2019, a transferência de dados pessoais para um país terceiro pode ser efetuada com base numa decisão de adequação da Comissão Europeia, que determine que esse país terceiro ou um setor específico desse país assegura um nível de proteção adequado.

32. Ora, a República Federativa do Brasil não foi objeto de uma decisão de adequação, pelo que, na sua falta, a transferência internacional de dados pessoais só pode ocorrer se tiverem sido apresentadas garantias adequadas no que diz respeito à proteção de dados pessoais mediante um instrumento juridicamente vinculativo (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º da citada lei).

33. Releva para a apreciação do Memorando, o facto da República Federativa do Brasil, se encontrar neste momento, em processo de negociação com a Comissão Europeia, com vista à obtenção de uma decisão de adequação, tendo sido divulgado no passado dia 5 de setembro, uma versão preliminar da referida decisão.

34. O presente Memorando constitui-se como um instrumento juridicamente vinculativo, sendo então de acautelar que nele estejam reunidas as garantias adequadas relativamente à proteção de dados pessoais. A medida das garantias a introduzir depende do nível de proteção de dados existente no país terceiro.

35. De acordo com jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, não é exigível que o país terceiro assegure um nível de proteção idêntico ao garantido pela ordem jurídica da União, mas que assegure efetivamente, em virtude da sua legislação interna ou dos seus compromissos internacionais, um nível de proteção das liberdades e direitos fundamentais substancialmente equivalente ao conferido dentro da União (ver acórdão Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, n.ºs 73 e 74).

36. Só assim será possível garantir que a proteção dos dados pessoais tratados na União não é contornada, estendendo-se a proteção necessária aos direitos e liberdades das pessoas. Vejamos então o regime legal de proteção de dados no Brasil.

37. No âmbito do direito interno brasileiro, os tratamentos de dados pessoais são regulados pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, aplicável tanto ao setor público quanto ao privado, sendo a verificação do seu cumprimento, da responsabilidade da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

38. A Medida Provisória (MP) 1317/25, apresentada no dia 18 de setembro de 2025, altera o estatuto da ANPD, dotando-a de autonomia e independência na sua atuação, aguardando a aprovação pelos deputados e senadores, antes de obter a consagração final de Lei. O texto da MP, terá ainda que ser apreciado por uma comissão mista, antes da referida aprovação, na qual se espera que a ANPD, possa ser considerada uma verdadeira entidade Reguladora¹.

39. A CNPD considera que, apesar do quadro legal em vigor no Brasil, em matéria de proteção de dados pessoais, ser muito satisfatório, procede à análise do texto do Memorando, dentro das suas atribuições.

40. Apreciado o clausulado, a CNPD entende que as partes pretendem realizar tratamentos de dados pessoais, desde logo pelo cuidado na inclusão de uma norma específica e minuciosa para regular a forma como tais transmissões se vão realizar, não existindo, no entanto, uma norma que expressamente preveja, quais as categorias de dados, que podem estar em causa, no âmbito do Memorando.

41. Mostra-se assim, indispensável que o Memorando contenha uma norma concreta relativa às categorias de dados pessoais que os Signatários, entendam necessários, adequados e pertinentes, face às finalidades elencadas.

42. A CNPD considera positiva a integração da cláusula 15.^a, uma norma fundamental para regular a transferência e subsequente utilização de dados pessoais, no respeito pelos princípios gerais de proteção de dados, plasmados no artigo 4.º, bem como nas exigências dos artigos 37.º e 39.º, todos da Lei n.º 59/2019, em cumprimento das exigências legais em matéria de tratamento de dados pessoais.

III. Conclusão

43. Não gozando a República Federativa do Brasil de uma decisão de adequação da Comissão Europeia, impor-se-ia que fossem apresentadas as garantias adequadas no texto do Acordo, enquanto instrumento

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/170520>

juridicamente vinculativo, conforme exigido pela alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

44. A CNPD recomenda que seja adicionada uma cláusula, nos termos mencionados nos pontos 40 e 41, do presente Parecer, sem a qual não se considera plenamente satisfatório o clausulado do Memorando.

Aprovado na reunião plenária de 21 de outubro de 2025

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2025.10.21 19:13:57+01'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**



DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho a conclusão do Parecer, mas entendo que se deveria fazer constar no mesmo de forma expressa que ao prever-se que o tratamento de dados se deveria processar no estrito respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas, em especial o direito à proteção dos dados pessoais, não se pode esquecer o princípio da minimização dos dados pessoais.

Segundo o princípio da minimização dos dados (art.º 4º, n.º 2, al.ª c), e 3 da Lei n.º 59/2019, de 08.08) os dados recolhidos devem ser adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados, devendo o responsável pelo tratamento adotar as medidas que lhe permitam comprovar que o tratamento de dados pessoais é realizado em conformidade com os princípios enunciados no número anterior. Este princípio aparece assim associado ao princípio da limitação (cf. limitados ao que é necessário).

O prazo de conservação dos dados deve ser limitado ao mínimo: os dados pessoais apenas deverão ser tratados se a finalidade do tratamento não puder ser realizada de forma razoável por outros meios, pelo que «...o responsável pelo tratamento deverá fixar os prazos para o apagamento ou a revisão periódica, de modo que os dados sejam conservados apenas durante o prazo estritamente necessário.» (Ana Sofia Medeiros Melo, Regulamento Geral de Proteção de Dados – Um Novo Paradigma Regulatório, UC, p. 32, disponível em <https://baes.uc.pt/handle/10316/86570>).

- Podemos identificar três pilares:

. adequação: impõe a circunscrição dos tratamentos aos dados pessoais que se enquadram nas finalidades prosseguidas. Os dados não relacionados ou inapropriados encontram-se, *ab initio*, excluídos;

. pertinência: circunscreve as atividades dos responsáveis a tratamentos que possam contribuir para a prossecução dessas finalidades;

. limitação: o tratamento apenas será juridicamente aceitável se não existir um método alternativo menos invasivo, por exemplo, a anonimização, ou pseudonimização. Da leitura da alínea c) do n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 59/2019, de 08.08, resulta que os dados devem ser adequados, pertinentes não excessivos em relação às finalidades para que são recolhidos e posteriormente tratados. Nesta exigência de recolha não excessiva podemos identificar um princípio de proporcionalidade.

Ora, nesta senda, o art.º 12.º da Lei n.º 59/2019, de 08.08, estatui o seguinte:

Artigo 12.º

Prazos para conservação e avaliação

*1 - Os dados pessoais só podem ser tratados durante o período necessário para a prossecução das finalidades da recolha, ou do tratamento posterior autorizado nos termos do artigo 7.º, findo o qual devem ser **apagados, sem prejuízo da sua pseudonimização logo que as finalidades do tratamento o permitam.***

*2 - O responsável pelo tratamento **avalia periodicamente** a necessidade de conservar os dados pessoais tratados, de acordo com **procedimentos internos adotados para esse efeito**, nos quais se deve fixar, nomeadamente, a **periodicidade da avaliação.***

*3 - A periodicidade de avaliação da necessidade de conservar os dados pessoais deve ser determinada **em função das diferentes categorias de titulares de dados** previstos no artigo 9.º, bem como da **necessidade de conservação dos dados em causa para as finalidades do tratamento.***



4 - A decisão de conservar os dados pessoais por **períodos adicionais** ao prazo de conservação original deve ser documentada, justificada e notificada aos titulares dos dados, sem prejuízo do disposto no artigo 16.º

5 - As autoridades competentes devem utilizar sistemas informáticos que facilitem a avaliação periódica da necessidade de conservar os dados e o seu apagamento ou pseudonimização, nomeadamente através de alertas e de medidas de proteção automáticas, tais como a limitação de acesso ou a ocultação dos dados.

Ora, acontece que este artigo 12.º não se mostra implementado na prática, quer nos órgãos de polícia criminal, quer nos Tribunais, sendo necessária a decisão de adequação no que respeita ao regime legal brasileiro.

Na verdade, o **Regulamento de Conservação Arquivística dos Tribunais Judiciais e dos Tribunais Administrativos e Fiscais** estabelecido pela Portaria n.º 368/2013, de 24 de dezembro (cf. Declaração de Retificação n.º 7/2014 - 1.ª Série), não foi desenhado para o processo eletrónico, o qual só em datas mais recentes se tornou obrigatório no processo penal, num processo legislativo que culminou com a recente Portaria n.º 350-A/2015, de 09.10, que revogou a Portaria n.º 280/2013, de 26.08, objeto de sete alterações legislativas e de revogação, como referido, sendo estas portarias omissas quanto a prazos de conservação de processos, até pela necessidade de um Regulamento.

Assim, a referência a um princípio de minimização de dados não é exequível no contexto indicado, na vertente de limitação e proporcionalidade na conservação dos dados, sendo certo que sem um Regulamento específico para a tramitação digital não se vislumbra que um acordo bilateral se possa constituir como instrumento jurídico suficiente para dar resposta a um princípio nuclear em matéria de proteção do bem jurídico em causa.

Por outro lado, importa recordar que, mesma na área da investigação criminal, em que o Ministério Público é a autoridade judiciária que detém a direção funcional das investigações, o certo é que os órgãos de polícia criminal trabalham em plataformas informáticas próprias, com regras próprias, num esquema de interoperabilidade ainda muito imperfeita, parecendo-nos até que essa interoperabilidade colide com a qualidade do Ministério Público como entidade detentora da direção funcional da investigação, o que nos parece impor, até por comando constitucional, uma plataforma única nesta sede da investigação de inquéritos-crime que reflita essa realidade.

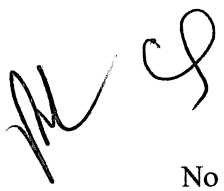
Não existindo uma plataforma única, no esquema atual, a informação recolhida nas investigações, existente e conservada nas plataformas informáticas dos OPC, deveria de estar indexada ao resultado final (cf. arquivamento ou acusação e, neste caso, não pronúncia/pronúncia, condenação/absolvição), pois é ele que define o ponto de partida da contagem dos prazos de preservação digital. Isso não acontece, a não ser por cuidados acrescidos dos OPC por insuficiência de interconexão.

Ou seja, não só é necessário garantir o estrito cumprimento do art.º 12.º da Lei n.º 59/2019, de 08.08, nos tribunais, como também se impõe o seu cumprimento nas plataformas dos OPC.

Sem um Regulamento de preservação digital abrangente, a modalidade de conservação da informação assenta hoje numa conservação global da informação nas plataformas eletrónicas, com mera anotação de processo destruído no processo eletrónico, quando a destruição se refira a processo físico, numa lógica paradoxal que viola o art.º 12.º da Lei n.º 59/2019, de 08.08.

O acordo bilateral não é um instrumento jurídico vinculativo habilitado a suprir tais problemas de falta de implementação de uma verdadeira proteção de dados.

Convém citar jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, uma vez que no Protocolo se referem direitos fundamentais e necessidade de os mesmos serem respeitados (implementados).


No Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 04/12/2008 (Queixas n.ºs 30562/04 et 30566/04; Marper), o TEDH considerou que a retenção indefinida das impressões digitais, amostras de células e perfis de ADN era desproporcionada e desnecessária numa sociedade democrática, considerando que o processo penal tinha terminado com uma absolvição:

«125. O Tribunal considera que a natureza geral e indiferenciada do poder de retenção de impressões digitais, amostras biológicas e perfis de DNA de pessoas suspeitas de terem cometido crimes, mas não condenadas, conforme aplicado aos requerentes no presente caso, não reflete um equilíbrio justo entre os interesses públicos e privados concorrentes em jogo, e que o Estado demandado excedeu qualquer margem de apreciação permitida nesta área. Portanto, a retenção impugnada constitui uma interferência desproporcional no direito dos requerentes ao respeito pela sua vida privada e não pode ser considerada necessária numa sociedade democrática...[...].

126. Consequentemente, houve uma violação do artigo 8.º da Convenção no presente caso.»

No Acórdão do TEDH de 06/06/2006 SEGERSTEDT-WIBERG ET AUTRES c. SUÈDE; (Queixa no 62332/00), o TEDH constatou uma violação do art.º 8.º da CEDH uma vez que o armazenamento contínuo de dados não era pertinente, devido ao longo período decorrido (cf. ingerência desproporcionada no exercício do direito ao respeito pela vida privada).

Em suma, o Protocolo é intempestivo também por estas razões.

