

Conformidade RGPD nas Freguesias Portuguesas: Diagnóstico, Desafios e Caminhos para a Ação Local

Cervantes, Virgílio¹ e Mena, Fernando^{2*}

¹ Departamento Jurídico, Associação Artigo 80, Senhora da Hora, Portugal

² Operações, Associação Artigo 80, Senhora da Hora, Portugal

*Contacto dos autores.

E-mail: virgilio.cervantes@artigo80.pt
fernando.mena@artigo80.pt

Resumo

A proteção de dados pessoais, consagrada como direito fundamental na ordem jurídica da União Europeia, assume uma importância crescente para a integridade democrática e o bom funcionamento do Estado de direito. O presente estudo, promovido pela Associação Artigo 80, tem como objetivo avaliar o grau de conformidade das freguesias portuguesas com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), com especial enfoque na obrigatoriedade de designação de um Encarregado de Proteção de Dados (EPD).

Com base nos dados disponibilizados pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), apurou-se uma taxa de adesão ainda extremamente reduzida: apenas 3,2% das freguesias procederam à nomeação de um EPD, percentagem que sobe para 5,01% entre aquelas que, por força da lei (por servirem mais de 750 habitantes), estão obrigadas a fazê-lo. Esta realidade compromete de forma grave a segurança jurídica, a responsabilização institucional e a confiança dos cidadãos nas suas administrações locais. O estudo analisa as causas subjacentes a este incumprimento, identifica os riscos que dele decorrem e propõe boas práticas e soluções operacionais, com destaque para o Protocolo de EPD Externo desenvolvido em parceria com a ANAFRE. O objetivo último é contribuir para uma resposta coordenada, proporcional e eficaz, que garanta a plena e efetiva implementação do RGPD no âmbito do poder local, assegurando o respeito pelos direitos fundamentais e a promoção de uma cultura de proteção de dados à escala nacional.

Palavras-chave: RGPD, EPD, Juntas de Freguesia, Autarquias Locais, Proteção de Dados.

1. Introdução

A proteção de dados pessoais, consagrada como um direito fundamental no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹ e no artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)², tem vindo a assumir uma relevância crescente no quadro jurídico e democrático europeu. Este direito é concretizado através do Regulamento (UE) 2016/679³ – doravante designado Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) – que impõe obrigações específicas às entidades públicas, incluindo as juntas de freguesia, no que respeita à governação dos dados pessoais que tratam.

Entre as obrigações previstas, destacam-se os artigos 37.º a 39.º do RGPD, que consagram a obrigatoriedade da designação de um Encarregado de Proteção de Dados (EPD) por todas as autoridades e organismos públicos, independentemente da natureza ou sensibilidade dos dados tratados. Esta imposição encontra reflexo na legislação nacional através da alínea d) do artigo 12.º da Lei n.º 58/2019,⁴ a qual reforça o dever das juntas de freguesia de assegurar um acompanhamento técnico especializado e independente no cumprimento das normas aplicáveis em matéria de proteção de dados.

O presente estudo, promovido pela Associação Artigo 80, insere-se no âmbito de um esforço contínuo de monitorização, com base em dados fornecidos pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), e tem por objetivo aferir a evolução do grau de conformidade das freguesias portuguesas em relação ao diagnóstico inicial realizado em novembro de 2024. Os dados então recolhidos revelaram um panorama particularmente preocupante: apenas 3,2% das freguesias haviam procedido à designação formal de um EPD junto da CNPD, percentagem que ascendia a 5,01% quando consideradas apenas as freguesias com obrigação legal expressa — isto é, aquelas com mais de 750 habitantes.

Este cenário configura um risco significativo para a efetiva salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos. A inexistência de estruturas de conformidade, como a designação formal de um EPD, compromete o princípio da responsabilidade e da prestação de contas (artigo 5.º, n.º 2 do RGPD), enfraquece a segurança jurídica das operações de tratamento de dados (artigos 24.º e 32.º) e expõe as autarquias locais a sanções administrativas e ações judiciais (artigos 83.º e 84.º). Mais do que uma exigência meramente normativa, está

em causa a capacidade do Estado democrático em garantir a confiança dos cidadãos nas instituições de proximidade.

Neste enquadramento, o presente estudo desenvolve uma análise crítica da evolução da conformidade com o RGPD nas freguesias portuguesas até ao verão de 2025, num momento particularmente relevante que antecede as eleições autárquicas previstas para outubro do mesmo ano. A análise incide sobre as principais tendências observadas, os obstáculos persistentes e as boas práticas emergentes, com o objetivo de constituir um contributo útil para os novos executivos autárquicos, bem como para os decisores públicos — nomeadamente a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), os partidos políticos com representação parlamentar e a ANAFRE — no sentido de promover uma resposta coordenada, eficaz e tecnicamente sustentada, que assegure a plena e efetiva implementação do RGPD no contexto do poder local.

2. Da aplicação às Juntas de Freguesia

O Regulamento (UE) 2016/679 estabelece, nos artigos 37.º a 39.º, um quadro jurídico claro relativamente à obrigatoriedade de designação de um Encarregado de Proteção de Dados (EPD) por parte de autoridades e organismos públicos. Esta obrigação aplica-se de forma direta e inequívoca às juntas de freguesia, enquanto autoridades públicas locais, independentemente da sua dimensão organizacional ou da natureza dos dados tratados.

O artigo 37.º, n.º 1, alínea a), dispõe que “o responsável pelo tratamento e o subcontratante designam um encarregado da proteção de dados sempre que o tratamento for efetuado por uma autoridade ou organismo público”. Trata-se de uma norma cuja aplicação não depende da escala quantitativa do tratamento de dados, mas sim da natureza jurídica da entidade – pública e institucional.

O n.º 5 do mesmo artigo reforça que o EPD pode ser interno ou externo à organização, devendo, em qualquer dos casos, possuir “conhecimentos especializados do direito e das práticas em matéria de proteção de dados”. Tal exigência constitui, desde logo, um desafio concreto para inúmeras freguesias, tendo em conta a limitação de recursos humanos e financeiros que frequentemente as impede de identificar ou contratar profissionais com o perfil adequado.

¹ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [2012] OJ C 326/391, art 8.º <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

² Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) [2012] OJ C 326/47, art 16.º <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

³ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre

circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), [2016] OJ L119/1, arts 5.º n.º 2, 24.º, 32.º, 37.º–39.º, 83.º–84.º

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

⁴ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução do RGPD na ordem jurídica nacional, Diário da República n.º 152/2019, Série I, art 12.º, al. d) <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2019-123891863>

O artigo 38.º do RGPD estabelece os princípios relativos ao exercício das funções do EPD, exigindo que este atue com independência, não receba instruções no desempenho das suas funções e reporte diretamente ao nível hierárquico mais elevado da entidade. Por sua vez, o artigo 39.º enumera as funções essenciais do EPD, entre as quais se incluem: informar e aconselhar o responsável pelo tratamento, monitorizar a conformidade com o RGPD e servir de ponto de contacto com a autoridade de controlo (CNPD).

Estas competências exigem, mesmo em autarquias de pequena escala, uma qualificação técnica e jurídica que inviabiliza designações meramente simbólicas ou formais. A nomeação de um EPD deve, por conseguinte, corresponder a um compromisso substancial com a construção de uma cultura organizacional robusta em matéria de proteção de dados.

A Lei n.º 58/2019, que assegura a execução do RGPD na ordem jurídica nacional, consagra no artigo 12.º, alínea d), a obrigatoriedade de designação de um EPD por parte das “*autoridades e organismos públicos, incluindo os órgãos das autarquias locais*”. A referência expressa às autarquias locais dissipa quaisquer dúvidas quanto à aplicabilidade do regime às juntas de freguesia, obrigando-as a observar, na íntegra, os deveres constantes dos artigos 37.º a 39.º do RGPD.

Esta obrigação deve ser interpretada à luz do princípio da responsabilidade (*accountability*), consagrado no artigo 5.º, n.º 2 do RGPD, segundo o qual as entidades responsáveis devem ser capazes de demonstrar, de forma documentada, o cumprimento dos princípios e normas aplicáveis à proteção de dados.

3. O Protocolo Artigo 80–ANAFRE como Instrumento Sustentável de Apoio às Freguesias

Perante os constrangimentos estruturais que afetam grande parte das freguesias — nomeadamente a escassez de meios técnicos, a insuficiência de recursos humanos e a desinformação normativa —, a Associação Artigo 80, em parceria com a ANAFRE, celebrou, em novembro de 2023, um protocolo de colaboração com um objetivo claro: prestar apoio isento, não comercial e tecnicamente sustentado à designação de EPD pelas freguesias suas associadas.

Este protocolo tem-se concretizado através da disponibilização de formação contínua, ferramentas práticas e apoio técnico especializado, incluindo a possibilidade de designação de um EPD externo, nos termos do n.º 6 do artigo 37.º do RGPD. A estas valências soma-se o desenvolvimento e disponibilização, por parte da Associação Artigo 80, de uma plataforma digital de gestão da proteção de dados, desenhada

especificamente para responder aos desafios colocados pelo princípio da responsabilidade demonstrável, consagrado no artigo 5.º, n.º 2 do RGPD.

Esta plataforma permite às freguesias aderentes manter registos atualizados das atividades de tratamento, documentar e monitorizar os sistemas e fluxos de dados pessoais, realizar avaliações de impacto sobre a proteção de dados (AIPD) quando aplicável, gerir pedidos dos titulares de dados através de um portal dedicado, e estruturar de forma coerente a sua política interna de conformidade. Ao fazê-lo, contribui para assegurar a rastreabilidade e a prova documental exigida pela legislação europeia. Ao contrário das soluções de mercado orientadas por lógicas comerciais, esta iniciativa visa promover uma conformidade efetiva com o RGPD enquanto missão de interesse público, centrada na salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A adesão ao protocolo tem permitido a diversas freguesias — em particular àquelas com recursos mais limitados — cumprir as suas obrigações legais, beneficiando de um apoio que respeita os princípios de independência, competência técnica e responsabilização exigidos pelo RGPD. A atuação da Associação Artigo 80, enquanto organização da sociedade civil, evidencia o papel fundamental das entidades cívicas na promoção de uma administração pública mais transparente, segura e alinhada, em termos constitucionais, com os valores estruturantes do Estado de direito.

4. Dos obstáculos identificados

A análise das respostas recolhidas através do inquérito dirigido às juntas de freguesia, durante o primeiro trimestre de 2025, permitiu identificar um conjunto consistente de obstáculos à plena implementação do RGPD no contexto local. Estes desafios, expressos diretamente pelos representantes das freguesias, revelam limitações de ordem estrutural, técnica e institucional, que comprometem o cumprimento das obrigações legais em matéria de proteção de dados.

O obstáculo mais amplamente referido prende-se com a falta de formação específica em proteção de dados, mencionada por mais de 80% dos respondentes. Esta lacuna formativa traduz-se na dificuldade em compreender os princípios fundamentais do RGPD, interpretar corretamente os normativos aplicáveis e implementar medidas organizativas e técnicas adequadas à realidade da administração autárquica.

Constata-se que a carência de formação não constitui apenas uma questão de atualização profissional, mas um

entreve sistémico à consolidação de uma cultura organizacional orientada para a responsabilidade e para a prestação de contas, conforme exige o artigo 5.º, n.º 2 do RGPD.

A escassez de recursos financeiros constitui igualmente um fator transversal, tendo sido mencionada por cerca de dois terços das freguesias inquiridas. A ausência de uma dotação orçamental específica inviabiliza, em muitos casos, a contratação de um EPD, o acesso a serviços de assessoria jurídica especializada ou a aquisição de ferramentas de apoio à conformidade.

Este constrangimento é particularmente evidente nas freguesias de menor dimensão, onde os encargos fixos absorvem a quase totalidade dos recursos disponíveis, não restando margem para investimento em estruturas de proteção de dados. A criação de mecanismos de financiamento público e o desenvolvimento de soluções cooperativas — como serviços interfreguesias — são recorrentemente apontados como necessidades urgentes.

Adicionalmente, cerca de 60% das respostas identificam a complexidade da legislação e as dificuldades de interpretação do RGPD como um desafio relevante, frequentemente associado à escassez de orientação prática e de documentação de apoio adequada. A leitura e aplicação do normativo europeu requerem competências jurídicas e organizativas que, na maioria dos casos, não se encontram disponíveis internamente nas estruturas das freguesias.

Esta situação gera insegurança decisória e favorece uma abordagem defensiva ou minimalista da conformidade, frequentemente traduzida em inação. A inexistência de instrumentos operacionais — como manuais simplificados, guias de boas práticas ou modelos adaptados ao contexto autárquico — agrava a perceção de que o cumprimento do RGPD é inatingível ou excessivamente complexo.

Uma proporção significativa de freguesias destacou a ausência de acompanhamento e de fiscalização por parte das entidades competentes, nomeadamente da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) e da tutela governamental. Esta falta de presença institucional ativa no plano local contribui para a desvalorização prática do RGPD e para a perceção, errónea, de que o seu cumprimento seria opcional ou meramente simbólico.

A ausência de mecanismos regulares de monitorização e de incentivos — positivos ou negativos — à conformidade contribui para um fenómeno de entropia normativa, especialmente prejudicial nos momentos de

transição de mandatos autárquicos ou em contextos de elevada rotatividade dos titulares de cargos políticos.

Surgem ainda outros fatores complementares com expressão relevante. Entre eles, destaca-se a dificuldade em identificar perfis profissionais adequados à função de Encarregado de Proteção de Dados, com os conhecimentos especializados exigidos pelo artigo 37.º, n.º 5 do RGPD. Persiste igualmente o desconhecimento, por parte de alguns responsáveis autárquicos, da própria obrigação legal de designação.

Ainda que minoritárias, merecem igualmente referência as respostas que expressam a convicção de que a designação de um EPD não seria aplicável à respetiva freguesia, evidenciando interpretações incorretas do regime jurídico vigente e confirmando a necessidade de ações de esclarecimento dirigidas, tecnicamente fundamentadas e ajustadas às especificidades do poder local.

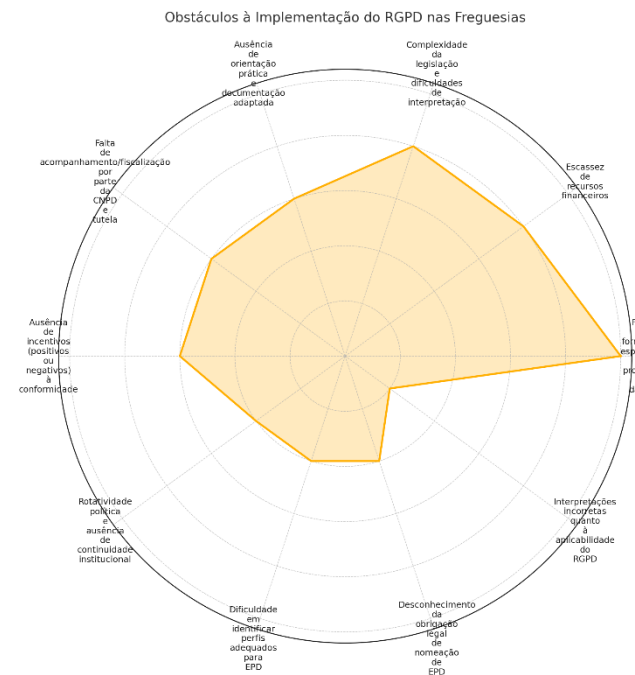


Figura 1 – Obstáculos à Implementação do RGPD nas Freguesias Portuguesas

Representação gráfica dos principais constrangimentos identificados pelas freguesias no processo de implementação do RGPD, com base nas respostas ao inquérito realizado no primeiro trimestre de 2025. Os fatores são representados segundo o seu impacto percebido, incluindo limitações formativas, orçamentais, institucionais e operacionais que afetam a capacidade de cumprimento das obrigações legais em matéria de proteção de dados.

5. Recomendações

A análise dos dados recolhidos evidencia, de forma inequívoca, a persistência de constrangimentos estruturais e operacionais que continuam a dificultar a plena

implementação do RGPD no contexto das freguesias portuguesas.

As limitações identificadas — de natureza formativa, financeira, normativa e organizativa — exigem uma resposta estratégica articulada, assente no reforço da capacitação técnica, na adequação dos instrumentos à realidade orçamental das freguesias, na simplificação procedimental e na adoção de soluções digitais inovadoras, como plataformas de gestão da proteção de dados e portais acessíveis ao exercício dos direitos dos titulares, devidamente adaptados ao contexto local.

É importante sublinhar que, nos termos do artigo 37.º do RGPD, conjugado com o artigo 12.º, alínea d), da Lei n.º 58/2019, todas as autoridades e organismos públicos — incluindo as juntas de freguesia — estão legalmente obrigados a designar um EPD, independentemente da natureza dos dados tratados.

Esta obrigação tem como pressuposto o reforço do princípio da responsabilização (artigo 5.º, n.º 2 do RGPD) e a garantia de uma supervisão independente e qualificada da conformidade com as normas aplicáveis. A sua não observância compromete a legalidade do tratamento, fragiliza os direitos fundamentais dos cidadãos e expõe as autarquias a sanções administrativas e a responsabilidade jurídica.

Neste enquadramento, o trabalho de campo desenvolvido pela Associação Artigo 80 assume uma importância paradigmática, ao demonstrar que é possível assegurar a conformidade legal através de abordagens cooperativas, tecnicamente sustentadas e orientadas para o interesse público.

Este modelo conjuga independência institucional, eficácia operacional e racionalidade económica, respondendo de forma concreta aos desafios enfrentados pelas freguesias, especialmente aquelas com menores recursos. A estrutura protocolar contempla ações de formação contínua, disponibilização de documentação simplificada, apoio técnico especializado e a possibilidade de designação de EPDs externos, em conformidade com o disposto no artigo 37.º, n.º 6 do RGPD. A sua natureza não comercial e o compromisso com os princípios da missão pública conferem-lhe legitimidade reforçada, distinguindo-o das soluções de mercado orientadas exclusivamente por lógicas comerciais.

Neste sentido, recomenda-se o reforço institucional deste modelo e a sua generalização junto das freguesias a nível nacional, muitas das quais evidenciam fragilidades institucionais e orçamentais significativas. Uma política pública eficaz de promoção da conformidade não pode deixar de abranger estas entidades, sob pena de se acentuarem

desigualdades na proteção dos dados pessoais com base na localização geográfica ou na dimensão da autarquia.

Para esse efeito, assume especial relevância a formalização de uma parceria institucional com a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). Esta parceria permitiria estruturar e alargar, de modo sistemático, o apoio técnico e formativo a todas as freguesias do território nacional, garantindo um modelo de conformidade homogêneo, acessível e juridicamente robusto. Tal iniciativa encontrar-se-ia plenamente alinhada com o princípio da subsidiariedade administrativa, do reforço da capacitação local e da concretização dos direitos fundamentais no plano da governação de proximidade.

A articulação entre a DGAL e a Associação Artigo 80 poderá, assim, constituir um pilar estruturante de uma política pública descentralizada e eficaz de implementação do RGPD, assegurando que todas as juntas de freguesia disponham dos meios necessários para cumprir uma obrigação legal exigente, mas essencial à confiança democrática, à transparência institucional e à proteção efetiva dos dados pessoais dos cidadãos.

6. Conclusão

O presente estudo confirma que a conformidade com o RGPD continua a representar um desafio concreto e estrutural para o universo das freguesias portuguesas. Muito para além de uma mera exigência legal, está em causa a capacidade do poder local para garantir, de forma efetiva, o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos no domínio da proteção de dados.

O diagnóstico traçado revela não só índices preocupantes de incumprimento, mas também uma forte assimetria na capacidade de resposta das freguesias, determinada por fatores como a falta de formação, de meios financeiros e de apoio institucional. Perante este cenário, não basta apelar à legalidade formal: é indispensável criar condições reais de cumprimento, com soluções proporcionais, sustentáveis e tecnicamente consistentes.

A experiência consolidada pela Associação Artigo 80, através do protocolo com a ANAFRE, constitui uma referência válida e replicável, demonstrando que é possível assegurar a conformidade com o RGPD mediante modelos colaborativos, isentos e orientados para o interesse público. A expansão e institucionalização deste modelo, nomeadamente através de uma articulação estruturada com a Direção-Geral das Autarquias Locais, representa uma oportunidade concreta para fortalecer a capacidade de ação das freguesias e garantir

uma aplicação equitativa da legislação em todo o território nacional.

A proteção de dados não pode ser encarada como um luxo reservado a entidades com maior escala ou recursos: é uma obrigação transversal e uma condição essencial da governação democrática. Investir na sua implementação local é, por isso, investir na confiança cívica, na transparência administrativa e na efetividade dos direitos fundamentais em Portugal.

Bibliografia

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [2012] OJ C326/391, art 8.º <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) [2012] OJ C326/47, art 16.º <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), [2016] OJ L119/1 arts 5.º, 24.º, 32.º, 37.º–39.º, 83.º–84.º <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução do Regulamento (UE) 2016/679 na ordem jurídica nacional, Diário da República n.º 152/2019, Série I art 12.º, al. d) <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/58-2019-123891863>

Constituição da República Portuguesa, 7.ª revisão (2023) arts 6.º, 267.º, 235.º–262.º (autarquias locais) <https://dre.pt/legislacao-consolidada/constituicao-da-republica-portuguesa>

Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), Designação de EPD pelas freguesias portuguesas (dados reportados até novembro de 2024). [dados internos fornecidos à Associação Artigo 80]

J J Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, vol I, 4ª ed rev (Coimbra Editora 2007) 245

Artigo 80 – Associação Portuguesa para a defesa do titular de dados pessoais

Avenida Calouste Gulbenkian, 1811, Loja 7

4460-270 Senhora da Hora

geral@artigo80.pt

<https://artigo80.pt>