PARECER/2026/21

I. Pedido

1. A Secretaria de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou em 27 de fevereiro de 2026 à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), para se pronunciar sobre o Projeto de decreto-lei que *aprova o Regime jurídico do licenciamento de testes de sistemas automáticos de condução – MIH –* (*Reg. DL 260/XXV/2025*) (doravante Projeto de D-L), até ao dia 14 de março.

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

3. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57º, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58º e com o n.º 4 do artigo 36º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3º, n.º 2 do artigo 4º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante LERGPD).

II. Análise

i. A tutela jurídica dos dados pessoais

4. A Constituição da República portuguesa (CRP) no seu registo normativo sobre os direitos, liberdades e garantias estabelece os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26.º, n.º 1), assim como à autonomia informativa, o que passa pela proteção dos dados pessoais (artigo 35.º, n.º 1 e 2).

5. Por sua vez, será de referir que a tutela jurídica europeia e nacional específica para a proteção dos dados pessoais a convocar para a apreciação do presente Projeto de D-L, designadamente quanto aos princípios relativos ao tratamento dos dados pessoais, tem o seu núcleo essencial no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (doravante CDFUE), e no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.

6. O TFUE consagra no artigo 16.º, n.º 1 que "[t]odas as pessoas têm direito à proteção de dados de carácter pessoal que lhes digam respeito".

7. Neste alinhamento, a CDFUE estabelece no artigo 8.º que 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*).

8. A noção legal de dados pessoais encontra-se no artigo 4.º, 1) do RGPD, considerando que os mesmos correspondem à "informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é

considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular;".

9. O mesmo RGPD 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*).

10. 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*).

ii. As leituras técnicas e ético-jurídicas relevantes

11. Os veículos automóveis podem ser classificados quanto à sua automatização, de acordo com a *SAE International*, mediante a seguinte categorização: nível 0 – sem qualquer sistema automatizado de condução; nível 1 – assistência à condução, mediante controlo partilhado entre o condutor e o sistema automatizado; nível 2 – condução automatizada parcial, através do controlo do volante; nível 3 – condução automatizada condicionada, mediante controlo do volante e da observação; nível 4 –condução automatizada elevada, através de controlo da estrada e das circunstâncias envolventes; nível 5 –condução automatizada plena do veículo[1].

12. Por sua vez, os veículos automóveis conectados são aqueles que estão equipados com tecnologia (v.g. Internet, sensores, telemática), mediante a qual permitem a interação entre tais veículos com o exterior (V2X), com outros veículos (V2V), as infraestruturas (V2I), os pedestres (V2P), serviços baseados na nuvem (V2C), permitindo a monitorização da condução e o planeamento da circulação automóvel.

[1] SAE International Recommended Practice, Taxonomy and Definitions for Terms Related to Driving Automation Systems for On-Road Motor Vehicles, SAE Standard J3016_202104, Revised April 2021, Issued January 2014, https://doi.org/10.4271/J3016_202104.

13. Os veículos automóveis automatizados e conectados têm suscitado distintas recomendações relativamente à proteção dos dados pessoais.

14. No decurso da 39.ª *International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners* (Conferência Internacional dos Comissários de Proteção de Dados e Privacidade), realizada em Hong Kong, entre 25 e 29 de setembro de 2017, foi aprovada a Resolução sobre a proteção de dados pessoais em veículos automatizados e conectados, com vista a respeitar plenamente os direitos dos utilizadores à sua privacidade, assim como à proteção dos seus dados pessoais, a ser devidamente observado em todas as fases da criação e desenvolvimento de novos dispositivos ou serviços. Para o efeito estabeleceram distintas recomendações, que podemos reunir em quatro grupos.

15. No primeiro instituíram as seguintes recomendações: 1. fornecer aos titulares dos dados informações completas sobre os dados recolhidos e processados através de veículos conectados, quais os fins e por quem; 2. utilizar medidas de anonimização para minimizar a quantidade de dados pessoais ou utilizar pseudonimização quando tal não for viável; 3. manter os dados pessoais apenas pelo tempo necessário em relação à finalidade legítima para a qual são processados, para fins compatíveis adicionais ou de acordo com a lei ou com o consentimento, eliminando-os após esse período.

16. No segundo sustentaram; 4. fornecer meios técnicos para apagar os dados pessoais quando um veículo é vendido ou devolvido ao seu proprietário; 5. fornecer controlos de privacidade fáceis de usar para os utilizadores de veículos, permitindo-lhes, quando apropriado, conceder ou negar acesso a diferentes categorias de dados nos veículos; 6. fornecer meios técnicos para que os utilizadores de veículos restrinjam a recolha de dados; 7. fornecer dispositivos de conservação de dados seguros que permitam aos utilizadores dos veículos ter controlo total sobre o acesso aos dados recolhidos pelos seus veículos.

17. No terceiro referenciaram o seguinte: 8. fornecer medidas técnicas para componentes de comunicação online seguros que protejam contra ciberataques e impeçam o acesso não autorizado e a intercepção de dados pessoais; 9. desenvolver e implementar tecnologias para sistemas de transporte inteligentes cooperativos; 10. respeitar os princípios da privacidade por defeito e da privacidade desde a concepção, fornecendo medidas e procedimentos técnicos e organizacionais para garantir que a privacidade do titular dos dados seja respeitada; 11. desenvolver tecnologias e arquiteturas de preservação da privacidade que processem favoravelmente os dados pessoais a bordo dos veículos; 12. garantir que os algoritmos de autoaprendizagem necessários para carros automatizados e conectados sejam transparentes na sua funcionalidade e tenham sido submetidos a uma avaliação prévia por um órgão independente, a fim de reduzir o risco de decisões automatizadas discriminatórias;

18. Por último, no quarto consideraram imprescindível: 13. fornecer aos usuários de veículos modos de condução que respeitem a privacidade com configurações padrão; 14. realizar avaliações de impacto sobre a proteção de dados para o desenvolvimento ou implementação de novas tecnologias; 15. promover o respeito pela proteção dos dados pessoais dos utilizadores de veículos através do tratamento responsável dos seus dados pessoais, tendo devidamente em atenção os danos potenciais que podem ser causados aos utilizadores de veículos na sequência do respetivo tratamento; 16. Estabelecer um diálogo com os encarregados de proteção de dados e privacidade para desenvolver ferramentas de conformidade que acompanhem e proporcionem segurança jurídica ao tratamento de dados relacionados com veículos conectados.

19. O *International Working Group on Data Protection in Telecomunications* no seu 63.º Encontro realizado em 9 e 10 de abril em Budapeste aprovou um conjunto de recomendações sobre veículos conectados, das quais salientamos as seguintes: i) as informações sobre o âmbito, as finalidades, os responsáveis pelo tratamento e os direitos dos titulares dos dados devem ser facilmente acessíveis (§ 46); ii) os sistemas de sensores dos veículos devem evitar conservar dados pessoais de indivíduos que se encontram fora do veículo. Além disso, se os dados forem conservados e não forem imediatamente eliminados após o processamento em tempo real, os rostos e as matrículas recolhidos pelas câmaras dos veículos devem ser detetados e permanentemente desfocados.

20. O Comité Europeu de Proteção de Dados (*European Data Protection Board*) divulgou as Diretrizes 01/2020, aprovadas em 09 de março de 2021, relativas ao tratamento de dados pessoais no contexto dos veículos conectados e das aplicações relacionadas com a mobilidade.

21. Nesta precisou que para além do RGPD deveria atender-se à Diretiva 2002/58/CE, alterada pela Diretiva 2009/136/CE, designada por *Diretiva da Privacidade Eletrónica*, que veio estabelecer normas específicas para todos os intervenientes que pretendam conservar ou aceder a informações conservadas no equipamento terminal de um assinante ou de um utilizador no Espaço Económico Europeu, referenciando o artigo 5.º, n.º 3 (§§ 10, 14).

22. E também explicitou que "Muitos dos dados gerados por um veículo conectado dizem respeito a uma pessoa singular identificada ou identificável e, assim, constituem dados pessoais. Por exemplo, os dados incluem dados diretamente identificáveis (por exemplo, a identidade completa do condutor), bem como dados indiretamente identificáveis, tais como os pormenores das viagens efetuadas, os dados de utilização do veículo (por exemplo, dados relativos ao estilo de condução ou à distância percorrida), ou os dados técnicos do veículo (por exemplo, dados relativos ao desgaste das peças do veículo), que, por meio do cruzamento com outros ficheiros e, especialmente, com o número de identificação do veículo (NIV), podem ser associados a uma

pessoa singular. Os dados pessoais em veículos conectados podem igualmente incluir metadados, tais como o estado de manutenção do veículo." (§ 29).

23. As suas recomendações incidiram sobre as categorias de dados a serem tratadas, as respetivas finalidades, a relevância e minimização dos dados, a proteção de dados desde a concepção e por defeito, a informação a prestar, os direitos do titular dos dados, a segurança, a transmissão dos dados pessoais para terceiros, a transferência de dados pessoais para fora da União Europeia e do Espaço Económico Europeu, a utilização de tecnologias *wi-fi* a bordo.

24. Destarte, os dados gerados por veículos autómatos ou por veículos conectados facilmente podem ser considerados como pessoais, em virtude de identificarem (v.g. o condutor do veículo) ou serem susceptíveis de identificar um indivíduo (v.g. as deslocações para a residência, a distância percorrida entre residência e local de trabalho, etc.), mormente quando esses dados são cruzados com outros ficheiros, em que existe o registo da matrícula do automóvel (v.g. circulação na auto-estrada).

25. Por sua vez, também são dados pessoais aqueles que são recolhidos do exterior do veículo automóvel e que direta ou indiretamente podem identificar um indivíduo.

26. Deste modo, os veículos automóveis autómatos ou conectados incorporam contemporaneamente uma *central de registo de dados*, sejam técnicos, sejam pessoais, procedendo igualmente ao seu tratamento, encontrando-se, por isso, envolvidos num *ecossistema informático de dados tecno-pessoais*, tanto ao nível do espaço interno (circunstâncias endógenas), como ao nível do seu espaço externo (circunstâncias exógenas).

iii. O Projeto de DL e a sua sustentabilidade na proteção dos dados pessoais

27. A exposição de motivos faz referência que "Os ensaios tecnológicos realizados por laboratórios de investigação, instituições de ensino superior e empresas dos setores automóvel, das infraestruturas e dos transportes são determinantes para avaliar a maturidade e a adequação das soluções técnicas adotadas. A experiência assim obtida é essencial para adequar a legislação às novas realidades."

28. Para o efeito menciona expressamente que "Mostra-se, assim, oportuno estabelecer o regime jurídico do licenciamento de testes na via pública com vista à introdução das novas tecnologias ligadas à condução autónoma, orientado para testes por períodos mais longos e sem tipificação das vias ou troços de vias onde estes são realizados."

29. Deste modo, o projetado diploma pretende instituir as alterações legislativas necessárias à introdução das novas tecnologias relacionadas com a condução autónoma no sector automóvel, mais precisamente a execução de testes de circulação desses veículos automóveis.

30. Nesta conformidade, o Projeto de D-L fixou como seu objeto estabelecer "o regime jurídico do licenciamento de testes de sistemas automáticos de condução, instalados em veículos não homologados, ou cuja instalação é posterior à homologação do veículo, e o procedimento aplicável à realização de testes de sistemas de conectividade" (artigo 1.º).

a) A norma-texto da proteção dos dados pessoais

31. A disciplina dos dados pessoais está expressamente prevista no artigo 4.º do Projeto de D-L, enumerando o n.º 1 que "O tratamento dos dados pessoais para efeito do presente decreto-lei observa a legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, designadamente ...", fazendo de seguida expressamente referência ao RGPD, à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, vulgarmente conhecida por LADA, e à LERGPD.

32. No entanto, não faz qualquer menção à Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto, vulgarmente conhecida como *Lei da privacidade no sector das comunicações eletrónicas*, que vieram implementar, respetivamente, a Diretiva n.º 2002/58/CE e a Diretiva n.º 2009/136/CE (*Diretiva da Privacidade Eletrónica*), que têm disposições respeitantes à transmissão de dados pessoais, como anteriormente fizemos referência.

33. Muito embora o âmbito genérico da I parte do artigo 4.º do Projeto de D-L seja susceptível de compreender a *Lei da privacidade no sector das comunicações eletrónicas*, podem ocorrer dúvidas quanto a essa abrangência.

34. A CNPD sugere, para dissipar eventuais dúvidas que possam surgir de imediato ou com futuras alterações legislativas, que se faça apenas menção neste segmento normativo ao seguinte: "O tratamento dos dados pessoais para efeito do presente decreto-lei observa a legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, assim como da proteção da privacidade no sector das comunicações eletrónicas".

35. Porém, caso se mantenha o propósito legislativo de enunciar exemplificativamente os diplomas em causa, então deverá ser aditada a Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, alterada pela Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto, de modo a obstar a leituras restritivas na proteção dos dados pessoais, mormente a exclusão da *Lei da privacidade no sector das comunicações eletrónicas*.

b) A norma-programa do tratamento dos dados pessoais

36. Por sua vez, a redação do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto D-L, expressa-se do seguinte modo: "Relativamente ao tratamento de dados pessoais: *a)* Os dados pessoais são exatos e atualizados e os pedidos de retificação ou de eliminação são tratados sem demora indevida; e *b)* É fixado um prazo de três anos para o armazenamento dos dados pessoais.".

37. A menção constante na referida alínea *a)* do segmento normativo em análise de que "Os dados pessoais são exatos e atualizados", reproduz a alínea *d)* do n.º 1 do artigo 5.º, do RGPD, epigrafado de "Princípios relativos ao tratamento de dados pessoais".

38. Mais será de referir que a alusão a que "os pedidos de retificação ou de eliminação são tratados sem demora indevida", corresponde a um conceito indeterminado que já consta nos artigos 16.º, n.º 1 e 17.º, n.º 1 do RGPD, mediante a expressão "sem demora injustificada".

39. Perante estas reproduções do Projeto de D-L, que corresponde a uma autêntica "tautologia legal", resta perguntar se tem sentido esta inserção e duplicação legislativa?

40. Passando para a alínea *b)* do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto D-L, constatamos que a mesma faz referência ao "armazenamento de dados pessoais", que não tem qualquer ressonância na gramática normativa do RGPD, que opta antes pela designação de "conservação de dados pessoais", como se constata, por exemplo, na alínea *e)* do n.º 1 do seu artigo 5.º.

41. Nesta conformidade, a CNPD sugere que a expressão "armazenamento" seja substituída pela menção "conservação".

c) A norma do prazo de conservação dos dados pessoais

42. O mencionado prazo de conservação de dados pessoais de 3 (três) anos pode ser insuficiente nas situações de contraordenação rodoviária, já que o respetivo prazo ordinário de prescrição do procedimento de 2 (dois) anos, pode ser ampliado para 3 (três) anos, acrescido dos períodos de suspensão, os quais podem atingir 6 (seis) meses, como decorre da conjugação dos artigos 188.º do Decreto-Lei n.º 114/94, de 03 de Maio (*Código da Estrada*) e 27.º-A, n.º 1 e 2, 28.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (*Regime Geral das Contraordenações*).

43. E o mesmo sucede relativamente aos prazos de prescrição procedimental das contraordenações previstas no artigo 26.º, n.º 2 deste Projeto de D-L, quando estes ultrapassam os 3 (três) anos, face ao disposto nos artigos 27.º, 27.º-A, n.º 1 e 2, 28.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (*Regime Geral das Contraordenações*).

44. A CNPD recomenda que se mantendo a finalidade de utilização dos dados pessoais no âmbito do processo contraordenacional, que a redação do prazo de conservação dos dados pessoais passe a abranger essa possibilidade.

d) A norma-concretização das finalidades do tratamento de dados pessoais

45. Tomando agora como referência o n.º 3 do artigo 4.º do Projeto de D-L, constamos que o mesmo enuncia a finalidade do tratamento, ao mencionar que "Os dados pessoais são utilizados exclusivamente para efeitos de licenciamento da atividade."

46. Ora, perante esta finalidade, temos dois níveis de proteção de dados pessoais: i) os obtidos no interior do veículo automóvel, normalmente abrangendo o condutor ou eventuais passageiros; ii) os adquiridos no exterior do veículo automóvel, habitualmente relacionados com terceiros. E isto mesmo que tais veículos automóveis estejam na fase de licenciamento de testes de sistemas de condução automáticos.

47. Nesta conformidade, a CNPD recomenda a densificação da disciplina de proteção de dados pessoais, distinguindo o respetivo tratamento nos espaços interiores e nos espaços exteriores dos veículos automóveis.

48. Mais será de referir que esta finalidade pretensamente exclusiva para efeitos de licenciamento da atividade de testes de sistemas de condução automáticos, está em contradição com o sistema de registo de dados previsto no artigo 13.º do Projeto de D-L, ao estabelecer no seu n.º 2 que "Os elementos de prova obtidos através do sistema de registo de dados fazem fé em processo contraordenacional, até prova em contrário".

49. Ora, estes elementos de prova dizem respeito a dados pessoais, desde logo o condutor do veículo automóvel, abrangendo qualquer processo contraordenacional, seja rodoviário, seja o decorrente do Projeto de D-L.

50. A CNPD, perante esta contradição e desconformidade, recomenda que o Projeto de D-L seja concordante quanto às finalidades da utilização dos dados pessoais.

e) Os mecanismos para a tutela e segurança dos dados pessoais

51. O Projeto de D-L estabelece expressamente a possibilidade de retificação e eliminação dos dados pessoais [artigo 4.º, n.º 2, alínea b)], mas não precisa o respetivo procedimento quando a responsabilidade do tratamento de dados seja partilhada, como sucede quando ocorra um consórcio de organizações que proceda à realização de testes de sistemas automáticos de condução e de sistema de conectividade automóvel.

52. A CNPD recomenda a densificação dessa tutela dos dados pessoais nas situações de consórcio de organizações, impondo a nomeação de um responsável de tratamento de dados pessoais.

53. A disciplina de desmaterialização dos procedimentos de licenciamento integra distintos mecanismos de segurança, os quais estão previstos no artigo 14.º do Projeto de D-L, como seja a autenticação segura (n.º 1), o recurso a assinaturas eletrónicas qualificadas (n.º 2).

54. No entanto, o Projeto de D-L não estabelece qualquer disposição relativamente aos mecanismos de segurança quando esteja em causa o tratamento partilhado de dados pessoais, designadamente para efeitos de competência deliberativa (artigo 17.º) ou para efeitos contraordenacionais (artigo 25.º).

55. Nesta conformidade, a CNPD recomenda a previsão de mecanismos jurídicos e técnicos de segurança no tratamento de dados pessoais, que passam, entre outros, pela identificação do sujeito que no âmbito da respetiva entidade procede à partilha de dados.
56. Mais acresce, que deveria ser estabelecida a previsão de legal do dever de sigilo e confidencialidade de todos os sujeitos que procedem ao tratamento de dados pessoais.

iv. **O estudo de impacto da Proposta de Lei na proteção dos dados pessoais**

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 (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. Deste modo, tal omissão compromete a realização de um parecer sustentado e sustentável quanto à validade e fiabilidade relativamente aos prováveis riscos decorrentes dos tratamentos de dados pessoais constantes nesta Proposta.

III. Conclusão

59. Nos termos e fundamentos expostos, a CNPD recomenda:

a) A reformulação da redação do n.º 1 do artigo 4.º do Projeto de D-L, em conformidade com o referenciado nos itens 34 e 35;
b) A ponderação da manutenção da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto D-L, em virtude de reproduzir o que já consta no RGPD;
c) Na alínea *b)* do n.º 2 do artigo 4.º do Projeto D-L a expressão "armazenamento" seja substituída pela menção "conservação";
d) A densificação da disciplina de proteção de dados pessoais, distinguindo o respetivo tratamento nos espaços interiores e dos espaços exteriores dos veículos automóveis;
e) O prazo de conservação de 3 (três) anos dos dados pessoais, seja ressalvado pelo decurso do prazo de prescrição dos procedimentos contraordenacionais;
f) As finalidades da utilização dos dados pessoais sejam concordantes para efeitos do licenciamento de testes de sistemas automáticos de condução, assim como elementos de prova de contraordenações rodoviárias e também previstas no Projeto de D-L;
g) A introdução de mecanismos jurídicos e técnicos robustos para a tutela dos dados pessoais, conforme referenciado nos itens 52, 55 e 56

h) A realização do respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais, antes da aprovação do presente Projeto de Lei.

Lisboa 13 de março de 2026

Joaquim Correia Gomes (Vogal que relatou)

Assinado por: **Joaquim Arménio Correia Gomes**
Num. de Identificação: [redacted]
Data: 2026.03.13 20:34:05 +0000