

# **A Estratégia da UE para os Dados: que Contributos para a Regulação dos Dados?**



# **A Estratégia da UE para os Dados: que Contributos para a Regulação dos Dados?**

Graça Canto Moniz



**A ESTRATÉGIA DA UE PARA OS DADOS:  
QUE CONTRIBUTOS PARA A REGULAÇÃO DOS DADOS?**

AUTORA

Graça Canto Moniz

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net) · [editora@almedina.net](mailto:editora@almedina.net)

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Abril, 2024

ISBN

978-989-40-1868-1

DEPÓSITO LEGAL

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.



GRUPOALMEDINA

## INTRODUÇÃO

O tema principal deste livro, a regulação dos dados, não é um tema novo na Europa. Em 2014, numa Comunicação intitulada “Para uma economia de dados próspera”, a Comissão Europeia (CE), pela primeira vez, apresentou a hipótese de adotar soluções jurídicas que seriam os alicerces de uma economia de dados.

Numa primeira fase, a União Europeia (UE) optou por atualizar o quadro regulatório dos dados pessoais da década de 90, sobretudo para fomentar a confiança na economia digital, reforçar os direitos fundamentais e, em particular, garantir que as pessoas singulares controlam os seus dados pessoais no contexto digital. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Pessoais é o expoente máximo dessa primeira fase<sup>1</sup>. Mais recentemente, numa segunda fase, a abordagem regulatória modificou-se e as soluções jurídicas incidem menos na proteção das pessoas singulares, nos chamados titulares dos dados, e mais na construção de um mercado digital caracterizado pela partilha de dados e pela promoção de soluções jurídicas que suportem a sua reutilização.

Vários momentos podem ser indicados para fundamentar esta mudança e o início desta segunda fase. Desde logo, a adoção da Dire-

<sup>1</sup> 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.

tiva Dados Abertos<sup>2</sup>. Além desse momento, em 2020, há um marco incontornável quando a CE divulga a Comunicação “Uma estratégia europeia para os dados”. Nesse documento, analisado neste livro, a ambição da CE é resumida na seguinte frase: “A UE pode tornar-se um modelo de liderança para uma sociedade que, graças aos dados, estará habilitada a tomar melhores decisões – nas empresas e no setor público” (Comissão Europeia, 2020a).

Feito este enquadramento, este livro tem três objetivos: (i) explicar a estratégia para os dados da CE e os problemas que a motivaram; (ii) analisar as soluções nela propostas, em especial as de natureza jurídica; e (iii) desencadear o debate sobre alguns dos desafios que esta estratégia poderá enfrentar. Nessa medida, o primeiro capítulo do livro é dedicado à estratégia de 2020, explicando o seu contexto, os problemas que se propõe resolver e as soluções jurídicas encontradas. O segundo capítulo do livro incide sobre as soluções jurídicas, em especial sobre dois diplomas que são analisados com o objetivo de identificar as principais novidades em matéria de dados, nomeadamente os atores, os princípios e os direitos. Por fim, o terceiro capítulo do livro projeta alguns desafios que poderão afetar o sucesso da estratégia da União Europeia para os dados.

<sup>2</sup> Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público. Esta Diretiva foi transposta para Portugal pela Lei n.º 68/2021.

# I.

## Breve explicação da estratégia da União Europeia para os dados

Desde 2014 que a CE vem aflorando a hipótese de adotar soluções jurídicas para estimular uma economia digital centrada nos dados (Comissão Europeia, 2014). Porém, a abordagem não foi a de regular, desde o início, os dados como um todo, isto é, criar um conjunto de normas aplicáveis a todo e qualquer tipo de dados. Com efeito, a divisão entre *dados pessoais* e *dados não pessoais* determinou, durante muito tempo, a agenda regulatória e a prioridade parece ter incidido sobre a revisão dos regimes jurídicos aplicáveis ao tratamento de dados pessoais. O Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, conhecido pela sigla “RGPD”, é o expoente máximo desse caminho<sup>3</sup>, tendo revogado uma Diretiva de 1995<sup>4</sup>.

Como resultado, o tratamento de dados *não pessoais* permaneceu largamente desregulado, com exceção de áreas específicas como, por exemplo, os dados geográficos<sup>5</sup>, ou soluções jurídicas que indire-

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

<sup>5</sup> Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2007, que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE).

tamente visam regular os dados não pessoais como o direito de autor ou a propriedade intelectual.

A estratégia analisada de seguida marca um ponto de viragem no trajeto da UE: à necessidade de criar restrições relativas ao tratamento de dados pessoais, justificadas sobretudo por razões de proteção dos direitos fundamentais<sup>6</sup>, junta-se agora um imperativo – uma quase urgência – de *abertura* e, principalmente, de promoção de soluções jurídicas que suportem a *reutilização* dos dados em geral, independentemente da sua natureza. Com efeito, resumidamente, o objetivo principal desta estratégia de 2020 é endereçar os obstáculos ao desenvolvimento de uma economia de dados na UE na qual o acesso aos dados é facilitado. Assim, esta nova estratégia incide menos na proteção das pessoas singulares e mais na construção de um ecossistema robusto e que sirva de suporte a um mercado digital assente em dados.

## 1.1. Contexto

A visão da Comissão Europeia para a economia dos dados não surge do nada. Para a compreender, importa ter presente o diagnóstico que lhe serviu de base, em especial o seu contexto, os aspetos sociais e económicos (1.1.1.), os aspetos jurídicos (1.1.2) e a componente internacional (1.1.3).

### 1.1.1. Contexto socioeconómico: mais e mais dados

Do ponto de vista social e económico, há dois fatores que explicam a visão da Comissão Europeia em matéria de dados: um fator de natureza quantitativa e que se prende com o aumento crescente da quantidade de dados associado à evolução tecnológica e outro fator de

<sup>6</sup> Esta frase não deve ser interpretada no sentido de que a legislação de proteção de dados pessoais visa *apenas* garantir a proteção de dados pessoais. Com efeito, não se pode ignorar a dimensão económica ou integracionista relacionada com a construção de um mercado interno onde livremente circulem dados pessoais protegidos pelas mesmas regras. Sobre este assunto ver (Canto Moniz, Manual de Introdução à Proteção de Dados Pessoais, 2023).



natureza qualitativa, relacionado com a importância dos dados para a economia e para a sociedade em geral.

Relativamente ao fator quantitativo, destaca-se a evolução do volume de dados produzidos à escala mundial: de 33 zetabytes em 2018 estima-se que em 2025 aumente para 175 zetabytes (Reinsel, Rydning, & Grantz, 2018). Mas, além disto, a UE aposta numa mudança muito concreta do paradigma tecnológico nos próximos 5 anos: o modo de armazenamento e de utilização ou tratamento de dados. De um modelo ancorado na centralização dos dados em centros e outro tipo de instalações físicas, passar-se-á para o paradigma de “computação periférica”, distribuída por objetos inteligentes conectados e, em geral, instalações de computação mais próximas do utilizador (Comissão Europeia, 2020a).

Quanto ao segundo fator, de natureza qualitativa, projeta-se uma perspectiva otimista de uma economia de dados com impactos positivos em várias áreas da sociedade como, por exemplo, a prestação de cuidados de saúde personalizados, o combate às alterações climáticas, a eficiência na prestação de serviços públicos e a mobilidade. Em especial, no caso da mobilidade, estima-se que novas soluções tecnológicas e novos modelos de negócios assentes em dados possam gerar uma poupança de mais de 27 milhões de horas no tempo que os utilizadores passam em transportes públicos (Huyer & van Knippenberg, 2020).

De facto, a disponibilidade de dados é tida como um pressuposto da inovação, da criação de novos produtos e serviços e, em geral, do desenvolvimento económico, contribuindo para ganhos de produtividade e de eficiência no uso de recursos em geral e dos serviços públicos em especial. De acordo com a OCDE, as empresas que apostam numa inovação baseada em dados (*data-driven innovation*) revelam ganhos de produtividade entre 5% a 10% por comparação com as demais (OCDE, 2015). De acordo com a mesma organização, o acesso a dados e a sua reutilização podem gerar benefícios sociais e económicos de cerca de 1.5% do PIB no caso de dados na custódia do setor público e entre 1% e 2.5% do PIB se contabilizarmos dados do setor

privado (OCDE, 2019). Em termos de desenvolvimento tecnológico, a aplicação de práticas e tecnologias como, por exemplo, a inteligência artificial (Villani, 2018) ou os gémeos digitais<sup>7</sup> dependem, em larga medida, da disponibilidade de dados.

### 1.1.2. Contexto jurídico: o que já foi feito

As soluções jurídicas encontradas pela CE para estimular a construção de um mercado digital assente em dados são estudadas mais à frente neste livro. Por agora, importa sublinhar que, do ponto de vista do enquadramento jurídico, as iniciativas legislativas associadas a esta estratégia devem ser articuladas com iniciativas anteriores. Com efeito, como referi, desde 2014 que a CE está a trabalhar nesta visão da economia dos dados e disso são exemplo diplomas como, por exemplo, o RGPD<sup>8</sup>, o Regulamento relativo ao livre fluxo de dados não pessoais<sup>9</sup>, o Regulamento Cibersegurança<sup>10</sup> e a Diretiva Dados Abertos<sup>11</sup>.

Por outro lado, além destes diplomas horizontais ou gerais, é de salientar legislação que regula o acesso a dados em alguns setores

<sup>7</sup> Em termos muito simples, os gémeos digitais são reproduções ou réplicas virtuais de produtos, processos ou sistemas físicos.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) 2018/1807 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo a um regime para o livre fluxo de dados não pessoais na União Europeia.

<sup>10</sup> Regulamento (UE) 2019/881 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativo à ENISA (Agência da União Europeia para a Cibersegurança) e à certificação da cibersegurança das tecnologias da informação e comunicação e que revoga o Regulamento UE n.º 526/2013.

<sup>11</sup> Diretiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa aos dados abertos e à reutilização de informação do setor público.