



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Ferramentas destinadas a facilitar as viagens na
UE durante a pandemia de COVID-19

Algumas iniciativas foram bem sucedidas, outras pouco
utilizadas

Índice

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO	2
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU	3
1. Desenvolvimento do portal de rastreio de contactos	3
2. Utilização dos formulários de localização de passageiros e do portal de rastreio de contactos da UE ..	4
3. Desenvolvimento de um mecanismo de revogação do Certificado Digital COVID da UE	4
4. Controlos de segurança e certificados fraudulentos	5
5. Certificado Digital COVID da UE - norma internacional e facilitador de viagens	6
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE	7
1. Recomendação 1 — Analisar as causas do fraco recurso aos formulários digitais de localização de passageiros da UE	7
2. Recomendação 2 — Racionalizar as comunicações sobre os incidentes relacionados com o Certificado Digital da UE	7
3. Recomendação 3 — Preparar as ferramentas necessárias para que a UE possa fazer face a futuras crises	7

Em conformidade com o artigo 259.º do [Regulamento Financeiro](#), o presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), e será publicado ao mesmo tempo que o referido relatório.

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

A fim de facilitar a livre circulação na UE e proteger a saúde pública durante a pandemia de COVID-19, a Comissão, em estreita coordenação com os Estados-Membros, desenvolveu uma série de ferramentas digitais, de entre as quais se destacam o Certificado Digital COVID da UE¹ e um portal que permitiu ligar as aplicações nacionais de rastreio de contactos de toda a UE. Realizou igualmente esforços para promover uma abordagem harmonizada no que respeita aos formulários de localização de passageiros.

O Certificado Digital COVID da UE constitui um quadro comum para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste ou recuperação. Sendo aceite em todos os Estados-Membros, o que facilitou as viagens durante a pandemia. O Certificado Digital COVID foi desenvolvido em estreita colaboração com os peritos dos Estados-Membros no âmbito da rede «Saúde em linha» e do Comité de Segurança da Saúde², tendo a Comissão feito todos os possíveis para assegurar que refletisse os valores e princípios fundamentais da UE, como a não-discriminação, a proteção dos dados pessoais, a privacidade, a segurança e a abertura.

O Certificado Digital COVID da UE tem sido um elemento crucial da resposta da Europa à pandemia de COVID-19. Em setembro de 2022 haviam sido emitidos, só na UE e no Espaço Económico Europeu, mais de 2 mil milhões de certificados. O êxito obtido com o Certificado serviu também para acelerar a digitalização dos cuidados de saúde em todos os Estados-Membros. A Comissão e os Estados-Membros estão a refletir sobre a forma como a infraestrutura técnica subjacente ao Certificado Digital COVID da UE pode, no futuro, ser utilizada para outros fins. O Certificado Digital COVID da UE suscitou também um grande interesse por parte de países terceiros. Desde outubro de 2022, ligaram-se ao sistema da UE 49 países terceiros e territórios de cinco continentes³, cujos sistemas foram considerados compatíveis com o quadro do Certificado Digital COVID da UE⁴.

O quadro do Certificado Digital COVID da UE inspirou-se no trabalho realizado para desenvolver o portal de rastreio de contactos. Os trabalhos levados a cabo para encontrar novas soluções para o rastreio digital de contactos, que tiveram início em abril de 2020, permitiram à UE desenvolver um conjunto de ferramentas comuns (aplicações móveis) para facilitar o rastreio de contactos no quadro da luta contra a COVID-19⁵. Em setembro de 2020 a Comissão criou um portal de rastreio de contactos, tendo os primeiros países começado a ligar as suas aplicações nacionais a este portal em

¹ Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19. Disponível no seguinte endereço: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_en

³ Lista de países terceiros e territórios https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_en#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries

⁴ Conforme previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/953. A Suíça está ligada ao sistema por força de uma decisão adotada com base no artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento (UE) n.º 2021/953. A Islândia, o Listenstaine e a Noruega estão diretamente ligados em virtude da incorporação do Regulamento (UE) 2021/953 no Acordo EEE.

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

outubro de 2020, o que permitiu aos utilizadores viajar para o estrangeiro utilizando a sua aplicação nacional de rastreio de contactos, apoiando assim o rastreio de contactos transfronteiras.

O portal de rastreio de contactos atingiu o seu auge em março de 2022, mês em que foram carregadas, num único dia, cerca de 700 000 chaves.

Para além da implantação bem-sucedida do Certificado Digital COVID da UE, o rastreio de contactos através dos formulários de localização de passageiros (FLP) constituiu um elemento central da luta contra o SARS-CoV-2. A Comissão promoveu uma abordagem harmonizada relativamente aos formulários de localização de passageiros de duas formas: apoiou o trabalho desenvolvido pela «Healthy Gateways» da UE para desenvolver um modelo e uma aplicação comuns para o formulário de localização de passageiros digital da UE⁶, a fim de facilitar a utilização de um formulário digital semelhante em toda a UE⁷. Paralelamente, desenvolveu uma plataforma de intercâmbio de formulários de localização de passageiros, a fim de permitir o intercâmbio rápido e automático de dados sobre passageiros entre os Estados-Membros participantes. Desde 1 de junho de 2021, os Estados-Membros puderam, pois, ligar-se a esta plataforma e trocar dados relativos aos passageiros de todos os modos de transporte para os quais obtiveram formulários.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

1. Desenvolvimento do portal de rastreio de contactos

Para desenvolver o portal de rastreio de contactos, a Comissão realizou consultas pormenorizadas com os Estados-Membros⁸, que levaram a rede «Saúde em linha» a adotar um conjunto de ferramentas comuns da UE para a utilização de aplicações móveis, a fim de apoiar o rastreio de contactos, pelos Estados-Membros, no âmbito da luta da UE contra a COVID-19⁹, orientações em matéria de interoperabilidade¹⁰, especificações para as aplicações de rastreio de contactos¹¹ e o portal de rastreio de contactos¹².

No entanto, as estratégias nacionais de luta contra a pandemia de COVID-19 variaram consoante os Estados-Membros e nem todos decidiram utilizar as aplicações de rastreio de contactos. No entanto, a maioria dos Estados-Membros (22) apoiou a implantação de aplicações de rastreio de contactos interoperáveis além-fronteiras, tendo 19 deles acabado por se ligar ao portal de rastreio de contactos. Os Estados-Membros que optaram por tecnologias não compatíveis com o portal de rastreio de contactos puderam recorrer ao conjunto de ferramentas comuns da UE e estiveram estreitamente associados à cooperação da UE neste domínio.

⁶ Formulário digital de localização do passageiro da União Europeia.

⁷ Acessível no seguinte endereço: <https://app.euplf.eu/>

⁸ Pontos 28-29, figura 3, Relatório Especial n.º XX/2022 do TCE.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_en

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_en

2. Utilização dos formulários de localização de passageiros e do portal de rastreio de contactos da UE

O êxito obtido com as aplicações de rastreio de contactos e, conseqüentemente, o portal de rastreio de contactos, dependeu, em grande medida, da sua adoção pelo grande público. Muito embora o volume de descarregamentos não tenha sido uniforme em todos os Estados-Membros, as aplicações de rastreio de contactos foram voluntariamente descarregadas mais de 74 milhões de vezes (desde outubro de 2021), tendo ultrapassado, em pelo menos 14 países, o equivalente a 15 % da sua população. Devido às elevadas normas de proteção de dados e de segurança das aplicações de rastreio de contactos, a verificação da sua utilização efetiva pelos utilizadores é muito limitada. As conclusões preliminares de um estudo independente sobre os ensinamentos retirados, as melhores práticas e o impacto epidemiológico da abordagem europeia comum em matéria de rastreio digital de contactos sugerem, no entanto, que o número total de descarregamentos até julho de 2022 nos países da UE/EEE foi de quase 170 milhões. A utilização das aplicações dependeu também, em grande medida, das campanhas promocionais geridas pelos Estados-Membros, para além de outras medidas não farmacêuticas (por exemplo, a distância de segurança, a utilização de máscaras, a higiene das mãos, etc.), que os cidadãos foram aconselhados a adotar para abrandar a propagação da COVID-19.

Após o fim da pandemia poder-se-á recorrer ao mesmo instrumento jurídico, caso seja necessário voltar a utilizar o portal de rastreio de contactos¹³. No contexto do pacote «União Europeia da Saúde»¹⁴, a Comissão alargou o mandato do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) de modo a abranger as ferramentas automatizadas de rastreio de contactos¹⁵, o que dará ao Centro a possibilidade de desenvolver e implantar, se for caso disso, novas ferramentas para o rastreio digital de contactos transfronteiras.

Convém salientar que os Estados-Membros não eram legalmente obrigados a recolher formulários de localização de passageiros. A utilização dos formulários continua a ser voluntária. Além disso, todos os Estados-Membros que manifestaram interesse em se ligar à plataforma de intercâmbio de formulários puderam fazê-lo.

3. Desenvolvimento de um mecanismo de revogação do Certificado Digital COVID da UE

A fim de proteger a saúde pública, poderá vir a ser necessário revogar os Certificados Digitais COVID da UE¹⁶ que tenham sido emitidos erradamente, devido a fraudes ou na sequência da suspensão de um lote defeituoso de vacinas contra a COVID-19. O Regulamento Certificado Digital COVID da UE prevê já que o seu quadro de confiança possa apoiar o intercâmbio bilateral de listas de revogação de certificados, ou seja, as listas que contêm os identificadores únicos dos certificados revogados¹⁷. Os Estados-Membros puderam, pois, anular rapidamente os certificados emitidos de forma

¹³ Ato de execução do artigo 14.º (rede «Saúde em linha») da Diretiva Cuidados de Saúde Transfronteiriços (2011/24/UE).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_en

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>

¹⁶ Pontos 28-44, figura 46, Relatório Especial n.º XX/22 do TCE.

¹⁷ Artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento Certificado Digital COVID da UE.

fraudulenta utilizando a funcionalidade «Business Rules», um conjunto de regras integrado no software de verificação.

O Regulamento Certificado Digital COVID da UE designou claramente o identificador único como fazendo parte do conjunto de dados do certificado a utilizar para efeitos de revogação. A Comissão e os Estados-Membros decidiram estudar a possibilidade de facilitar ainda mais a troca automática transfronteiras de listas de revogação de certificados através do portal central do Certificado Digital COVID da UE, o que proporcionou uma solução flexível, dando aos Estados-Membros a possibilidade de escolherem a abordagem tecnológica que melhor se adequa às suas necessidades.

As modalidades deste processo de revogação estão definidas na Decisão de Execução 2022/483 da Comissão, de 22 de março de 2022¹⁸. As especificações técnicas do mecanismo de revogação estão divididas em duas partes: uma delas diz respeito ao portal do Certificado Digital COVID da UE e é obrigatória, a outra tem de ver com a forma como os Estados-Membros transferem as listas de revogação das respetivas infraestruturas nacionais para as aplicações de verificação e não é obrigatória. Neste último caso, os Estados-Membros podem selecionar uma de diversas opções que têm em conta as preocupações em matéria de privacidade.

4. Controlos de segurança e certificados fraudulentos

No que diz respeito à segurança do sistema do Certificado Digital COVID da UE¹⁹, a Comissão, enquanto operador do Portal do Certificado Digital COVID da UE, é responsável por garantir a máxima segurança, a fim de proteger o sistema contra riscos, vulnerabilidades e pessoas mal-intencionadas. Todos os países participantes são sujeitos a um «processo de integração», ou seja, a Comissão verifica rigorosamente se esses países cumprem os requisitos de segurança para serem integrados no Portal do Certificado Digital COVID da UE antes de os ligar ao sistema. O objetivo das verificações é garantir que todos os participantes apliquem as medidas de segurança necessárias para garantir uma ligação segura.

A responsabilidade pelos controlos de segurança no que respeita à emissão do Certificado Digital COVID da UE e à ligação conexas à infraestrutura nacional de retaguarda (o sistema nacional ligado ao portal central do Certificado Digital COVID da UE) incumbe a cada Estado-Membro ou país terceiro. Aquando da criação e gestão dos respetivos sistemas e serviços nacionais, os países participantes devem respeitar a legislação aplicável em matéria de cibersegurança e proteção de dados, cuja aplicação incumbe às autoridades nacionais específicas. A Comissão exige sistematicamente a todos os Estados-Membros e países terceiros que apresentem uma autoavaliação, a fim obter garantias adicionais de que tiveram na devida conta certos riscos específicos. O não cumprimento de qualquer um destes requisitos impede os países participantes de se ligarem ao quadro do Certificado Digital COVID da UE.

As atividades fraudulentas relacionadas com o Certificado Digital COVID da UE (como a emissão de certificados tecnicamente válidos por pessoas com acesso legítimo ao sistema sem que o evento médico subjacente tenha ocorrido) resultam de comportamentos criminosos puníveis ao abrigo do direito nacional e não constituem ciberataques. É necessário estabelecer uma distinção entre os controlos de segurança a nível da infraestrutura nacional de retaguarda e as intenções maliciosas das pessoas que gerem os sistemas de emissão dos certificados a nível nacional. Os sistemas

¹⁸ Decisão de Execução (UE) 2022/483 da Comissão de 21 de março de 2022 que altera a Decisão de Execução (UE) 2021/1073 que estabelece as especificações técnicas e regras para a execução do regime de confiança do Certificado Digital COVID da UE estabelecido pelo Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>

¹⁹ Pontos 28-51, figura 56, Relatório Especial n.º XX/22 do TCE.

nacionais de retaguarda não foram comprometidos e as partes não autorizadas não tiveram acesso a esses sistemas.

Do ponto de vista da cibersegurança, o Certificado Digital COVID da UE é seguro. O risco de o pessoal autorizado ter acesso lícito aos sistemas de emissão para emitir certificados tecnicamente válidos mas fraudulentos é gerido pelas autoridades dos países participantes em conformidade com a respetiva legislação nacional e procedimentos de controlo do acesso.

5. Certificado Digital COVID da UE - norma internacional e facilitador de viagens

Os Estados-Membros utilizaram amplamente o Certificado Digital COVID da UE²⁰, que contribuiu para facilitar as viagens²¹. O Certificado, que foi adotado no momento certo²², tem sido um elemento crucial da resposta da Europa à pandemia de COVID-19, tendo-se rapidamente tornado uma norma, dentro e fora da Europa. Teve igualmente um impacto positivo a nível da livre circulação, numa altura em que os Estados-Membros se viram forçados a limitar o exercício deste direito por motivos de saúde pública.

O impacto positivo do sistema do Certificado Digital COVID da UE faz-se sentir para além da UE, uma vez que se transformou numa norma mundial firmemente ancorada nos valores da abertura, da segurança e da proteção de dados da UE, facto que é comprovado pelo grande interesse manifestado pelos países terceiros em se ligarem ao sistema do Certificado Digital COVID da UE, o único sistema de certificados COVID-19 operacional a nível internacional em grande escala. O êxito do sistema contribuiu para a retoma de viagens internacionais em condições de segurança e para a recuperação a nível mundial.

A Comissão continua plenamente empenhada em retomar, o mais rapidamente possível, a livre circulação sem restrições. Em outubro de 2022, todos os Estados-Membros haviam já levantado as restrições às viagens no interior da UE, incluindo a necessidade de estar em posse de um Certificado Digital COVID da UE. Se bem que o Certificado Digital COVID da UE tenha demonstrado a capacidade das instituições da UE e dos Estados-Membros para produzir resultados tangíveis em benefício dos cidadãos da UE, o facto de deixar de ser utilizado constituirá uma indicação de que a pandemia e as restrições que lhe estão associadas foram ultrapassadas.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

1. Recomendação 1 — Analisar as causas do fraco recurso aos formulários digitais de localização de passageiros da UE (Prazo: o mais tardar até dezembro de 2023)

A Comissão aceita esta recomendação e consultará os Estados-Membros através do Comité de Segurança da Saúde. Colaborará com o ECDC a fim de garantir a sua aplicação.

²⁰ Pontos 69-70, figura 4, Relatório Especial n.º XX/22 do TCE.

²¹ Pontos 72 e 74, figura 5, Relatório Especial n.º XX/22 do TCE.

²² Pontos 28 e 35, Relatório Especial n.º XX/22 do TCE.

2. Recomendação 2 — Racionalizar as comunicações sobre os incidentes relacionados com o Certificado Digital da UE (Prazo: o mais tardar até junho de 2023)

A Comissão aceita a recomendação.

Em novembro de 2021 foi criado, sob os auspícios da rede «Saúde em linha», um Comité de Segurança, cujo objetivo consiste em analisar os incidentes depois de devidamente resolvidos, a fim de examinar e divulgar os ensinamentos retirados e recomendar melhorias em matéria de segurança. O Comité não é uma primeira linha de defesa, mas sim um mecanismo de partilha de informações entre as autoridades competentes exclusivamente consagrado ao Certificado Digital COVID da UE. Por motivos de segurança, o Comité não pode intervir e divulgar informações antes de o incidente ter sido resolvido e devidamente contido a nível nacional.

A Comissão analisará as medidas a tomar para reforçar a participação no Comité, bem como para melhorar a partilha de informações entre as autoridades competentes.

A Comissão considera que este Comité de Segurança faz parte integrante e efetiva da arquitetura geral de conceção do Certificado Digital COVID da UE e, por conseguinte, integrá-lo-á em qualquer plano de reativação que faça parte do instrumento delineado na resposta à Recomendação 3 relativa à reutilização das ferramentas abrangidas pelo presente relatório.

Neste contexto, e no âmbito das ações previstas ao abrigo da Recomendação 3, a Comissão analisará igualmente a forma como o Comité de Segurança e os seus mecanismos de comunicação poderão ser adaptados e alargados a fim de responderem adequadamente e de forma harmonizada a quaisquer necessidades adicionais relacionadas com incidentes de segurança associados a futuras crises pandémicas, para além da COVID-19.

3. Recomendação 3 — Preparar as ferramentas necessárias para que a UE possa fazer face a futuras crises

- a) Identificar as ferramentas criadas pela UE durante a pandemia de COVID-19 que foram mais úteis para os cidadãos e para os Estados-Membros e preparar procedimentos para os reativar rapidamente em caso de futuras emergências (Prazo: o mais tardar até setembro de 2023)**

A Comissão aceita a recomendação 3, alínea a), mas observa que esta análise dependerá necessariamente da ferramenta e da crise em causa.

Na sua Comunicação sobre um plano de contingência para os transportes²³, a Comissão indicou que, caso venha a ocorrer uma crise semelhante à da COVID-19, a Comissão e os Estados-Membros deverão tirar partido da experiência adquirida com a elaboração de um modelo comum para os formulários digitais de localização dos passageiros da UE e de uma plataforma para a partilha de dados dos passageiros para efeitos do rastreio de contactos transfronteiras. As ferramentas desenvolvidas a nível da UE para esse efeito devem, se necessário, poder ser reativados de forma rápida e fácil.

²³ COM(2022) 211 final.

Em 19 de setembro de 2022, a Comissão adotou igualmente uma proposta de regulamento que cria um Instrumento de Emergência do Mercado Único²⁴. Este instrumento, que tem por objetivo criar um mecanismo flexível e transparente para reagir rapidamente às emergências e crises que ameacem o funcionamento do mercado único, visa assegurar a coordenação, a solidariedade e a coerência da resposta da UE a situações de crise e proteger o funcionamento do mercado único, assegurando, nomeadamente, a continuação da livre circulação de pessoas, bens e serviços. O regulamento habilitaria igualmente a Comissão e os Estados-Membros a criar ferramentas digitais interoperáveis ou infraestruturas informáticas de apoio a estes objetivos.

Ao mesmo tempo, é importante salientar que algumas das ferramentas da UE analisadas, em especial o Certificado Digital COVID da UE, foram especificamente concebidas para fazer face à pandemia de COVID-19.

Essas ferramentas foram, em parte, expressamente limitadas pelos legisladores à duração prevista da pandemia, a fim de facilitar o exercício do direito de livre circulação dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias durante este período extraordinário, facto que terá necessariamente um impacto sobre a pertinência de preparar procedimentos que permitam a sua reativação.

b) Facilitar o acesso dos cidadãos às ferramentas da UE utilizadas para o rastreio de contactos transfronteiras durante as crises através de sinergias ou simplificações (Prazo? o mais tardar até setembro de 2024)

A Comissão aceita a recomendação 3 b). Os trabalhos serão realizados na sequência da consulta referida na Recomendação 1, exigirão a criação de uma base jurídica adequada e dependerão da situação epidemiológica.

c) Analisar, em colaboração com os Estados-Membros, a necessidade de criar ferramentas adicionais para fazer face a potenciais crises futuras (Prazo: o mais tardar até setembro de 2023)

A Comissão aceita a recomendação 3, alínea c). Neste contexto, a proposta de regulamento que cria um Instrumento de Emergência do Mercado Único é igualmente pertinente.

²⁴ COM(2022) 459 final.