

## PARECER/2025/56

### I. Pedido

1. O Secretário da Presidência do Conselho de Ministros solicitou em 09 de setembro de 2025 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o projeto de Decreto-Lei que executa o Regulamento (EU) 2024/1358, relativo à criação do Sistema Eurodac de comparação de dados biométricos – PCM – Reg. DL 161/XXV/2025 (doravante Projeto).

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 do Projeto

4. O preâmbulo do Projeto enuncia que “A criação e implementação do Regulamento Eurodac são fundamentais para assegurar uma gestão eficiente da migração dentro da União Europeia, reforçando os mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros no processamento de pedidos de proteção internacional e na aplicação dos regulamentos comunitários. Neste sentido, revela-se essencial garantir a plena operacionalização do sistema Eurodac em Portugal, assegurando a correta integração das suas diretrizes na legislação nacional” (considerando 2.º)

5. Logo de seguida enuncia que “Do Regulamento Eurodac resulta a obrigação de cada Estado-Membro criar uma infraestrutura nacional adequada que assegure a recolha e o intercâmbio rápido e seguro de dados biométricos, sempre em estrito respeito pelos *direitos dos indivíduos*, contribuindo para uma gestão eficaz e coordenada dos fluxos migratórios e para a rigorosa aplicação da lei em toda a União Europeia.” (considerando 3.º) – sendo nosso o itálico.

6. Ora a referência a “direitos dos indivíduos” corresponde, sob o ponto de vista legiferante, a uma designação imprecisa, porquanto não consubstancia nem delimita os direitos individuais que estão causa, os quais podem corresponder, entre outros, aos direitos humanos, tradicionalmente concebidos como normas programáticas

estaduais, aos direitos fundamentais, tanto da União Europeia, como de registo constitucional, ou então aos direitos de personalidade, de matriz civilista, e assim por diante.

7. Deste modo e mantendo uma sintonia normativa com o texto do referido Regulamento (EU) 2024/1358 (doravante Regulamento Eurodac), mais precisamente o seu artigo 2.º, n.º 2, II parte, sugere-se que a menção a “direitos dos indivíduos” seja substituída pela referência a “dignidade humana e os direitos fundamentais”.

8. Posteriormente, refere que “Atendendo ao carácter vinculativo e diretamente aplicável do Regulamento, impõe-se a adoção de disposições complementares no ordenamento jurídico português para assegurar a sua plena execução e garantir a correta articulação com as entidades competentes, nomeadamente no que respeita à recolha, transmissão, armazenamento e utilização de dados biométricos no âmbito do sistema Eurodac.” (considerando 5.º)

9. Mais menciona que “A execução deste Regulamento exige, ainda, a definição de medidas de fiscalização e sanções aplicáveis, assegurando o cumprimento das normas europeias e a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos abrangidos pelo sistema. Neste contexto, a presente proposta de lei estabelece as regras necessárias para a implementação do sistema Eurodac em Portugal, designando as entidades responsáveis pelo tratamento dos dados biométricos e garantindo a conformidade com as normas de proteção de dados.” (considerando 6.º)

10. Em suma, podemos considerar que o presente Projeto tem como seu desiderato a criação legislativa de uma rede organizativa nacional para a plena operacionalização do sistema Eurodac no fluxo migratório (i), mediante o respeito pela dignidade humana e os direitos fundamentais (ii), implementando para o efeito medidas gestão e agilização para recolha e intercâmbio rápido e seguro de dados biométricos (iii), assegurando simultaneamente os correspondentes meios de tutela jurídica, com destaque para a proteção dos dados pessoais, assim como a implementação dos necessários padrões de segurança no respetivo sistema de recolha e transmissão de dados, tanto a nível nacional, como da União Europeia, bem como com países terceiros (iv).

#### **ii) O contexto legislativo, o desenho legal do Projeto e a sua sustentabilidade**

11. O quadro jurídico-legal respeitante à proteção dos dados pessoais para a apreciação do presente Projeto, 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) e no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

12. 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*).

13. 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*).

14. 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*).

15. No quadro legislativo da União Europeia haverá ainda que atender ao Regulamento (EU) 2028/1725 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 pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados.

16. A CNPD na análise deste projeto terá ainda em atenção as linhas de orientação provindas do *Comité Européu de Proteção de Dados* (CEPD), originariamente designado como *European Data Protection Board* (EDPB), mais precisamente as *Diretrizes 2/2020 sobre a aplicação do artigo 46.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 46.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2016/679 relativos às transferências de dados pessoais entre autoridades e organismos públicos estabelecidos no EEE e fora do EEE de 15 de dezembro de 2020* e as *Diretrizes 05/2022 sobre a utilização da tecnologia de reconhecimento facial no domínio da aplicação da lei de 26 de abril de 2023*<sup>1</sup>.

17. O presente projeto enuncia dezanove artigos incluindo a norma revogatória (artigo 17.º), a produção de efeitos (artigo 18.º) e a sua entrada em vigor (artigo 16.º).

18. A globalidade deste Projeto tem um impacto enorme no direito à reserva da intimidade e à proteção dos dados pessoais, porquanto está em causa o fluxo de dados biométricos e outros dados pessoais no contexto do sistema de asilo e da migração, seja regular ou irregular, tendo um particular enfoque na proteção das crianças envolvidas neste contexto de refúgio ou migratório, projetando-se, por isso, na segurança dessas pessoas, muitas delas em situação de vulnerabilidade (artigo 1.º, n.º 1 do Regulamento Eurodac).

---

<sup>1</sup> *Guidelines 2/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities and bodies; Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement.*

19. Para o efeito, consideram-se dados biométricos, “os dados dactiloscópicos”, sendo estes “os dados relativos às impressões digitais planas e roladas, de todos os 10 dedos, se existirem, ou a uma impressão digital latente”, enquanto “os dados da imagem facial” correspondem à “imagem digitalizada do rosto com suficiente resolução e qualidade de imagem para ser utilizada em correspondências biométricas automatizadas” (artigo 2.º, n.º 1, alíneas q), r) e s) do Regulamento Eurodac).

20. 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, decorrentes do Regulamento Eurodac e do RGPD, exigindo a implementação harmoniosa destes regulamentos através deste Projeto.

21. O desenho legislativo do Projeto estabelece que “O ponto de acesso nacional é assegurado pelo Sistema de Segurança Interna, através da Unidade de Coordenação de Estrangeiros e Fronteiras (UCFE).” (artigo 3.º)

22. Por sua vez e para efeito da aplicação do Regulamento Eurodac, institui como autoridades nacionais a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ) e a Polícia Marítima (PM), as quais passam a estar “autorizadas a pedir comparações com os dados Eurodac por intermédio do ponto de acesso nacional.” (artigo 4.º, n.º 1 do Projeto)

23. Porém, para efeitos de proteção internacional foi estabelecido que “A Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), é responsável por recolher, tratar e manter os dados pessoais dos requerentes de proteção internacional, bem como pela inserção dessas informações no sistema Eurodac, por intermédio do ponto de acesso nacional.” (artigo 5.º do Projeto)

24. A autoridade de controlo passa a ser “o Sistema de Segurança Interna através dos Magistrados do Ministério Público aí destacados, no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional” (artigo 6.º do Projeto)

25. No entanto, a recolha e transmissão de dados biométricos e outros dados pessoais ao sistema Eurodac, fica restrita à GNR, PSP e AIMA, IP., podendo ser extensível à PJ (artigo 7.º, n.º 1 e 3 do Projeto).

26. Porém, a obrigatoriedade de informação às pessoas individuais dos seus direitos e deveres, apenas está dirigida à PSP, GNR e AIMA, IP (artigo 7.º, n.º 2 do Projeto)

27. No que concerne à distintas etapas e performances deste projeto legislativo, a CNPD tem a apontar e a sugerir três referências primárias que podem robustecer a proteção dos dados pessoais biométricos e outros dados pessoais que podem vir a ser manuseados por estas entidades.

28. A primeira, consiste na omissão da exigência de identificação individual e processual dos operadores na recolha, transmissão ou solicitação de comparação desses dados biométricos, fragilizando, senão mesmo impossibilitando, o respetivo rastreio digital e a subseqüente fiscalização.

29. A segunda, reside no afastamento da PJ do dever legal de informar os direitos e deveres dos indivíduos a quem essa mesma polícia recolhe os respetivos dados biométricos, para o qual não encontramos a correspondente fundamentação.

30. E essa omissão do dever legal de informar fragiliza os correspondentes direitos fundamentais das pessoas a quem foram obtidos, neste contexto de asilo e migração, mormente quando, desde logo, os respetivos processos são considerados desnecessários ou sejam arquivados na fase processual de inquérito, relativamente a quem esses dados foram recolhidos.

31. A terceira, advém da obrigatoriedade de informar aquando da recolha dos dados é imperativamente registada (artigo 9.º Projeto).

32. Porém, nada se diz sobre a forma empregue nessa informação, se foi escrita, oral ou gestual, assim como a língua que para o efeito foi utilizada, impedindo que se faça a devida avaliação, através um critério de proporcionalidade, ou seja, se essa informação foi adequada, necessária e na justa medida do respetivo destinatário (critério subjetivo do receptor).

33. O Projeto, no seguimento do Regulamento Eurodac, atribui à CNPD a competência de fiscalização sobre a licitude no tratamento dos dados pessoais no contexto nacional do Sistema Eurodac, assim como no supervisionamento adequado na transmissão, utilização e acesso aos dados biométricos (artigos 10.º, 12.º e 13.º do Projeto).

34. Porém, não explicita de modo claro quais são os mecanismos para essa fiscalização e supervisão, sendo de resto excluída das notificações que envolvem os incidentes de segurança (artigo 11.º, n.º 2 do Projeto).

35. Ainda a propósito da segurança dos dados (artigo 11.º do Projeto), não basta ter o respetivo plano de segurança e a previsão das medidas necessárias para o seu tratamento a cargo das entidades responsáveis pela recolha e transmissão dos dados biométricos.

36. Assim, tratando-se de comunicações eletrónicas ou de acessos informáticos, deveriam estar legislativamente estabelecidas ou então através de portaria regulamentadora as respetivas "Medidas de segurança" da interoperabilidade entre as respetivas entidades responsáveis, enunciando os detalhes concretos sobre as respetivas medidas técnicas ou operacionais a implementar para assegurar a segurança e confidencialidade dos dados biométricos.

37. Deste modo e neste preciso segmento, perante a ausência das mencionadas informações específicas respeitantes à interoperabilidade, bem como sobre as efetivas medidas destinadas a garantir a proteção dos dados pessoais, a CNPD não pode proceder a uma análise técnica fundamentada.

38. No que concerne às competências de fiscalização e supervisão da CNPD, o presente Projeto deveria estabelecer em concreto e não apenas em abstrato, quais são esses mecanismos e qual o momento da sua intervenção.

39. Nesta conformidade, no caso de transferência de dados para países terceiros para efeito de regresso, deveria ser estabelecido que o controlo da CNPD deve realizar-se previamente e não posteriormente (artigo 12.º Projeto).

40. Por sua vez, no que respeita ao acesso ao registo e documentação, os procedimentos de fiscalização da CNPD deveriam estar expressamente previstos, designadamente sobre a operacionalidade da rastreabilidade e identificação de todos aqueles que a nível nacional acedem ao sistema Eurodac (artigo 13.º do Projeto).

41. Tal obstaria a conflitos quanto às competências de fiscalização e supervisão da CNPD, assim como à existência de putativos ou mesmo efetivos procedimentos de controlo ou intromissão de abusivos.

42. Aliás a redação desse mesmo artigo 13.º, quando enuncia que a CNPD tem “acesso ao registo de todas as operações de tratamento de dados resultantes de pedidos de comparação com dados Eurodac, *mediante pedido*, para efeitos do cumprimento das suas atribuições” – sendo o itálico nosso – não se precisa se tal decorre officiosamente ou a requerimento do sujeito a quem foram obtidos os respetivos dados biométricos.

### iii) O possível impacto dos Projetos na proteção dos dados pessoais

43. 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”.

44. 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

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

- a) A exigência de identificação individual e processual dos operadores na recolha, transmissão ou solicitação de dados no Sistema Eurodac;
- b) A extensão à PJ do dever legal desta informar os direitos e deveres dos indivíduos a quem essa mesma polícia recolhe os respetivos dados biométricos;

- c) O registo obrigatório da informação prestada aquando da recolha dos dados que fica imperativamente registada, prevista no artigo 9.º do Projeto, deve precisar se a informação foi escrita, oral ou gestual, assim como a língua que para o efeito foi utilizada;
- d) A necessidade de estabelecer em concreto os mecanismos de segurança relativamente ao tratamento de dados e interoperabilidade;
- e) A concretização dos mecanismos e do momento de fiscalização e supervisão atribuídos à CNPD;
- f) O esclarecimento da redação prevista para o artigo 13.º do Projeto, em conformidade com o que foi anteriormente mencionado
- g) A realização do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, antes da aprovação da presente Proposta.

Aprovado na reunião de 30 de setembro de 2025

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**  
Data: 2025.09.30 18:10:07+01'00'  
Certificado por: **Diário da República**  
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

