

PARECER/2025/66

I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou em 27 de outubro de 2025 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei PL 216/XXV/2025 que transpõe a Diretiva (UE) 2023/977, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e Diretiva (UE) 2023/2123, que altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho no que diz respeito à sua harmonização com as regras da União em matéria de proteção de dados pessoais (doravante Proposta de Lei). Nesse pedido foi solicitado a emissão de parecer até ao dia 11 de novembro de 2025.
2. O pedido de parecer não veio instruído com qualquer estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais.
3. 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 (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 (doravante LERGD).

II. Análise

i) O objeto e âmbito da Proposta de Lei

4. O respetivo preâmbulo enuncia que “As atividades criminosas transnacionais constituem uma ameaça significativa para a segurança coletiva, propagam-se além-fronteiras e manifestam-se através de grupos de criminalidade organizada e de grupos terroristas que praticam uma ampla variedade de infrações penais de forma cada vez mais dinâmica e complexa. Existe, por conseguinte, uma necessidade de melhorar o regime jurídico para garantir que as autoridades competentes de aplicação da lei possam prevenir, detetar, investigar e reprimir tais infrações penais de forma eficaz”.
5. Logo de seguida menciona que “para o desenvolvimento do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, caracterizado pela ausência de controlos nas fronteiras internas, é essencial que as autoridades competentes de aplicação da lei de um Estado-Membro tenham, no âmbito do direito da União Europeia e nacional aplicáveis, a possibilidade de aceder às informações disponíveis de modo equivalente ao das suas congéneres de um outro Estado-Membro”.

6. Assim, “[n]este contexto, é fundamental que as autoridades competentes de aplicação da lei cooperem de forma eficaz em toda a União. Assim, a cooperação policial no intercâmbio de informações pertinentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais é uma componente essencial das medidas que sustentam a segurança pública num espaço interdependente sem controlos nas fronteiras internas.”, precisando que “desta forma, para combater eficazmente a criminalidade transfronteiriça, é fundamental que as autoridades competentes de aplicação da lei possam rapidamente trocar informações, no quadro da cooperação operacional”.

7. Em suma, a presente Proposta de Lei tem como objeto nuclear, de acordo com a Diretiva (UE) 2023/977, a cooperação policial no intercâmbio de informações no domínio da prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais.

ii) O quadro jurídico-legal da proteção de dados

8. A tutela jurídica europeia e nacional respeitante à proteção dos dados pessoais a convocar para a apreciação da presente Proposta de Lei, designadamente quanto aos princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais, tem o seu núcleo essencial na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante CDFUE), no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

9. Assim, de acordo com o artigo 8.º da CDFUE o tratamento dos dados de carácter pessoal deve processar-se no estrito respeito pelos direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares, em especial pelo direito à proteção dos dados pessoais (*princípio da legalidade*). Sendo este o sentido estabelecido no artigo 16.º, n.º 1 do TFUE, de que “[t]odas as pessoas têm direito à proteção de dados de carácter pessoal que lhes digam respeito”.

10. No que concerne ao RGPD, este veio consignar no artigo 5.º, n.º 1 que os dados pessoais são: i) Objeto de um tratamento lícito, leal e transparente (*licitude, lealdade e transparência*); ii) Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser tratados de forma incompatível com essas finalidades (*limitação das finalidades*); iii) Adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário à prossecução das finalidades para as quais são tratados (*minimização dos dados*); iv) Exatos e atualizados sempre que necessário, devendo ser tomadas todas as medidas razoáveis para que os dados inexatos sejam apagados ou retificados sem demora (*exatidão dos dados*); v) Conservados de forma a permitir a identificação dos titulares dos dados apenas durante o período necessário para as finalidades para as quais são tratados (*limitação da conservação*); vi) Tratados de uma forma que garanta a sua segurança, incluindo a proteção contra o seu tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidentais, recorrendo a medidas técnicas ou organizativas adequadas (*integridade e confidencialidade*).

11. Mais será de referir que o RGPD através do artigo 5.º, n.º 2 veio estabelecer o comando de que o responsável pelo tratamento deve adotar as medidas que lhe permitam comprovar que o tratamento de dados pessoais é realizado em conformidade com os princípios enunciados (*responsabilidade*).

12. Por sua vez, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem vindo a afirmar que o direito fundamental europeu à proteção de dados, não tem natureza absoluta, estando antes relacionado com a sua função na sociedade (Acórdão 09/11/2010, caso Volker e Markus Schecke (proc. C-92/09), Hartmut Eifert (proc. C-93/09), contra Land Hessen, § 48)

13. A *European Data Protection Supervisor* emitiu em 2 de março de 2022 a sua opinião 4/2022 “on the proposal for a Regulation on automated data exchange for police”¹.

iii) O desenho legal da Proposta de Lei e a sua sustentabilidade

14. A presente Proposta de Lei projeto enuncia vinte seis artigos, estruturado pelo capítulo I sobre “Disposições gerais e definições” (artigos 1.º a 7.º), o capítulo II relativo a “Intercâmbio de informações” (artigos 8.º a 22.º) e o capítulo III abrangendo as “Disposições complementares, transitórias e finais” (artigos 23.º a 26.º), sendo que o artigo 23.º insere uma alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, enquanto o artigo 24.º indica respetivas remissões, o artigo 25.º menciona a norma revogatória e o artigo 26.º indica a sua entrada em vigor.

15. Tal Proposta de Lei tem como seu objeto: a) a completude da transposição integral da Diretiva (UE) 2023/977, de 10 de maio de 2023; b) a transposição da Diretiva (UE) 2023/2123, de 04 de outubro de 2023, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho; c) proceder à oitava alteração da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (artigo 1.º da Proposta).

16. A globalidade desta Proposta de Lei tem um impacto enorme no direito à reserva da intimidade da vida privada e à proteção dos dados pessoais, porquanto está em causa o fluxo de dados pessoais no contexto de intercâmbio de informações policiais para efeito de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais, incluindo o terrorismo no domínio dos Estados-Membros da União Europeia.

17. A propósito convém recordar que no mesmo contexto foi aprovada a Lei n.º 59/2019, de 08 de agosto, aprovando as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho.

18. A arquitetura do sistema da União Europeia, em conjugação com o sistema nacional, tem essencialmente por base os desenhos legislativos e os quadros jurídicos, mais precisamente a axiologia, os princípios e as regras

¹ https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/2022-03-02-edps-opinion-regulation-automated-data-exchange-police-cooperation_en

decorrentes do RGPD com as mencionadas Diretivas e as correspondente legislações nacionais, exigindo a implementação harmoniosa destes diplomas com esta Proposta de Lei.

19. O desenho legislativo da Proposta de Lei estabelece que “o ponto de contacto único nacional é o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI),” (artigo 3.º, n.º 3), mantendo uma uniformidade com antecedentes legislativos, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, que cria o PUC-CPI, e o Decreto-Lei n.º 10/2020, de 11 de março, o qual estabelece a orgânica do PUC-CPI.

20. Tais diplomas já mereciam uma legislação única, seguindo o necessário “espírito de codificação” de modo a facilitar o conhecimento das suas competências, âmbito e objetivos de atuação, que é por demais relevante no domínio da proteção dos dados pessoais.

21. Na delimitação do âmbito de aplicação da presente Proposta de Lei, constante no seu artigo 2.º, mormente o seu n.º 2, e porque estão em causa a transferência de informação sobre dados pessoais, a sua insuficiente descrição normativa pode provocar interpretações indevidas, porquanto não coincide com as exclusões expressamente referenciadas no preâmbulo da Diretiva (UE) 2023/977.

22. Ora de de acordo com a referida Diretiva, esta não se aplica ao tratamento de informação no exercício de atividades não sujeitas ao direito da União, mas também exclui as atividades respeitantes à segurança nacional (§ 13), assim como a provisão e utilização de informações como prova em processos judiciais (§ 14) mencionadas no seu preâmbulo e constantes no artigo 1.º, n.º 3 e 4 da Diretiva (UE) 2023/977.

23. A Proposta de Lei optou por introduzir no seu artigo 5.º, mediante a epígrafe “Limites do dever de cooperação”, a exclusão de serem tomadas, nomeadamente, medidas coercivas (alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º) ou de que tais informações sejam utilizadas como meio de prova (alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º).

24. Ora a inexistência de dever de cooperação, não afasta que essa cooperação seja facultativa, mas essa possibilidade não está abrangida pela Diretiva (UE) 2023/977.

25. Nesta conformidade, a CNPD recomenda que os artigos 2.º e 5.º da Proposta de Lei, sejam definidos de modo mais conciso quanto às exclusões das suas norma-texto e norma-âmbito, de modo a obstar ao intercâmbio de informação de dados pessoais não abrangidos pela Diretiva (UE) 2023/977.

26. O artigo 7.º da Proposta de Lei, cuja epígrafe diz respeito à confidencialidade e segredo de justiça, apresenta a seguinte redação: “O intercâmbio de informações previsto na presente lei está sujeito às exigências decorrentes

da legislação aplicável ao segredo de justiça, garantindo-se, em conformidade com o direito interno, a confidencialidade de todas as informações que revistam tal natureza”.

27. Por sua vez, o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10/2020, de 11 de março, consagra o dever de sigilo no domínio do PUC-CPI, consagrando que “Os elementos que desempenham funções no PUC-CPI observam os deveres de sigilo aplicáveis nos termos da lei, consoante a natureza da informação, designadamente os deveres que resultam dos respetivos estatutos de origem, dos regimes do segredo de Estado, do segredo de justiça e do quadro normativo respeitante à segurança das matérias classificadas”.

28. O segredo de justiça está contemplado no artigo 86.º do Código Processo Penal, que atualmente estabelece a regra geral de publicidade do processo (n.º 1), sendo aquele excepcional (n.º 2 e 3).

29. Nesta conformidade, o dever de confidencialidade diz essencialmente respeito à proteção legal de dados obtidos por razões da atividade profissional, enquanto o dever de sigilo corresponde à obrigatoriedade de não divulgar informações confidenciais resultante da atividade profissional, no caso policial. Por sua vez, o segredo de justiça, consiste na restrição de acesso a um processo judicial, podendo ser interno, abrangendo os demais sujeitos processuais, ou externo, o qual incide no acesso público.

30. O disposto no artigo 7.º da Proposta de Lei aponta no sentido de que a confidencialidade das informações respeitante aos dados pessoais apenas ocorre no domínio do processo judicial, quando este for sujeito a segredo de justiça.

31. Porém, as informações sobre dados pessoais podem não constar de qualquer processo judicial, tratando-se de informações estritamente policiais, e tal não invalida os deveres de confidencialidade e de sigilo sobre as respetivas informações, como resulta da legislação orgânica do PUC-CPI.

32. Nesta conformidade, a CNPD recomenda a densificação e clarificação do artigo 7.º da Proposta de Lei.

33. No que concerne às distintas etapas e performances deste projeto legislativo relativamente ao intercâmbio de informações policiais, a CNPD tem a apontar e a sugerir duas referências essenciais que podem robustecer a proteção dos dados pessoais, as quais podem vir a ser manuseadas no fluxo de informação abrangido pela Diretiva (UE) 2023/977.

34. Esse robustecimento pode ser introduzido no domínio do Sistema Eletrónico Único de Gestão de Processos da previsão do artigo 21.º da Proposta de Lei.

35. O primeiro, consiste na omissão da exigência de identificação individual e processual dos operadores na recolha, transmissão ou solicitação do intercâmbio de informações sobre dados pessoais, fragilizando, senão mesmo impossibilitando, o respetivo rastreio digital e a subsequente fiscalização.

36. O segundo, resulta de não estarem expressamente estabelecidas “Medidas de segurança” de interoperabilidade entre as respetivas entidades responsáveis, seja legislativamente ou então através de posterior portaria regulamentadora, enunciando os detalhes concretos sobre as respetivas medidas técnicas ou operacionais a implementar para garantir a segurança e confidencialidade da informação sobre os dados pessoais a serem transmitidos.

iv) O possível impacto dos Projetos na proteção dos dados pessoais

37. A CNPD chama também a atenção para a observância do disposto do artigo 18.º, n.º 4 da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto (Lei de Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados), segundo o qual “Os pedidos de parecer sobre disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD pelo titular do órgão com poder legiferante ou regulamentar, instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais”.

38. Deste modo, tal omissão compromete a realização de um parecer sustentado e sustentável quanto à validade e fiabilidade relativamente aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais constantes nesta Proposta.

III. CONCLUSÕES

39. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD emite o presente parecer, mediante o qual recomenda:

- a) Os artigos 2.º e 5.º da Proposta de Lei sejam definidos de modo mais conciso nas suas exclusões, quanto às respetivas norma-texto e norma-âmbito, de modo a obstar ao intercâmbio de informação de dados pessoais não abrangidos pela Diretiva (UE) 2023/977;
- b) A densificação e clarificação do artigo 7.º da Proposta de Lei quanto aos deveres de confidencialidade e de sigilo;
- c) O registo obrigatório da informação prestada aquando da recolha e transmissão dos dados pessoais, precisando-se ainda o “quando, como e por quem” ocorreu esse intercâmbio informativo;

- d) A necessidade de estabelecer em concreto os mecanismos de segurança relativamente à informação sobre o tratamento de dados e a sua interoperabilidade;
- e) A realização do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, antes da aprovação da presente Proposta.

Aprovado na reunião de 11 de novembro de 2025

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**

Data: 2025.11.11 21:38:03+00'00'

Certificado por: **Diário da República**

Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

