

PARECER/2026/40

I – Objeto

1. A Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre a Proposta de Lei 82/XVII/1, que transpõe a Diretiva (UE) 2024/1712, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, alterando o Código Penal, o Código de Processo Penal e à Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, e procede à criação da figura do Coordenador Nacional AntiTráfico de Seres Humanos e à designação do ponto focal para a referenciação transfronteiriça das vítimas.
2. A presente pronúncia é emitida ao abrigo do disposto no artigo 43.º, n.º 1, e no artigo 44.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, enquanto autoridade nacional de controlo competente no domínio da proteção de dados pessoais tratados para fins de prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais.

II. Da ausência de avaliação de impacto sobre a proteção de dados

3. O pedido não vem acompanhado por uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD), não cumprindo o disposto no n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, segundo o qual os pedidos de parecer relativos a disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à Comissão Nacional de Proteção de Dados instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados.
4. Nos termos do artigo 35.º do Regulamento(UE) n.º 679/2016, de 27 de Abril (RGPD), deve ser realizada uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados sempre que um tipo de tratamento, em especial recorrendo a novas tecnologias, seja suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares.
5. Invoca-se aqui o artigo 35.º do RGPD como parâmetro substantivo e não como base direta de obrigatoriedade procedimental.

III. Enquadramento geral em sede de proteção de dados

6. A Proposta de Lei envolve tratamentos intensivos de dados pessoais, incluindo categorias especiais e/ou sensíveis: (i) dados relativos a vítimas de tráfico (frequentemente dados sensíveis, como a saúde, vida sexual, origem, vulnerabilidade); (ii) dados relativos a suspeitos/arguidos (cf. matéria de âmbito penal e que invoca a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto); (iii) interconexão de bases de dados públicas (cf. alteração que se visa introduzir ao artigo 13.º, n.º 4 da Lei n.º 104/2009, de 14.09, através do artigo 8.º da Proposta de Lei); (iv) recolha estatística (artigo 6.º da Proposta de Lei).
7. Isto implica a aplicação cumulativa do RGPD (especialmente quando o tratamento não é penal – ex.: Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes – CPVC –, políticas públicas), da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto (tratamento para fins de prevenção, investigação e repressão penal) e os seguintes princípios estruturantes: (i) licitude, necessidade, proporcionalidade; (ii) minimização e limitação de finalidades; (iii) segurança e auditabilidade; e (iv) proteção acrescida de dados sensíveis.
8. A Proposta de Lei está globalmente consciente da proteção de dados (ex.: anonimização, parecer prévio da CNPD), mas há lacunas de densificação normativa.

IV. Análise na especialidade

IV.1. Artigo 4.º da Proposta de Lei – Sistema de Referência Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (SRN)

9. A Proposta de Lei em análise assume a existência de um sistema já existente, designadamente o “Sistema de Referência Nacional (...) conjunto de procedimentos e protocolos”.
10. Este sistema não é criado por Lei, mas por instrumentos administrativos e estratégicos.
11. O SRN decorre sobretudo de (i) Planos Nacionais de Combate ao Tráfico de Seres Humanos; (ii) coordenação pela CIG; (iii) integração na Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico.
12. Não existe um único diploma estruturante com força de Lei geral – é um modelo protocolar e interinstitucional, com base em orientações administrativas.
13. Tipicamente envolve¹ sinalização (cf. forças policiais, ONGs, serviços públicos), identificação formal (cf. entidades competentes), referência (cf. encaminhamento para: casas de abrigo; apoio médico/psicológico; e apoio jurídico), acompanhamento (cf. rede integrada: CIG, segurança social, ONG).

¹ Consulte-se, v. g. “Sistema de Referência Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos: orientações para a Sinalização de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos em Portugal”, disponível em <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/05/Sistema-de-referencia%C3%A7%C3%A3o-nacional-de-v%C3%ADtimas-de-tr%C3%A1fico-de-seres-humanos.pdf>; “Fluxograma Sistema de Referência Nacional”, disponível em https://mercadoriahumana.org/wp-content/uploads/2022/08/SS55PD_K.pdf. Existem linhas de emergência e apoio dedicadas: Linha de Emergência Nacional: 112 (para situações de perigo imediato); Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH): podem consultar-se

14. Há circulação de dados entre múltiplas entidades, mas o artigo 4.º da Proposta de Lei limita-se a prever a utilização do sistema.
15. Todavia, há lacunas graves, pois não se prevê um regime legal de tratamento de dados que defina quem é responsável pelo tratamento, quem é subcontratante e quem pode aceder à informação.
16. Por outro lado, está-se habitualmente perante dados sensíveis, pois os dados das vítimas são frequentemente enquadráveis no artigo 9.º RGD, não havendo base legal densificada no diploma.
17. A partilha interinstitucional constitui um alto risco para os dados pessoais, faltando regras de acesso, logs e níveis de autorização.
18. Em matéria de direitos dos titulares dos dados, não há qualquer referência às garantias previstas no RGD, designadamente aos direitos de informação (artigo 13.º), acesso, limitação do tratamento e demais direitos consagrados nos artigos 12.º a 22.º do RGD, os quais assumem especial relevância tendo em conta a natureza sensível dos dados em causa (cf. artigo 9.º, sublinha-se), bem como a necessidade de assegurar transparência e controlo efetivo pelos titulares sobre o tratamento dos seus dados pessoais.
19. No que respeita à segurança no tratamento de dados, não se prevê qualquer requisito técnico mínimo.
20. Este é o ponto mais frágil do diploma, pois impõe-se o uso do sistema, mas não se regula o tratamento de dados nele realizado.
21. Sugere-se, pois, a criação de uma norma autónoma sobre tratamento de dados no SRN, incluindo: (i) responsáveis pelo tratamento; (ii) categorias de dados; (iii) finalidades; (iv) condições de partilha; (v) medidas de segurança; e (iv) prazos de conservação

IV.2. Artigo 5.º da Proposta de Lei – Formação

22. O artigo da Proposta de Lei prevê “formação regular e especializada”, mas existe indeterminação total por ausência de periodicidade, conteúdos mínimos e entidades responsáveis, e ausência de certificação, importante em áreas sensíveis (vítimas vulneráveis).
23. Verifica-se ainda um cumprimento insuficientemente densificado das exigências da Diretiva (UE) 2024/1712, designadamente no que respeita ao aditamento do artigo 18.º-B à Diretiva 2011/36/UE, que impõe aos Estados-membros a adoção de medidas adequadas para assegurar a formação apropriada dos profissionais relevantes. Tal exigência deve ser articulada com a abordagem preventiva e centrada na vítima consagrada no artigo 18.º da Diretiva 2011/36/UE (alterado pela Diretiva (UE) 2024/1712). A formação deve, assim, assumir carácter efetivo, contínuo e especializado, visando a adequada

identificação, encaminhamento e acompanhamento das vítimas, bem como a consideração das suas necessidades específicas, incluindo no domínio da proteção dos dados pessoais.

24. Será assim de inserir:

- a) A periodicidade mínima (ex.: bianual);
- b) Os conteúdos obrigatórios:
 - identificação de vítimas;
 - proteção de dados;
 - abordagem centrada na vítima;
- c) A certificação/acreditação; e
- d) A avaliação de impacto.

IV.3. Artigo 8.º da Proposta de Lei (alteração da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro). Interoperabilidade e acesso a bases de dados (artigo 13.º, n.º s 4 e 5)

25. O n.º 4 do artigo 13.º da Lei n.º 104/2009, na redação agora em vigor estatui que «Exclusivamente para efeitos de averiguação da condição económica da vítima ou do requerente, a Comissão pode proceder à consulta das bases de dados do registo predial, comercial e automóvel e de outros registos ou arquivos semelhantes».

26. Com a nova redação do artigo 8.º da Proposta de Lei permite-se o acesso pela Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes a um leque muito amplo de bases de dados: Segurança Social, AT, registos civil, predial, automóvel, sistema CITIUS, etc.

27. À luz do princípio da minimização (artigo 5.º, n.º 1, al. c) RGPD), a norma é e já era demasiado aberta ao referir “outros registos ou arquivos semelhantes”. É uma formulação excessivamente indeterminada, pois estamos em face de um tratamento massivo e intrusivo de dados pessoais.

28. Por outro lado, não se define a forma e o âmbito de acesso ao sistema de suporte à atividade dos tribunais.

29. À luz do princípio da limitação das finalidades (artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RGPD), a finalidade (“averiguação da condição económica”) é legítima, mas o acesso não está limitado por tipos concretos de dados.

30. Por outro lado, a base de licitude só está implícita — missão de interesse público (artigo 6.º, n.º 1, alínea e), e 2 e 3 do RGPD —, mas não suficientemente densificada.

31. Quanto ao princípio da proporcionalidade, entendido como exigindo que o tratamento de dados pessoais seja adequado, necessário e não excessivo face à finalidade prosseguida (cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea c), e artigo 6.º, n.º 1, alínea e), do RGPD), verifica-se que a norma não estabelece critérios de seleção dos

dados acessíveis, nem mecanismos de escalonamento ou restrição do acesso em função da necessidade concreta, nem ainda instrumentos de controlo ex ante, designadamente quanto à verificação da indispensabilidade do acesso, o que compromete a conformidade do regime com aquele princípio estruturante.

32. Quanto às salvaguardas previstas no n.º 5 do artigo 13.º da Proposta de Lei, refere-se um protocolo técnico de interoperabilidade, a exigência de auditabilidade e parecer prévio da CNPD, o que está em linha com o artigo 35.º RGPD (avaliação de impacto – implicitamente exigível) e o artigo 27.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.
33. Existe, todavia, uma remissão excessiva para instrumentos infralegais (protocolos), sendo certo que em matéria de direitos fundamentais, o essencial deveria estar na Lei: (i) categorias de dados; (ii) limites de acesso; (iii) prazos de conservação; e (iv) registos de acesso.
34. Afigura-se-nos essencial: (i) a enumeração taxativa (ou tipificada) de dados acessíveis; (ii) a obrigação de *logging* de acessos; (iii) os prazos de conservação; e (iv) a referência expressa à AIPD.
35. Devia haver ainda referência explícita a regime de comunicação de dados entre autoridades públicas e condições de reutilização de dados penais para fins administrativos.
36. Em conformidade com o exposto, o legislador deve densificar o regime constante do artigo 13.º da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, mediante a consagração legal de que:
 - (i) O acesso às bases de dados se limita às categorias de dados pessoais estritamente necessárias à finalidade de averiguação da condição económica, a definir de forma taxativa ou tipificada, em cumprimento do princípio da minimização (artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD);
 - (ii) Todos os acessos e operações de tratamento sejam objeto de registo obrigatório (*logging*), garantindo a rastreabilidade e a responsabilização, nos termos dos artigos 5.º, n.º 2, e 32.º do RGPD;
 - (iii) Sejam fixados prazos de conservação dos dados pessoais, de acordo com o princípio da limitação da conservação (artigo 5.º, n.º 1, alínea e)); e
 - (iv) Seja expressamente prevista a realização de avaliação de impacto sobre a proteção de dados (DPIA), nos termos do artigo 35.º do RGPD, sempre que o tratamento implique elevado risco, designadamente em situações de interconexão de bases de dados públicas.
37. Deve ainda o legislador assegurar a articulação expressa com a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, sempre que estejam em causa dados pessoais provenientes de processos penais ou relativos a infrações penais, designadamente quanto:
 - (i) Às condições de comunicação de dados entre autoridades públicas, que devem respeitar os princípios da licitude, necessidade e adequação (cf. artigos 4.º e 6.º da referida Lei); e

(ii) Às condições de tratamento ulterior desses dados para finalidades administrativas distintas, o qual apenas é admissível com base legal expressa e adequada, em conformidade com o princípio da limitação das finalidades, e sem prejuízo do disposto no artigo 10.º do RGPD.

V. Conclusão

38. A Proposta de Lei n. 82/XVII/1 prossegue finalidades legítimas de prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e de proteção das vítimas, mas revela insuficiências relevantes de densificação normativa em matéria de proteção de dados pessoais, designadamente quanto a tratamentos de dados particularmente sensíveis, à interoperabilidade de bases de dados públicas e ao funcionamento do Sistema de Referência Nacional.

39. Em consequência, a CNPD recomenda que o legislador:

- a) Promova a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados relativamente aos tratamentos previstos no diploma, atendendo à natureza sensível dos dados tratados, à interconexão de bases de dados e à multiplicidade de entidades intervenientes;
- b) Proceda à consagração de um regime legal específico aplicável aos tratamentos de dados realizados no âmbito do Sistema de Referência Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos, definindo os respetivos responsáveis pelo tratamento, finalidades, categorias de dados, condições de acesso e partilha, medidas de segurança e prazos de conservação;
- c) Densifique as garantias aplicáveis ao tratamento de categorias especiais de dados pessoais das vítimas, designadamente quanto ao fundamento jurídico do tratamento, aos direitos dos titulares dos dados, às condições de acesso à informação e aos mecanismos de controlo e segurança;
- d) Concretize o regime de formação previsto no artigo 5.º, mediante a definição da respetiva periodicidade, conteúdos mínimos obrigatórios, componentes de proteção de dados pessoais, mecanismos de avaliação e formas de certificação ou acreditação;
- e) Delimite expressamente, no âmbito do artigo 13.º da Lei n.º 104/2009, de 14 de setembro, as categorias de dados acessíveis, as condições de acesso e os critérios de necessidade e proporcionalidade aplicáveis, evitando formulações excessivamente indeterminadas;
- f) Consagre expressamente garantias de auditabilidade e rastreabilidade dos tratamentos de dados, designadamente através do registo obrigatório dos acessos, da definição de prazos de conservação, da realização de avaliações de impacto sobre a proteção de dados quando legalmente exigíveis e da fixação de limites à reutilização dos dados obtidos;

- g) Assegure a articulação expressa do regime projetado com a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, sempre que estejam em causa dados pessoais provenientes de processos penais ou relativos a infrações penais.

Lisboa, 8 de junho de 2026

José Mário Nogueira da Costa (Vogal)

Assinado por: **JOSÉ MÁRIO NOGUEIRA DA COSTA**
Num. de Identificação: 08325550
Data: 2026.06.08 18:16:00+01'00'

