

PARECER/2026/48

I. Pedido

1. No âmbito do Grupo de Trabalho da Proteção de Dados do Conselho da União Europeia foi solicitado aos Estados-Membros que se pronunciassem sobre a *"Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados"*, apresentada pela Comissão Europeia com o objetivo, entre outros, de assegurar uma aplicação coerente da proteção de dados a todas as instituições, órgãos e organismos da UE, em particular no que respeita ao tratamento de dados pessoais operacionais e no setor da justiça penal e da aplicação da lei, incluindo os tratamentos efetuados pela Procuradoria Europeia, pela Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e pela Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust).
2. Assim, considerando o objeto da Proposta de Regulamento, bem como as atribuições da Comissão Nacional de Proteção de Dados, pela Exma. Sr.^a Diretora-Geral da Direção-Geral da Política da Justiça foi solicitado à CNPD o envio de comentários à referida proposta, tendo em vista a incorporação dos mesmos nos contributos a apresentar por Portugal.
3. Tendo em consideração os prazos que nos foram transmitidos, solicita-se resposta até ao dia 29 de julho.
4. Apesar da limitação que decorre do prazo para a nossa análise, ainda assim, a CNPD não pode deixar de referir que acolhe favoravelmente a proposta, por contribuir para a harmonização e simplificação do regime de proteção de dados aplicável aos órgãos e organismos da União que atuam no domínio da justiça penal e da aplicação da lei, designadamente através da redução da fragmentação normativa atualmente existente entre o Regulamento (UE) 2018/1725 e os atos constitutivos da Europol, Eurojust e Procuradoria Europeia.
5. A CNPD apoia, assim, o objetivo de harmonização do quadro jurídico aplicável ao tratamento de dados pessoais operacionais pelas instituições, órgãos e organismos da União, entendendo, porém, que essa harmonização não deverá traduzir-se numa redução das garantias substantivas conferidas aos titulares dos dados nem dos mecanismos de supervisão previstos no direito da União.

6. Sem prejuízo da avaliação globalmente favorável da proposta, a CNPD considera que algumas das alterações projetadas justificam reflexão adicional, atentos os seus potenciais efeitos sobre o exercício dos direitos dos titulares dos dados, sobre o quadro de supervisão e sobre o funcionamento global do sistema europeu de proteção de dados.
7. A CNPD considera igualmente importante assegurar que o objetivo de simplificação administrativa não conduza, ainda que de forma indireta, a uma redução do nível de proteção dos direitos fundamentais garantidos pelo Regulamento (UE) 2018/1725 nem à diminuição da coerência do sistema europeu de proteção de dados.
8. Finalmente, sem prejuízo do objeto específico da presente proposta, a CNPD entende oportuno assinalar algumas lacunas sistemáticas do Regulamento (UE) 2018/1725 que, embora não diretamente abrangidas pela revisão em curso, poderão justificar ponderação pelo legislador da União em futuras alterações ou, sempre que adequado, no âmbito da presente iniciativa legislativa.

II. Análise

II.1. Falta de avaliação de impacto

9. A proposta justifica a inexistência de uma avaliação de impacto autónoma com o carácter limitado e predominantemente técnico das alterações propostas, o seu âmbito restrito aos órgãos e organismos da União no domínio da justiça penal e da aplicação da lei, bem como com a circunstância de essas entidades já se encontrarem sujeitas a avaliações específicas e estar prevista uma nova avaliação do Regulamento (UE) 2018/1725 em 2027.
10. Não obstante essa fundamentação, a CNPD observa que algumas das alterações projetadas incidem sobre matérias centrais para a proteção dos direitos fundamentais, designadamente os direitos dos titulares dos dados, as transferências internacionais de dados pessoais operacionais e os mecanismos de supervisão. Nestas condições, seria desejável uma explicitação mais desenvolvida dos impactos esperados dessas alterações sobre os direitos fundamentais e sobre o funcionamento do sistema europeu de proteção de dados.
11. Uma análise mais desenvolvida desses impactos contribuiria para uma melhor apreciação da proporcionalidade das soluções propostas e da respetiva incidência sobre os direitos fundamentais, bem como sobre o funcionamento do sistema europeu de supervisão.

II.2. Reserva quanto ao alargamento do prazo de notificação de violações de dados (72h → 96h)

12. A CNPD considera útil que a Comissão explicita de forma mais detalhada as razões operacionais que justificam a alteração proposta ao artigo 92.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2018/1725, que alarga de 72 para 96 horas o prazo para notificação à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados das violações de dados pessoais suscetíveis de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares. Importaria igualmente avaliar o efeito cumulativo desta alteração com a elevação do limiar de notificação para situações suscetíveis de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares, uma vez que tal poderá reduzir a visibilidade da autoridade de supervisão sobre incidentes relevantes e limitar a deteção precoce de padrões sistémicos de incumprimento.

II.3. Pedidos de acesso "abusivos"

13. A CNPD considera que a redação proposta para o artigo 78.º, n.º 4, poderá beneficiar de maior densificação normativa. A referência à utilização do direito de acesso para fins diversos da proteção dos dados pessoais suscita dúvidas interpretativas suscetíveis de afetar a efetividade deste direito fundamental.

14. Importaria clarificar os critérios objetivos que permitam qualificar um pedido como manifestamente infundado ou abusivo, assegurando uma aplicação uniforme e restritiva desta exceção.

II.4. Exercício do direito de acesso e fundamentação da recusa

15. O artigo 78.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2018/1725 deve ser interpretado/reescrito restritivamente, não permitindo a recusa de pedidos de acesso senão quando se encontrem demonstrados os pressupostos legais do seu carácter manifestamente infundado, excessivo ou abusivo.

16. O ónus da prova da verificação desses pressupostos recai sobre o responsável pelo tratamento, devendo essa prova ser efetiva, documentada e verificável.

II.5. Transferências internacionais de dados operacionais

17. A CNPD considera importante assegurar que as transferências diretas para destinatários não públicos estabelecidos em países terceiros, previstas no artigo 94.º-D, sejam objeto de interpretação estrita e acompanhadas de mecanismos robustos de documentação, fundamentação e fiscalização, devendo tais mecanismos revestir natureza excecional, ser objeto de interpretação estrita e ficar sujeitos a documentação e fiscalização particularmente exigentes.

II.6. Garantias adequadas e transferências internacionais

a) Transferências baseadas em garantias adequadas

18. O artigo 94.º-B do Regulamento (UE) 2018/1725 exige que as transferências de dados pessoais operacionais para países terceiros ou organizações internacionais assentem em garantias adequadas, asseguradas através de instrumentos juridicamente vinculativos ou de uma avaliação suficiente do responsável pelo tratamento. Tais garantias devem assegurar um nível de proteção substancialmente equivalente ao garantido pelo direito da União, incluindo salvaguardas adequadas quanto aos direitos dos titulares dos dados, mecanismos de supervisão e vias de recurso efetivas.

b) Transferências baseadas em derrogações

19. O artigo 94.º-C do Regulamento (UE) 2018/1725 deve ser interpretado/clarificado no sentido de que as derrogações nele previstas revestem carácter excecional e não podem servir de fundamento a regimes regulares, permanentes ou sistemáticos de transferência de dados pessoais operacionais para países terceiros. Essas derrogações devem permanecer limitadas a situações concretas em que a transferência se revele estritamente necessária para as finalidades especialmente previstas pelo regulador europeu.
20. Embora a reciprocidade ou a existência de mecanismos equivalentes de cooperação possam constituir elementos relevantes de contexto, tais fatores não constituem critérios autónomos de licitude previstos no Regulamento, devendo a apreciação centrar-se na necessidade, proporcionalidade e adequação da transferência à luz dos direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União.

II.7. Decisões automatizadas e profiling

21. Atendendo à crescente utilização de instrumentos automatizados de análise e avaliação de risco no domínio da aplicação da lei e da justiça penal, a CNPD entende que importa assegurar garantias efetivas de intervenção humana significativa, bem como mecanismos que assegurem a explicabilidade suficiente das decisões, a possibilidade de contestação efetiva e a realização de auditorias adequadas aos sistemas utilizados.

II.8. Alcance dos poderes de supervisão da AEPD

22. O artigo 95.º-A proposto deve ser interpretado no sentido de que os poderes de supervisão e investigação da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados abrangem a apreciação integral da conformidade do tratamento de dados pessoais operacionais objeto de reclamação ou investigação, não ficando circunscritos às violações especificamente invocadas pelo titular dos dados, desde que sejam respeitados os direitos de defesa, o princípio do contraditório e as exigências de boa administração.

III. Outras sugestões de aperfeiçoamento do Regulamento (UE) 2018/1725

III.1. Mudança de responsável pelo tratamento e validade dos consentimentos

23. A CNPD entende que a mudança de responsável pelo tratamento não deve constituir fundamento para presumir a subsistência automática dos consentimentos anteriormente recolhidos. Sempre que a alteração da entidade responsável seja suscetível de afetar as expectativas razoáveis do titular dos dados quanto à utilização dos seus dados pessoais, deverá ser assegurada informação adequada e, quando necessário, obtido novo consentimento.

III.2. Articulação entre o direito de oposição e regimes setoriais especiais

24. Embora a presente proposta não introduza alterações ao regime do direito de oposição previsto no Regulamento (UE) 2018/1725, a CNPD considera oportuno assinalar a necessidade de assegurar uma articulação mais clara entre os direitos substantivos conferidos aos titulares dos dados e os mecanismos sancionatórios destinados a garantir a sua efetividade.

25. Em particular, importa evitar situações em que a violação de um mesmo direito do titular dos dados fique sujeita a regimes de tutela ou de sancionamento diferenciados, insuficientemente articulados ou geradores de dúvidas quanto à determinação das consequências jurídicas aplicáveis.
26. A efetividade do direito de oposição pressupõe não apenas o reconhecimento formal desse direito, mas também a existência de mecanismos de fiscalização e sancionamento adequados, proporcionais e dissuasores em caso de incumprimento.
27. A CNPD considera, por isso, desejável que futuras revisões do Regulamento contribuam para uma maior coerência entre o regime dos direitos dos titulares, os deveres dos responsáveis pelo tratamento e os mecanismos sancionatórios associados à respetiva violação, evitando lacunas suscetíveis de comprometer a efetividade da proteção conferida pelo direito da União.

III.3. Representação dos titulares dos dados

28. A CNPD entende que o artigo 67.º do Regulamento deve ser interpretado e revisto de forma a preservar o efeito útil do regime harmonizado de tutela dos direitos dos titulares dos dados previsto no Regulamento (UE) 2018/1725, evitando soluções que permitam contornar, por vias indiretas, as opções expressamente adotadas pelo legislador da União quanto aos sujeitos legitimados e às condições de exercício desses direitos.
29. A CNPD considera igualmente desejável que o artigo 67.º do Regulamento esclareça expressamente que não é admissível que empresas de cobrança ou outras entidades com fins lucrativos exerçam judicialmente, em nome próprio, o direito à indemnização previsto no artigo 65.º do Regulamento com fundamento numa cessão de créditos efetuada pelos titulares dos dados. Com efeito, o direito à proteção de dados pessoais constitui um direito fundamental de natureza eminentemente pessoal, destinado a assegurar a autodeterminação informativa do titular. Embora a sua violação possa originar um direito à indemnização, este não se autonomiza relativamente ao direito fundamental violado, permanecendo funcionalmente ligado à tutela dos direitos do titular dos dados e não constituindo um direito patrimonial autónomo suscetível de circulação jurídica independente do direito fundamental cuja violação lhe dá origem. Admitir a cessão desses direitos indemnizatórios a entidades com fins lucrativos permitiria contornar a opção do legislador da União de reservar a representação dos titulares aos organismos, organizações ou associações sem fins lucrativos previstos no artigo 67.º, esvaziando o efeito útil desta disposição e

transformando um regime de representação restrita num modelo de substituição processual generalizada.

III.4. Do regime contraordenacional existente e proposto

30. O regime sancionatório previsto no Regulamento (UE) 2018/1725 permanece incompleto em diversos aspetos estruturantes do direito das contraordenações, não disciplinando matérias essenciais como a responsabilidade pessoal dos decisores, o concurso de contraordenações, as sanções acessórias ou a perda das vantagens obtidas através da infração. A ausência de regras sobre estas matérias compromete a previsibilidade, a coerência e a aplicação uniforme do regime sancionatório da União, justificando a sua densificação pelo legislador europeu.

a) Responsabilidade pessoal dos titulares de órgãos e centros de decisão

31. Um sistema contraordenacional europeu não deve assentar exclusivamente na responsabilidade institucional quando as decisões que originam a infração são tomadas por pessoas determinadas.

32. No artigo 66.º do Regulamento e na proposta não se esclarece devidamente o regime da responsabilidade contraordenacional.

33. Dever-se-ia prever expressamente que a imputação às instituições e aos órgãos da União das contraordenações praticadas no exercício das respetivas funções, não exclui, por si só, a responsabilidade pessoal dos titulares desses órgãos, definindo expressamente os pressupostos da imputação pessoal dos titulares de órgãos e dos demais centros funcionais de decisão.

34. Deveria existir uma norma de imputação funcional, permitindo responsabilizar os responsáveis individuais por factos praticados em nome do órgão, sob pena de impunidade, ainda que os elementos típicos pertençam formalmente a esta.

35. O artigo 30.º do Regulamento cumpre função complementar relevante, ao evidenciar a distinção estrutural entre níveis decisórios e níveis meramente executivos da atividade de tratamento.

36. A responsabilidade contraordenacional dos representantes em matéria de proteção de dados não decorre automaticamente da titularidade do cargo, mas da sua atuação concreta enquanto centros funcionais de decisão, direção, organização ou controlo da atividade da pessoa coletiva.

37. Uma interpretação que excluísse, em termos gerais, a responsabilidade pessoal dos titulares de órgãos sociais criaria um risco de dissociação entre os centros efetivos de decisão e a imputação

jurídica das infrações, incompatível com a estrutura funcional do Regulamento e com os princípios gerais do direito sancionatório.

b) Determinação da medida da coima e perda das vantagens

38. Na determinação da medida da coima dever-se-ia prever expressamente:

- que na determinação da medida da coima se deve atender ao benefício económico que o agente individual retirou da prática da contraordenação;
- que se o agente individual retirou da infração um benefício económico calculável superior ao limite máximo da coima, e não existirem outros meios de o eliminar, pode este elevar-se até ao montante do benefício, não devendo, todavia, a elevação exceder um terço do limite máximo legalmente estabelecido, sem prejuízo da aplicação do regime da perda de vantagens;
- quando houver lugar à atenuação especial da punição por contraordenação, os limites máximo e mínimo da coima devem ser reduzidos para metade.

c) Concurso de contraordenações

39. O Regulamento prevê infrações, coimas, critérios de determinação da coima e poderes sancionatórios, mas não diz o que sucede quando são praticadas várias infrações. Estamos perante uma verdadeira lacuna e um problema de segurança jurídica.

40. Dever-se-ia prever expressamente que:

- Quem tiver praticado várias contraordenações é punido com uma coima cujo limite máximo resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infrações em concurso;
- A coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contraordenações em concurso;
- A coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contraordenações.

d) Ausência de regime das sanções acessórias

41. Dever-se-ia prever um regime de sanções acessórias em função da gravidade da infração e da culpa do agente individual, prazo e sua publicidade.

e) Ausência

de um regime da perda de vantagens obtidas com as contraordenações

42. Deve ser previsto um regime supletivo para quando a coima não consiga acomodar o benefício obtido.
43. Devem ser declarados perdidos a favor da União Europeia:
 - a) Os produtos de facto ilícito típico contraordenacional, considerando-se como tal todos os objetos que tiverem sido produzidos pela sua prática; e
 - b) As vantagens de facto ilícito típico contraordenacional, considerando-se como tal todas as coisas, direitos ou vantagens que constituam vantagem económica, direta ou indiretamente resultante desse facto, para o agente ou para outrem.
44. O disposto nesta alínea b) deve abranger a recompensa dada ou prometida aos agentes de um facto ilícito típico, já cometido ou a cometer, para eles ou para outrem.
45. A perda dos produtos e das vantagens referidos nos pontos anteriores tem lugar ainda que os mesmos tenham sido objeto de eventual transformação ou reinvestimento posterior, abrangendo igualmente quaisquer ganhos quantificáveis que daí tenham resultado.
46. Se os produtos ou vantagens referidos nos números anteriores não puderem ser apropriados em espécie, a perda é substituída pelo pagamento à União Europeia do respetivo valor, podendo essa substituição operar a todo o tempo, mesmo em fase executiva, fixando-se prazo prescricional limite equivalente ao previsto para a contraordenação concretamente aplicada.
47. O disposto nos números anteriores deve ter lugar ainda que nenhuma pessoa determinada possa ser punida pelo facto contraordenacional, incluindo em caso de morte do agente.
48. O aqui proposto não deve prejudicar os direitos dos ofendidos.

III.5. Diligências de investigação intrusivas em procedimento contraordenacional

49. O regime em vigor e o proposto refere ordens, mas tratando-se de buscas ou de outras diligências probatórias particularmente intrusivas, o Regulamento deveria prever um quadro de garantias equivalente ao exigido pelo Tribunal de Justiça para ingerências graves nos direitos fundamentais, designadamente através da intervenção de uma autoridade judicial ou de mecanismos de controlo jurisdicional que assegurem proteção efetiva contra abusos e arbitrariedade.

50. O dever de cooperação previsto no artigo 32.º, 51.º, 66.º, n.º 1 (com a alteração proposta) e 83.º do Regulamento abrange a prestação de informações, o acesso a instalações e a documentação relativa ao tratamento de dados pessoais.
51. Mas o dever de cooperação não implica um dever de autoincriminação (cf. art.º 6.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).
52. Se existe o dever de facultar acesso a instalações e a documentos, sem prejuízo da reserva de juiz (cf. Considerando 129 do RGPD), não existe dever de responder a perguntas ou de responder com verdade que conduzam ao reconhecimento da existência da infração.
53. O dever de colaboração não pode ser interpretado no sentido de impor, por exemplo, a um cidadão a abertura coerciva do seu domicílio sob ameaça de aplicação de coima, sob pena de violação do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (cf. princípio da proporcionalidade em sentido amplo).
54. Seria manifestamente desproporcional sancionar a recusa de colaboração quando esta implicaria, na prática, a renúncia forçada à inviolabilidade do domicílio, sendo constitucionalmente exigido, mesmo no processo penal, mandado judicial de busca.
55. No Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 16 de julho de 2026, Processos apensos C-258/23 a C-260/23, decidiu-se que os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais devem ser interpretados no sentido de que não se opõem à apreensão sem prévia autorização emitida por um juiz de mensagens de correio eletrónico trocadas entre os colaboradores e os administradores de uma empresa, quando de uma inspeção efetuada por uma autoridade nacional da concorrência nas instalações profissionais ou comerciais de empresas suspeitas de terem cometido infrações aos artigos 101.º ou 102.º TFUE, desde que estejam previstos um enquadramento legal estrito dos poderes dessa autoridade, bem como garantias adequadas e suficientes contra os abusos e a arbitrariedade, **como uma fiscalização jurisdicional ex post efetiva das medidas em causa.**

III.6. Concluindo:

56. A CNPD aprecia favoravelmente a proposta, por considerar que a mesma contribui para uma maior coerência e harmonização do regime de proteção de dados aplicável aos órgãos e organismos da União ativos no domínio da justiça penal e da aplicação da lei.
57. Sem prejuízo desta apreciação globalmente positiva, entende que merecem reflexão adicional:

- a) o alargamento do prazo de notificação de violações de dados pessoais e a elevação do limiar de notificação;
- b) a redação proposta para o regime dos pedidos de acesso considerados manifestamente infundados ou abusivos;
- c) o regime das transferências diretas de dados pessoais operacionais para destinatários não públicos estabelecidos em países terceiros;
- d) as garantias aplicáveis à adoção de decisões baseadas exclusivamente em tratamento automatizado;
- e) a necessidade de reforçar a coerência entre os direitos reconhecidos aos titulares dos dados e os mecanismos de fiscalização e sancionamento destinados a assegurar a sua efetividade.

58. A CNPD entende ainda que a presente revisão constitui uma oportunidade não apenas para aperfeiçoar as soluções especificamente propostas pela Comissão, mas também para identificar e corrigir algumas lacunas sistemáticas do Regulamento (UE) 2018/1725 suscetíveis de afetar a efetividade da tutela dos direitos dos titulares dos dados, a coerência do sistema sancionatório e a plena realização dos objetivos de proteção de dados prosseguidos pelo Regulamento.
59. Na verdade, a presente revisão do Regulamento (UE) 2018/1725 constitui uma oportunidade para identificar e corrigir algumas insuficiências do regime vigente que podem afetar a efetividade da tutela dos direitos dos titulares dos dados, a coerência do sistema sancionatório e a plena realização dos objetivos de proteção de dados prosseguidos pelo direito da União. Em particular, considera importante assegurar que a definição dos deveres dos responsáveis pelo tratamento, dos mecanismos de supervisão e dos regimes de responsabilização não deixe subsistir zonas de incerteza suscetíveis de enfraquecer o efeito dissuasor do sistema ou de dificultar a imputação efetiva de responsabilidade pelas infrações cometidas.

Lisboa, 29 de julho de 2026

O Vogal da CNPD (relator)

Assinado por: **José Mário Nogueira da Costa**
Num. de Identificação: [REDACTED]
Data: 2026.07.29 17:36:40+01'00'