

## PARECER/2026/30

### I. Pedido

1. Sua Excelência o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados sobre o projeto de Decreto-Lei que estabelece o regime de certificação de aplicações destinadas a utilização em ambiente escolar e pedagógico.
2. De igual forma, o projeto de decreto-lei pretende assegurar que as aplicações escolares observam os princípios e as orientações nacionais em matéria de interoperabilidade.
3. O presente parecer incide sobre a conformidade do regime projetado com o Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD), a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
4. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (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.

### II. Objetivos prosseguidos pelo Projeto de Decreto-Lei

5. Refere-se no Projeto de Decreto-Lei (ou Projeto) que a digitalização do ecossistema educativo exige um quadro de confiança que garanta que os recursos tecnológicos utilizados por alunos e docentes respeitam os direitos fundamentais, em especial a proteção de dados dos menores e a segurança da informação.
6. A transposição da Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022 relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 pelo **Decreto-Lei n.º 125/2025, de 4 de dezembro**, estabeleceu um novo regime jurídico da cibersegurança, revogando a Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto. Garantiu, igualmente, a execução, na ordem jurídica interna, do 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, o que impõe o reforço dos requisitos de segurança das redes e da informação no setor escolar.
7. Pretende-se assegurar a transparência algorítmica e a salvaguarda do superior interesse da criança no ambiente digital.

8. O projeto de decreto-lei estabelece o regime de certificação de aplicações destinadas a utilização em ambiente escolar, promovendo a interoperabilidade e a soberania digital do Estado, em linha com as orientações da Resolução do Conselho de Ministros n.º 214/2025, de 29 de dezembro, que aprovou o Plano de Ação da Estratégia Digital Nacional para 2026-2027.
9. De igual forma, o projeto de decreto-lei pretende assegurar que as aplicações escolares observam os princípios e as orientações nacionais em matéria de interoperabilidade, promovendo a capacidade de interação técnica entre sistemas, a utilização de modelos comuns e a adoção de normas que garantam a coerência, consistência e segurança na circulação de informação entre os diversos serviços da Administração Pública e entre esta e os privados.

### III. Enquadramento jurídico-normativo do tratamento

10. O objeto do projeto de decreto-lei, nos termos do seu artigo 1.º consiste em estabelecer o regime jurídico da certificação prévia de aplicações destinadas a utilização em contexto escolar e pedagógico de ensino não superior público, privado e cooperativo, doravante designadas por aplicações escolares.
11. Nos termos do seu artigo 2.º, o diploma será aplicável aos fornecedores de aplicações escolares, independentemente de exercerem a sua atividade dentro ou fora do território nacional.
12. Trata-se de fornecedores que, nomeadamente:
  - a) Assegurem a interoperabilidade com os sistemas centrais da administração educativa;
  - b) procedam ao tratamento de dados pessoais de alunos ou de profissionais de educação em equipamentos da rede escolar;
  - c) Realizem operações críticas no âmbito do presente decreto-lei;
  - d) Forneçam bens ou prestem serviços aos órgãos, organismos e entidades que exercem funções no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no que respeita a rede de ensino português no estrangeiro, e do Ministério da Educação, Ciência e Educação (MECI), para efeitos do presente decreto-lei.
13. O artigo 3.º do diploma prevê que o fornecimento e a utilização de aplicações escolares dependem da prévia emissão de certificado de conformidade pela Agência para a Gestão do Sistema Educativo, I. P. (AGSE, I. P.), que atua como Entidade Certificadora.
14. O artigo 4.º estabelece que os fornecedores de aplicações escolares abrangidos pelo decreto-lei devem garantir a possibilidade de exportação de ficheiros e a transmissão de dados, nos termos e formatos a definir pela portaria prevista no artigo 8.º.

15. O artigo 5.º impõe deveres de colaboração e reporte de incidentes de segurança à AGSE, I.P., e ao Centro Nacional de Cibersegurança, nos termos do Decreto-Lei n.º 125/2025, de 4 de dezembro.
16. O Capítulo III regula a fiscalização e o regime sancionatório.
17. O artigo 8.º estabelece que o regime previsto no decreto-lei é objeto de regulamentação por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, da reforma do estado e da educação.
18. Finalmente, o artigo 9.º estabelece um regime transitório: as aplicações escolares em funcionamento nas escolas à data da entrada em vigor do decreto-lei terão de concluir o respetivo procedimento de certificação, até ao dia 1 de janeiro de 2027.

#### **IV. Análise**

19. Importa salientar, desde logo, que legislar sobre matérias relativas a direitos, liberdades e garantias fundamentais, como é o caso do direito fundamental à proteção de dados pessoais (artigo 35.º da CRP) e da reserva da intimidade da vida privada, e demais direitos fundamentais previstos no artigo 26.º da CRP, é uma matéria da competência legislativa exclusiva da Assembleia da República, salvo autorização concedida pela mesma ao Governo, daí designar-se como reserva relativa de competência legislativa (artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP).  
  
E quando exista autorização da Assembleia da República, *“As leis de autorização legislativa devem definir o objeto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada.”* (artigo 165.º, n.º 2 da CRP)
20. Do projeto decorre ainda que os aspetos técnicos de interoperabilidade, certificação, exportação de ficheiros e transmissão de dados serão densificados por Portaria (artigo 8.º do Projeto de Decreto-Lei).
21. Ora, afigura-se necessário proceder a uma densificação normativa expressa do regime de interoperabilidade previsto no artigo 4.º do projeto, o qual se limita a prever a exportação e transmissão de dados em termos a definir por portaria, sem delimitação suficiente das condições jurídicas dessa circulação.
22. Com efeito, a interoperabilidade constitui uma capacidade técnica de comunicação entre sistemas, não equivalendo, por si só, a fundamento jurídico para a comunicação de dados pessoais entre entidades distintas. A licitude dessa circulação exige a definição prévia de finalidades determinadas, explícitas e legítimas, bem como a identificação das entidades autorizadas a aceder aos dados e das categorias de dados suscetíveis de transmissão, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do RGPD.
23. A ausência de delimitação normativa dos fluxos de dados, designadamente no contexto das operações críticas elencadas no artigo 2.º do projeto — que abrangem domínios como a saúde escolar, a ação social e a

avaliação pedagógica — potencia a criação de circuitos indeterminados de circulação de informação pessoal. Tal indeterminação compromete a previsibilidade da norma habilitante e pode traduzir-se numa forma de interconexão generalizada de dados pessoais, incompatível com o artigo 35.º da CRP.

24. Impõe-se, por conseguinte, que o diploma estabeleça, ao nível legal, pelo menos:
  - a) A identificação das finalidades específicas associadas a cada fluxo de dados;
  - b) A definição das categorias de dados suscetíveis de transmissão;
  - c) A delimitação das entidades autorizadas a aceder aos dados;
  - d) A previsão de mecanismos de controlo de acessos baseados em perfis e finalidades;
  - e) A proibição de acesso ou reutilização de dados para finalidades distintas das que justificaram a sua recolha inicial.
25. Acresce que o princípio da limitação das finalidades exige não apenas uma consagração normativa dessas restrições, mas também a sua concretização técnica, designadamente através da implementação de mecanismos de separação lógica de dados, controlo de acessos por finalidade e registo auditável de operações, sob pena de a interoperabilidade se converter numa plataforma de reutilização funcional de dados pessoais.
26. Na verdade, apenas se identificam no projeto de diploma, ainda que expressamente, mas não de forma exclusiva, como dados a tratar, e como operações críticas:
  - a) Gestão administrativa, pedagógica e curricular;
  - b) Registo de assiduidade, avaliação, matrículas e inscrições;
  - c) Anotação de ocorrências e medidas disciplinares;
  - d) Aplicação e gestão da Ação Social Escolar;
  - e) Registo e organização de ficheiros administrativos de saúde escolar;
  - f) Gestão de bibliotecas escolares;
  - g) Exportação, comunicação ou tratamento de dados educacionais estruturados;
27. Destas categorias de dados — as únicas referidas de forma expressa — resulta estarmos também em face de categorias especiais de dados pessoais para efeitos do artigo 9.º, n.º 1 do RGPD, desde logo na área da saúde.
28. Aqui reside uma zona sensível, pois sendo o tratamento de dados pessoais fundado no artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e e), RGPD, a base jurídica nacional deve ser clara, precisa e previsível (artigo 6.º, n.º 3 RGPD).
29. Se a portaria vier a definir categorias essenciais de dados, critérios estruturantes de elegibilidade, elementos determinantes da decisão, coloca-se o problema de insuficiente densidade da lei habilitante.
30. O Projeto de decreto-lei remete excessivamente para a portaria.

31. A remissão ampla dos artigos 4.º e 8.º do projeto de decreto-lei para portaria exige especial cautela, devendo a lei habilitante densificar os elementos essenciais do regime, designadamente quanto às categorias de dados pessoais tratados, critérios de elegibilidade, parâmetros de interoperabilidade e medidas técnicas e de segurança, sob pena de insuficiente determinabilidade normativa à luz do artigo 6.º, n.º 3, do RGPD e do artigo 35.º da CRP.
32. A finalidade do tratamento deve ser necessária ao exercício de funções de interesse público de que está investido o responsável pelo tratamento.
33. Esse fundamento jurídico pode prever disposições específicas para adaptar a aplicação das regras do RGPD, nomeadamente: as condições gerais de licitude do tratamento pelo responsável pelo seu tratamento; os tipos de dados objeto de tratamento; os titulares dos dados em questão; as entidades a que os dados pessoais poderão ser comunicados e para que efeitos; os limites a que as finalidades do tratamento devem obedecer; os prazos de conservação; e as operações e procedimentos de tratamento, incluindo as medidas destinadas a garantir a legalidade e lealdade do tratamento, como as medidas relativas a outras situações específicas de tratamento em conformidade com o capítulo IX do RGPD.
34. Se o diploma responde a um objetivo de interesse público, deve ser também proporcional ao objetivo legítimo prosseguido.
35. Atendendo ainda a que os dados em causa deverão ser transmitidos a outras entidades administrativas, designadamente aquando da transferência de ciclos escolares, podendo estar em causa até a atribuição de bolsas de estudo dependentes da situação económica do agregado familiar, a consideração de elementos patrimoniais pode revelar-se pertinente.
36. Ainda assim, a densificação regulamentar da transmissão de informação aos mais diversos níveis, deverá assegurar que apenas são objeto de tratamento dados com obediência ao princípio da minimização consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD. Note-se que podem estar em causa tratamento de dados pessoais de alunos ou de profissionais de educação em equipamentos da rede escolar, conceito este que, contrariamente ao artigo 6.º, n.º 3 do RGPD, não aparece densificado no projeto, à semelhança de outros aspetos já referidos.
37. Em matéria de limitação das finalidades (artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RGPD), omitem-se completamente, por força da remissão para portaria, as medidas técnicas e organizativas adequadas à proteção dos dados contra a destruição, acidental ou ilícita, a perda, a alteração, a difusão ou o acesso não autorizados, bem como assegurar a sua conservação apenas pelo período estritamente necessário à prossecução das finalidades a que se destinam, nos termos do disposto no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e na restante legislação relativa à proteção de dados pessoais.

38. O tratamento de dados pessoais suscetível de revelar categorias especiais de dados, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do RGPD, exige a verificação de um dos fundamentos previstos no n.º 2 do mesmo artigo. Todavia, o diploma limita-se a remeter genericamente para portaria, não identificando expressamente a base jurídica aplicável, nem as correspondentes salvaguardas específicas exigidas pelo regime das categorias especiais de dados, o que inviabiliza o próprio tratamento dos dados pessoais.
39. Para reforço da conformidade com o RGPD e com o artigo 35.º da CRP, deveria estar no diploma a identificação expressa da base jurídica do artigo 9.º do RGPD.
40. Afigura-se-nos necessário delimitar as categorias de dados em causa, identificar os sujeitos autorizados a aceder, definir o período de conservação, prever medidas técnicas e organizativas reforçadas.
41. Por exemplo, à luz dos princípios da minimização e da necessidade (artigo 5.º, n.º 1, alínea c), RGPD), a transmissão destes dados entre aplicações escolares deve limitar-se às medidas estritamente necessárias à continuidade pedagógica, não podendo assumir caráter automático nem abranger o historial clínico integral do estudante.
42. A transferência sistemática de relatórios clínicos completos ou documentação médica integral seria, em regra, excessiva.
43. Impõe-se que o diploma preveja que a transmissão depende de pedido ou concordância expressa do estudante, se limite à informação estritamente necessária, se proíba a transmissão automática de documentação clínica integral, se estabeleçam medidas de segurança reforçadas e se fixe prazo de conservação específico.
44. Este prazo deve resultar da lógica funcional do tratamento. Se a transmissão visa favorecer a continuidade e adequação das respostas, então a finalidade é adaptação pedagógica, medidas de apoio, e integração académica e não avaliação socioeconómica, fiscalização e/ou produção estatística.
45. Portanto, o prazo deve estar ligado à necessidade pedagógica concreta.
46. Devem ser considerados neste contexto:
- a) O artigo 5.º, n.º 1, al. e) RGPD (limitação da conservação);
  - b) O artigo 9.º RGPD (tratando-se de dados sensíveis, a exigência é maior);
  - c) O artigo 89.º RGPD (se houver fins estatísticos);
  - d) O artigo 35.º CRP (proporcionalidade e determinabilidade);
  - e) O regime arquivístico (se houver integração em processo individual do estudante).
47. Quanto ao prazo de conservação, deverá o diploma prever prazo de conservação específico para a informação transmitida, atendendo à natureza potencialmente sensível dos dados em causa.

48. Tal prazo deverá limitar-se ao período estritamente necessário à aplicação, acompanhamento e eventual reavaliação das medidas de apoio pedagógico mobilizadas em cada fase, não devendo, em regra, exceder a duração do ciclo de estudos a que respeitam.
49. Cessada a necessidade funcional da medida de apoio — designadamente por conclusão, abandono ou transferência do ciclo de estudos — os dados deverão ser eliminados ou anonimizados, salvo se subsistir fundamento legal autónomo que imponha a sua conservação por período adicional devidamente determinado.
50. Esta delimitação temporal constitui uma exigência decorrente do artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD, do artigo 9.º do mesmo Regulamento, atenta a natureza especial dos dados em causa, e do princípio da proporcionalidade insito no artigo 35.º da CRP.
51. Por outro lado, se os dados pessoais devem ser conservados apenas pelo período estritamente necessário à prossecução das finalidades do tratamento — princípio da limitação da conservação consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD —, o certo é que a concretização prática exige a definição de critérios objetivos que permitam determinar os prazos máximos de conservação e os momentos de revisão da sua necessidade.
52. Em particular, deverá assegurar-se:
- a) A fixação, em instrumento regulamentar ou tabela de seleção documental aprovada nos termos do regime arquivístico aplicável, de prazos máximos diferenciados em função das categorias de dados e das finalidades do tratamento;
  - b) A previsão de mecanismos de revisão periódica da necessidade de conservação, designadamente em ciclos temporais definidos ou aquando da cessação da relação jurídica subjacente;
  - c) A eliminação ou anonimização dos dados logo que cesse a finalidade que determinou o seu tratamento, salvo quando a sua conservação se mostre imposta por obrigação legal ou justificada por interesse público arquivístico devidamente identificado;
  - d) A adoção de medidas de restrição de acesso ou bloqueio funcional quando os dados devam ser mantidos por imperativo legal, mas já não sejam necessários para a finalidade administrativa originária.
53. Tal densificação normativa é particularmente relevante quando estejam em causa dados suscetíveis de revelar a situação económica do agregado familiar ou outras informações de natureza sensível, reforçando as garantias decorrentes dos artigos 5.º e 32.º do RGPD e do artigo 35.º da CRP.
54. Em matéria de decisões automatizadas (artigo 22.º do RGPD), a interoperabilidade automatizada, associada ao tratamento sistemático de dados provenientes de múltiplas bases públicas, poderá traduzir-se na adoção de decisões com base em tratamento automatizado suscetíveis de produzir efeitos jurídicos na esfera dos estudantes.

55. Sempre que uma decisão dependa exclusivamente de tratamento automatizado, impõe-se a observância das garantias previstas no artigo 22.º do RGPD, designadamente o direito a intervenção humana, a expressar o seu ponto de vista e a contestar a decisão.
56. A clarificação expressa deste regime no diploma, associado à interoperabilidade, revela-se necessária, tanto para assegurar a conformidade com o artigo 22.º do RGPD como para permitir adequada avaliação dos riscos no âmbito da avaliação de impacto a seguir referida.
57. 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, na sua redação atual (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”*.
58. A realização de uma avaliação de impacto sobre proteção de dados não constitui apenas uma formalidade procedimental, mas consubstancia uma condição essencial para assegurar a conformidade do sistema com o princípio da responsabilidade previsto no artigo 5.º, n.º 2, do RGPD, sendo particularmente relevante num modelo assente na interoperabilidade e na centralização potencial de dados pessoais.
59. A ausência de tal estudo, só compreensível porque o diploma remete a densificação do regime para portaria, invertendo a lógica de uma lei habilitante, limita a possibilidade de apreciação concreta dos riscos técnicos associados à arquitetura do sistema e aos fluxos de dados, devendo tal exigência ser observada em futuras remessas para efeitos de consulta, como esta CNPD tem repetidamente referido e solicitado.
60. Atenta a configuração do regime projetado — designadamente a interconexão de aplicações escolares -, o tratamento em larga escala de dados, a eventual automatização de decisões e o possível tratamento de categorias especiais de dados — estão preenchidos os pressupostos previstos no artigo 35.º do RGPD para a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados.
61. Com efeito, o tratamento projetado é suscetível de implicar elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares, quer pela dimensão do universo de titulares abrangidos, quer pela natureza e volume dos dados tratados, quer pela articulação sistemática entre diferentes bases de dados públicas.
62. Nestes termos, impõe-se a realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados antes do início das operações de tratamento, nos termos do artigo 35.º do RGPD, devendo essa avaliação identificar e mitigar os riscos específicos decorrentes da interoperabilidade, da eventual automatização de decisões e do tratamento de dados sensíveis.
63. A realização da avaliação de impacto constitui condição necessária para assegurar a conformidade do sistema com o princípio da responsabilidade (*“accountability”*) previsto no artigo 5.º, n.º 2, do RGPD.

#### IV.1. Regime arquivístico aplicável e articulação com o princípio da limitação da conservação

##### IV.1.1. Articulação com o artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD

64. O artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD consagra o princípio da limitação da conservação, determinando que os dados pessoais sejam conservados apenas durante o período necessário às finalidades que motivaram o seu tratamento.
65. O regime arquivístico e o regime de proteção de dados operam em planos distintos, mas complementares:
- a) O regime arquivístico fixa prazos mínimos de conservação administrativa e determina o destino final dos documentos (eliminação ou conservação permanente);
  - b) O RGPD impõe que a conservação de dados pessoais seja limitada à estrita necessidade funcional relativamente às finalidades do tratamento.
66. A articulação destes regimes implica que:
- a) Os prazos arquivísticos não podem ser utilizados como fundamento para uma conservação excessiva de dados pessoais desprovida de justificação material;
  - b) Sempre que os documentos devam ser conservados por imperativo legal ou por interesse público arquivístico, deve ponderar-se a adoção de medidas como:
    - i. restrição de acesso;
    - ii. pseudonimização;
    - iii. limitação funcional do tratamento;
    - iv. bloqueio de dados finda a finalidade primária;
  - c) A eliminação de dados pessoais deve ocorrer logo que cesse a necessidade para a finalidade de atribuição e gestão das bolsas, salvo se subsistir fundamento legal autónomo de conservação.

##### IV.1.2. Necessidade de densificação normativa

67. Em cumprimento do princípio da determinabilidade das restrições a direitos fundamentais (artigo 35.º da CRP), recomenda-se que o diploma, carente de densificação, como salientado:
- a) Remeta expressamente para a aplicação do regime arquivístico geral e respetivos instrumentos aprovados;

- b) Preveja que os prazos de conservação de dados pessoais sejam fixados em instrumento regulamentar ou tabela de seleção documental aprovada;
- c) Determine que, findo o prazo de conservação administrativa, os dados pessoais sejam eliminados ou anonimizados, salvo se o seu valor arquivístico justificar conservação permanente nos termos da lei.

#### **IV.1.3. Conclusão específica sobre conservação**

68. A conservação de dados pessoais no âmbito do sistema escolar deve obedecer, cumulativamente, às:

- a) Regras do regime arquivístico aplicável;
- b) Exigências do RGPD quanto à limitação temporal e necessidade;
- c) Garantias constitucionais de proporcionalidade e determinabilidade.

69. Afigura-se-nos necessário prever norma expressa que estabeleça a articulação entre os prazos arquivísticos e o princípio da limitação da conservação, garantindo eliminação ou anonimização sempre que cessar a finalidade do tratamento.

#### **V. Segmento específico sobre constitucionalidade (artigo 35.º da CRP)**

70. Cumpre salientar, em sede de autodeterminação informativa e artigo 35.º da CRP, que a articulação entre aplicações escolares implica comunicação interadministrativa de dados sensíveis e que nos termos do artigo 35.º da CRP o acesso a dados pessoais por terceiros depende de base legal clara e a restrição deve respeitar os princípios da necessidade e proporcionalidade.

71. A ausência de delimitação concreta das categorias de dados transmitidos no âmbito da interoperabilidade suscita dúvidas quanto ao cumprimento do princípio da determinabilidade da restrição de direitos fundamentais, tanto mais que não se define se a transmissão depende de iniciativa do estudante, se pressupõe pedido expresso, se é automática, nem qual o grau de discricionariedade administrativa.

72. Ou seja, existe risco de inconstitucionalidade material (artigo 35.º da CRP).

73. Por outro lado, a interoperabilidade não significa livre circulação de dados. O projeto de diploma parece partir de uma premissa implícita: se os sistemas são interoperáveis, então os dados podem circular.

74. Todavia, a interoperabilidade é uma condição técnica; a licitude de circulação é uma condição jurídica.

75. O artigo 4.º (transmissão de dados) do projeto de diploma e a lógica geral do diploma permitem:
- A exportação de ficheiros
  - A comunicação entre sistemas
  - A integração com múltiplas entidades.
76. Todavia, não define finalidades específicas por fluxo de dados e nem limita quem pode aceder a quê.
77. A interoperabilidade entre sistemas não legitima, por si só, a livre circulação de dados pessoais entre entidades. Trata-se de uma capacidade técnica de comunicação que deve ser juridicamente enquadrada por finalidades determinadas, explícitas e legítimas, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RGPD.
78. A ausência de delimitação normativa dos fluxos de dados converte a interoperabilidade numa forma de circulação generalizada e indeterminada de informação pessoal, incompatível com o princípio da limitação das finalidades.
79. Por outro lado, apesar da total falta de densificação do projeto de decreto-lei que se assume como diploma habilitante, cumpre salientar que não basta que os dados só possam ser usados para uma determinada finalidade, sendo necessário garantir que os sistemas tecnicamente não permitem o uso dos dados para outra finalidade. Ou seja, exige-se a tradução tecnológica do princípio da finalidade:
- Controlo de acessos por finalidade;
  - Separação lógica de bases de dados;
  - APIs com restrição de campos;
  - Logs auditáveis por finalidade;
  - Proibição de queries abertas.
80. O projeto de decreto-lei habilitante remete tudo para portaria, não definindo perfis de acesso, limites de consulta e segmentação de dados, pelo que os dados poderão, na ausência de densificação expressa, ser tecnicamente reutilizados para finalidades diferentes.
81. Por exemplo, dados de saúde escolar (apoio pedagógico) não podem ser cruzados com dados socioeconómicos, sob pena de violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RGPD.
82. O princípio da limitação das finalidades exige não apenas uma definição normativa das finalidades do tratamento, mas também a sua concretização técnica.

83. Neste sentido, a interoperabilidade entre aplicações escolares deve ser acompanhada de mecanismos de vinculação técnica à finalidade, que assegurem que os dados apenas são acessíveis e tratáveis no estrito âmbito da finalidade que justificou a sua recolha.
84. A ausência de tais mecanismos transforma a interoperabilidade numa plataforma de reutilização funcional de dados pessoais, incompatível com o artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RGPD.
85. Diga-se ainda, e este é o ponto mais sensível em termos de constitucionalidade, o diploma cria condições para agregação progressiva de dados pessoais provenientes de múltiplas fontes públicas (v.g. escola, ação social escolar, saúde escolar, avaliação pedagógica e eventualmente dados fiscais – bolsas). Tudo interoperável.
86. Tal configuração pode conduzir à uma perfilização massiva de alunos, percurso escolar, saúde, condição económica e comportamento, com reutilização fora da finalidade original.
87. Ora, essa possibilidade constituiria uma violação do artigo 35.º CRP, por interconexão de dados pessoais sem base legal suficientemente determinada.
88. O projeto de diploma – habilitante –, como referido em cima (cf. parágrafos 23 a 25), não delimita fluxos de interconexão e não define quem pode cruzar dados e em que condições, remetendo tudo para portaria.
89. A articulação entre aplicações escolares, associada à interoperabilidade e à possibilidade de transmissão de dados entre múltiplas entidades públicas, cria um risco significativo de “agregação e centralização interadministrativa de dados pessoais”, traduzido na agregação progressiva de dados pessoais provenientes de diferentes contextos funcionais.
90. Tal agregação pode permitir a construção de perfis extensivos dos estudantes, integrando dados pedagógicos, comportamentais, de saúde e socioeconómicos, com potencial impacto relevante na sua esfera jurídica.
91. Na ausência de delimitação normativa clara dos fluxos de dados, das entidades autorizadas e das finalidades específicas de cada tratamento, este modelo suscita sérias dúvidas de conformidade com o artigo 35.º da CRP, que exige determinabilidade, necessidade e proporcionalidade na interconexão de dados pessoais.

## **VI. Do regime contraordenacional**

92. A qualificação dos ilícitos revela-se insuficientemente diferenciada e, no caso do artigo 7.º, n.º 1 do Projeto, insuficientemente densificada no caso da referência a dever de reporte, que não aparece referenciado, por exemplo, ao artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Projeto, o que viola o princípio da tipicidade em matéria contraordenacional.
93. A qualificação do “incumprimento de deveres de colaboração e reporte” como contraordenação leve é problemática porque o reporte de incidentes (incluindo violações de dados) pode ser gravíssimo e pode afetar

dados de menores, sendo certo que o artigo 33.º e 34.º do RGPD regula o dever de notificação de violação de dados pessoais à CNPD, enquanto Autoridade de Controlo Nacional, e ao titular dos dados pessoais, sem prejuízo do papel relevante da CNPD em sede de segurança dos dados pessoais, enquanto Autoridade de Controlo Nacional.

94. Por outro lado, dado que o artigo 5.º do projeto prevê reporte de incidentes à AGSE, I. P. e também ao Centro Nacional de Cibersegurança, parece não se atender ao regime do RGPD, onde se atribui à Comissão Nacional de Proteção de Dados um papel específico e único enquanto autoridade de controlo em matéria de dados pessoais.
95. Uma vez que o diploma regula “conformidade técnica”, não “proteção de dados” em termos contraordenacionais, deve salvaguardar-se expressamente o regime decorrente do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e sua prevalência.
96. Afigura-se, assim, necessário proceder à revisão do regime sancionatório, assegurando a sua articulação com o RGPD.

## VII. Conclusões

97. O regime projetado dispõe, em termos gerais, de base jurídica para o tratamento de dados pessoais ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e e), do RGPD. Todavia, a Comissão Nacional de Proteção de Dados recomenda o seguinte:
  - a) Que o diploma densifique, ao nível legal, os elementos essenciais do regime, designadamente:
    - i. As categorias de dados pessoais tratados;
    - ii. As finalidades do tratamento;
    - iii. Os critérios de elegibilidade;
    - iv. Os parâmetros de interoperabilidade;
    - v. As medidas técnicas e organizativas aplicáveis;
  - b) Que a definição dos elementos essenciais do regime não seja remetida para portaria, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, do RGPD, o artigo 35.º da CRP e os limites decorrentes do artigo 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP;
  - c) A identificação expressa da base jurídica aplicável ao tratamento de categorias especiais de dados pessoais, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do RGPD, bem como das correspondentes salvaguardas específicas;

- d) Que o regime de interoperabilidade delimite expressamente:
  - i. As finalidades específicas associadas a cada fluxo de dados;
  - ii. As categorias de dados suscetíveis de transmissão;
  - iii. As entidades autorizadas a aceder aos dados;
  - iv. 70s perfis e mecanismos de controlo de acessos;
- e) Que a interoperabilidade entre aplicações escolares seja acompanhada de mecanismos técnicos de vinculação à finalidade do tratamento, designadamente através de:
  - i. Controlo de acessos por finalidade;
  - ii. Separação lógica de dados;
  - iii. Limitação funcional das operações de tratamento;
  - iv. Mecanismos auditáveis de registo de acessos e operações;
- f) a adoção de medidas normativas e técnicas destinadas a prevenir fenómenos de agregação e centralização interadministrativa de dados pessoais suscetíveis de permitir a construção de perfis extensivos dos estudantes;
- g) A identificação expressa do responsável pelo tratamento e, sendo caso disso, a clarificação do regime de subcontratação aplicável, nos termos dos artigos 28.º e 29.º do RGPD;
- h) Que as finalidades secundárias de monitorização, avaliação e estudos sejam materialmente delimitadas, com recurso preferencial à anonimização ou pseudonimização, nos termos do artigo 89.º do RGPD;
- i) A clarificação da eventual existência de decisões exclusivamente automatizadas e, sendo caso disso, a previsão das garantias previstas no artigo 22.º do RGPD;
- j) A definição de prazos específicos de conservação de dados pessoais, bem como a articulação expressa com o regime arquivístico aplicável, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, alínea e), do RGPD;
- k) A realização de Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados, nos termos do artigo 35.º do RGPD, previamente ao início das operações de tratamento, atenta a natureza, escala e interconexão dos tratamentos previstos, e também ao abrigo do disposto no artigo 18.º, n.º 4 da Lei de Organização e Funcionamento da Comissão Nacional de Proteção de Dados, aprovada pela Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na sua redação atual;

- l) A revisão do regime sancionatório, assegurando:
- i. A adequada articulação com o RGPD;
  - ii. A salvaguarda expressa das competências da Comissão Nacional de Proteção de Dados;
  - iii. A clarificação da articulação de competências entre a AGSE, I. P., e a CNPD;

98. A CNPD considera necessária a introdução das alterações acima identificadas, por forma a assegurar a plena conformidade do regime projetado com o RGPD, o artigo 35.º da CRP e a Lei n.º 58/2019.

Aprovado na reunião de 6 de maio de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**  
Data: 2026.05.06 18:45:31+01'00'  
Certificado por: **Diário da República**  
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

