CNPD
Comissão Nacional
de Proteção de Dados

PARECER/2026/3

I. Pedido

1. A Secretaria de Estado das Infraestruturas solicitou em 23 de dezembro de 2025 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer no prazo de 5 (cinco) dias sobre o *Projeto de Portaria que cria o regulamento e a plataforma eletrónica para a gestão do Subsídio Social de Mobilidade* – (doravante Projeto de Portaria).

2. Para o efeito sustentou jurídico-normativamente a audição da CNPD através do artigo 229.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), o qual diz respeito à cooperação dos órgãos de soberania e dos órgãos regionais, assim como a Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, através do seu artigo 4.º, alínea *a)*, cujo diploma "Regula a avaliação dos órgãos de Governo próprio das Regiões Autónomas".

3. O pedido de parecer não veio instruído com qualquer estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais.

4. 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 pelo Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), através dos artigos 36.º, n.º 4, 57.º, n.º 1, alínea *c)*, 58.º, n.º 3, alínea *b)* e, em conjugação com a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante LERGPD), mediante os artigos 3.º, 4.º, n.º 2 e 6.º, n.º 1, alínea *a)*.

5. O presente parecer da CNPD apenas incide sobre matéria respeitante à tutela jurídico-legal dos dados pessoais e já não dos dados respeitantes às pessoas coletivas enquanto tais.

6. Mais será de referir que de acordo com o Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, o qual regula "o procedimento de consulta formal de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, no âmbito da fase de elaboração e instrução dos actos e diplomas sujeitos a aprovação do Conselho de Ministros ou dos membros do Governo" (artigo 1,º, n.º 1), o prazo da consulta direta é, em regra, de 10 (dez) dias consecutivos, quando outro prazo não seja indicado no pedido de consulta direta (artigo 4.º, n.º 1).

7. A prolação de parecer por esta CNPD, enquanto posicionamento fundamentado, sob o ponto de vista técnico-jurídico, tem o objetivo de interpretar, ponderar, esclarecer e inclusivamente sugerir alterações normativas, implica a existência do correspondente lapso de tempo necessário para a devida reflexão, mormente quando o funcionamento da CNPD, nestas situações, é essencialmente colegial, exigindo a

ponderação, discussão e deliberação plenária dos seus sete membros (artigo 3.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, que veio estabelecer a Lei de Organização e Funcionamento da CNPD).

8. Estes propósitos não se coadunam com o prazo estipulado de 5 (cinco) dias, mormente num período em que o próprio Governo veio conceder distintos dias de tolerância de ponto no período de Natal e do Ano Novo (Despacho n.º 15085-A/2025, in DR II, n.º 243/2025).

II. Análise

i) O quadro jurídico-legal para a proteção de dados pessoais

9. A tutela jurídica respeitante à proteção dos dados pessoais tem um carácter multinível, que tem o seu núcleo essencial na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante CDFUE), no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), na Constituição da República Portuguesa, através do seu artigo 35.º, o qual consagra o direito fundamental à autonomia informativa, bem como no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

10. 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*). Sendo este o sentido estabelecido no artigo 16.º, n.º 1 do TFUE, de que "[t]odas as pessoas têm direito à proteção de dados de carácter pessoal que lhes digam respeito".

11. 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*).

12. 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*).

13. Por sua vez, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem vindo a afirmar que o direito fundamental europeu à proteção de dados, não tem natureza absoluta, estando antes relacionado com a sua função na sociedade (Acórdão 09/11/2010, caso Volker e Markus Schecke (proc. C-92/09), Hartmut Eifert (proc. C-93/09), contra Land Hessen, § 48).

ii) As posições antecedentes da CNPD em contextos legislativos semelhantes

14. A CNPD no Parecer/2024/35, de 01 de outubro de 2024, manifestou, entre outras, as seguintes recomendações: i) devem ser previstas soluções tecnológicas, designadamente o acesso pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças à base de dados de identificação civil, através de Webservices, de modo que em tempo real, aquela entidade possa verificar a identidade e a morada dos beneficiários do subsídio de mobilidade, evitando, desde modo, a disseminação de cópias dos cartões de identificação civil dos cidadãos ; ii) prever-se a regulamentação dos tratamentos de dados pessoais efetuados pelas transportadoras e agências autorizadas para a emissão de passagens aéreas com a finalidade de requerer o reembolso à Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

15. Posteriormente, no Parecer/2025/27, de 03 de março de 2025, que visou o projeto legislativo que originou o Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, estabeleceu as seguintes recomendações: i) que a(s) portaria(s) regulamentadora(s) tenham em atenção a generalidade das recomendações anteriormente mencionadas no Parecer/2024/35; ii) a fixação de um prazo máximo de conservação desses dados pessoais, quando os mesmos passam a ser desnecessários; iii) a realização de uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados.

iii) O objeto e âmbito da Proposta de Portaria

16. A legislação habilitante encontra-se no Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, o qual veio definir um novo modelo para a atribuição de um subsídio social de mobilidade no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e as Regiões Autónomas dos Açores e Madeira e entre estas regiões.

17. No Preâmbulo desse diploma vem referenciado que "[e]m face do quadro legal anteriormente referido o Governo decidiu criar um regime jurídico uniforme e único, tendo em vista objetivos de simplificação, eficiência e tratamento igualitário entre as Regiões Autónomas" (considerando 8.º)

18. Mais acrescentou que "[d]este modo, preconiza-se a criação de uma plataforma para a gestão de beneficiários e do processo de reembolso, permitindo, desse modo, simplificar, desmaterializar e automatizar os procedimentos de elegibilidade e reembolso. Será, igualmente, necessário que as regiões autónomas criem ou reforcem estruturas de apoio e serviços de atendimento aos beneficiários no acesso e utilização da plataforma" (considerando 13.º).

19. De acordo com o referido Decreto-Lei n.º 37-A/2025, a atribuição do designado "subsídio social de mobilidade (SSM)" à respetiva pessoa beneficiária, implica o pagamento de um valor variável após a compra e utilização efetiva do correspondente bilhete (artigo 4.º, n.º 1), mediante certas condições (artigo 5.º) e um procedimento desmaterializado, efetuado através do Portal Único de Serviços Digitais – o gov.pt (artigo 6.º), através de plataforma eletrónica própria, a criar através de portaria (artigo 7.º).

20. Nesta conformidade surge esta "Proposta de Portaria", enunciando precisamente no seu artigo 1.º, mediante a epígrafe "Objeto", que "A presente portaria cria e regulamenta a forma de disponibilização e funcionamento da

plataforma eletrónica para a gestão, atribuição e pagamento do Subsídio Social de Mobilidade (doravante, "SSM"), prevista no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 37-A/2025, de 24 de março, estabelecendo os princípios de funcionamento e as competências das entidades intervenientes" (n.º 1).

21. Mais se acrescentou nesse artigo 1.º que "A nova plataforma, que suporta a prestação do serviço relativo ao SSM, tem como finalidade a digitalização e automatização do processo de atribuição e pagamento do SSM, garantindo maior eficiência, transparência e rastreabilidade" (n.º 2).

iv) O desenho regulamentador e a sua sustentabilidade

22. A "Proposta de Portaria" integra 20 vinte normativos, que estabelecem o seu objeto (artigo 1.º), a entidade gestora da plataforma (artigo 2.º), o desenvolvimento e manutenção da plataforma (artigo 3.º), o acesso à plataforma e autenticação (artigo 5.º), as entidades intervenientes (artigo 6.º), a interoperabilidade de dados (artigo 7.º), os perfis de acesso (artigo 8.º), os canais de comunicação (artigo 9.º), os parâmetros de funcionamento (artigo 10.º), validação da elegibilidade dos beneficiários (artigo 11.º), agregado familiar (artigo 12.º), a validação dos pedidos (artigo 13.º), os pedidos coletivos (artigo 14.º), a verificação de comparência nas viagens (artigo 15.º), o dever de conservação dos documentos (artigo 16.º), a localização e segurança dos dados (artigo 17.º), o pagamento do subsídio (artigo 18.º), devolução e estornos (artigo 19.º), as funcionalidades disponíveis (artigo 19.º), a entrada em vigor (artigo 20.º)

23. Esta "Proposta de Portaria" tem manifestos lapsos de numeração dos seus normativos. Com efeito o artigo 2.º não apresenta os n.º 1 e 2, iniciando-se com o n.º 3, seguindo-se os n.º 4, 5 e 6. Mais adiante, omite-se o artigo 4.º, enquanto o artigo 19.º surge em duplicado. Perante este desfasamento numérico, impõe-se a correspondente retificação. No entanto, no presente Parecer seguimos a numeração originária.

24. A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap) foi designada como entidade gestora e proprietária dessa plataforma (artigos 2.º e 3.º, n.º 1).

25. Nas suas competências cabe, entre outras, "[n]omear o DPO da Plataforma" (alínea *a)* do n.º 6, do artigo 2.º).

26. A utilização do acrónimo "DPO" sem que previamente tenha sido explicitado o seu significado, pode deixar dúvidas sobre o seu sentido. No entanto, na linguagem anglo-saxónica da proteção de dados, a referência a DPO corresponde a *Data Protection Officer*, ou seja, na língua portuguesa, a Encarregado de Proteção de Dados ou EPD.

27. Aliás, a utilização de expressões anglo-saxónicas, como seja "FlightService", encontra-se noutros normativos (alínea *d)*, do artigo 7.º), sem que seja acompanhada da respetiva tradução, como sucedeu com a *ida* (*one-way* -- OW) ou *ida e volta* (*round-trip* – RT), mas já não com a expressão "Check-in", com o equivalente

funcional de "verificação de entrada", referenciado nas definições do artigo 2.º, alínea *b)* do mencionado Decreto-Lei n.º 37-A/2025.

28. A CNPD relembra que de acordo com o artigo 11.º, n.º 3 da CRP a língua oficial é o português, impondo-se a sua utilização na redação dos textos normativos.

29. O desenho da "Proposta de Portaria", que tem na sua base a plataforma eletrónica para a gestão, atribuição e pagamento do SSM, tem um carácter essencialmente técnico, mas com nítidas repercussões na proteção dos dados pessoais.

30. Na estruturação e na regulação da plataforma eletrónica para a gestão, atribuição e pagamento do SSM foram seguidas, no essencial, as recomendações anteriores da CNPD. No entanto e com sentido essencialmente pedagógico, a CNPD sugere as seguintes "benfeitorias".

31. No que respeita à conservação de dados, o artigo 2.º, n.º 6, alínea *c)* do "Projeto de Portaria" estabelece que a entidade gestora deve assegurar a anonimização ou eliminação dos dados 24 meses após o encerramento do processo. Como melhoria técnica, propõe-se a implementação de mecanismos de "Privacy by Default" através de gatilhos (triggers) automáticos de destruição.

32. Assim, em vez de uma política meramente administrativa ou dependente de verificação manual, o sistema deve ser programado para eliminar de forma irreversível e automática todos os identificadores pessoais assim que o prazo de 24 meses expire, garantindo o cumprimento estrito do princípio da limitação da conservação sem margem para "erro humano". Tal não obsta a uma dupla verificação humana, de modo a obstar eventuais "erros técnicos".

33. O controlo e a rastreabilidade previstos no Artigo 3.º, n.º 2, alínea e) do "Projeto de Portaria", exige que o registo de alterações técnicas tenha a indicação de data, autor e valor anterior, sendo apenas dirigida para a integridade do sistema.

34. A CNPD sugere a expansão desta funcionalidade para criar um Registo de Transparência para o Titular dos Dados. Assim, através da área reservada mencionada no artigo 6.º, n.º 2, alínea *d)* do referido Decreto-Lei n.º 37-A/2025, o beneficiário deveria ter acesso a um registo (*log*) de quem consultou os seus dados pessoais (por exemplo, técnicos da eSPap ou auditores da IGF) e para que finalidade. Isto elevaria a plataforma de um modelo de segurança passiva para um modelo de responsabilidade ativa (*accountability*).

35. No âmbito do consentimento para tratamento dos dados pessoais, encontra-se expresso no artigo 2.º, n.º 6, alínea *b)* do "Projeto de Portaria" a atribuição à entidade gestora a competência para "[o]bter o consentimento explícito por parte do cidadão ..., para proceder ao tratamento de dados [pessoais], enquanto no subsequente artigo 7.º, alínea *b)* consta que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) "[f]ornece dados para validação, mediante

o consentimento do beneficiário, da residência fiscal, há mais de seis meses face à data de apresentação do pedido, e emite declaração de não dívida a ser submetida pelo beneficiário para esse efeito".

36. A CNPD sugere que em vez de um consentimento único para toda a interoperabilidade, a interface gov.pt deve permitir que o cidadão selecione especificamente que "pontes" de dados deseja ativar. Esta granularidade assegura que o utilizador mantém o controlo efetivo sobre o fluxo dos seus dados entre diferentes organismos estatais e, sobretudo, que é um consentimento explícito.

37. Relativamente à interoperabilidade com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para validação da residência fiscal, prevista no mencionado artigo 7.º, alínea *b)* do "Projeto de Portaria", o texto refere que a AT "fornece dados para validação".

38. A CNPD para maximizar a minimização de dados, propõe a transição para um modelo de validação baseada em indicadores binários. Assim, em vez de a plataforma receber e armazenar o endereço fiscal completo ou outros dados detalhados do cidadão, o serviço de interoperabilidade deve devolver apenas um indicador de "Sim/Não" quanto ao cumprimento do requisito de residência. Desta forma, a plataforma do SSM valida a elegibilidade sem nunca processar ou deter dados de localização desnecessários.

39. No que concerne, à conformidade técnica e segurança mencionadas no artigo 17.º, n.º 2 do "Projeto de Portaria", onde se aponta para as recomendações da Comissão Nacional de Proteção de Dados, propõe-se a obrigatoriedade de criptografia de ponta a ponta para os documentos submetidos pelos beneficiários.

40. Assim, no processo de submissão de faturas ou declarações eletrónicas, os ficheiros devem ser encriptados no dispositivo do utilizador e apenas decifrados no ambiente de validação autorizado. Esta medida assegura que, mesmo em caso de acesso indevido à infraestrutura de armazenamento, os documentos comprovativos que contêm dados sensíveis permaneçam inacessíveis a entidades não autorizadas

v) O estudo de impacto da Proposta de Lei na proteção dos dados pessoais

41. 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".

42. 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 de Portaria.

III. CONCLUSÕES

43. Nos termos e com os fundamentos acima expostos, a CNPD emite o presente parecer, mediante o qual recomenda que na presente "Proposta de Portaria":

a) Proceda-se à retificação da numeração dos normativos anteriormente mencionados;
b) Proceda-se à utilização da língua portuguesa na norma-texto referenciada, enunciando previamente o significado dos acrónimos usados;
c) Proceda-se às sugestões técnicas no sistema informático anteriormente mencionadas nos pontos 31 a 40;
d) A realização do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, antes da aprovação da presente Proposta de Portaria.

Aprovado em 6 de janeiro de 2026.

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2026.01.07 16:34:03+00'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

CARTÃO DE CIDADÃO