

PARECER/2026/58

I. Objeto

1. Foi solicitada à Comissão Nacional de Proteção de Dados por S. Exa. o Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros pronúncia sobre o Projeto de DL 296_XXV_2026, que visa estabelecer o regime jurídico aplicável aos terminais rodoviários de transporte público de passageiros.
2. Incidindo a presente apreciação exclusivamente sobre as matérias relacionadas com a proteção de dados pessoais — constituindo todas as demais disposições do projeto (relativas à regulação económica de transportes, direito da concorrência, modelos de gestão ou integração vertical) matérias de natureza setorial e estritamente alheias às atribuições da CNPD, cuja ponderação competirá às respetivas entidades de regulação e controlo —, 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. Apreciação

3. O projeto de diploma tem por objeto principal a organização, gestão e utilização dos terminais rodoviários, não tendo como finalidade primária a regulação de operações de tratamento de dados pessoais.
4. A informação cuja recolha, comunicação ou disponibilização é expressamente prevista no projeto apresenta, em larga medida, natureza institucional, operacional ou infraestrutural, respeitando designadamente à identificação e localização dos terminais, à respetiva capacidade, às entidades proprietárias e gestoras, aos tarifários, horários, serviços e indicadores de qualidade, utilização ou desempenho.
5. Não se encontra, em particular, prevista a criação de uma base de dados de passageiros ou a recolha sistemática de informação individual relativa aos utilizadores dos serviços de transporte, pelo que grande parte dos fluxos de informação disciplinados pelo projeto não integra, em si mesma, o âmbito material do RGPD.

6. Existem, todavia, algumas disposições cuja aplicação pode envolver dados relativos a pessoas singulares identificadas ou identificáveis e que, nessa medida, justificam apreciação específica.

II.1. Comunicação prévia para operação dos terminais

7. Nos termos do artigo 7.º, a operação de terminal rodoviário depende de mera comunicação prévia ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), apresentada por via eletrónica e instruída, entre outros elementos, com a identificação da entidade requerente, a identificação do titular da propriedade, comprovativos da relação jurídica com a entidade gestora e da situação fiscal e contributiva regularizada.
8. Embora estes elementos respeitem previsivelmente, em grande parte, a pessoas coletivas, podem constituir dados pessoais quando se reportem a empresários em nome individual, proprietários ou outros intervenientes que sejam pessoas singulares.
9. A sua recolha e tratamento encontram-se, porém, funcionalmente associados ao procedimento administrativo regulado no próprio diploma e às finalidades de verificação dos requisitos legalmente exigidos, não se identificando, nesta sede, necessidade de previsão de disciplina adicional específica, sem prejuízo da plena aplicação das disposições do RGPD sempre que estejam em causa dados pessoais.

II.2. Plataforma Nacional de Terminais

10. O artigo 25.º prevê a criação, pelo IMT, I. P., de uma Plataforma Nacional de Terminais, na qual devem encontrar-se inscritos todos os terminais rodoviários e que se destina a assegurar a transparência, monitorização e supervisão do respetivo acesso e utilização.
11. As categorias de informação expressamente previstas nos n.ºs 2, 3 e 5 daquele artigo apresentam natureza predominantemente institucional, operacional ou infraestrutural, incluindo, designadamente, a identificação e localização dos terminais, capacidade instalada e disponível, regulamentos de gestão, tarifários, horários, acessibilidades e indicadores de qualidade.
12. Merece, contudo, particular atenção a alínea g) do n.º 5 do artigo 25.º, nos termos da qual a plataforma pode disponibilizar, além dos elementos concretamente enumerados na lei, «outros elementos definidos por deliberação do conselho diretivo do IMT, I. P.».
13. A amplitude desta previsão não permite determinar antecipadamente a natureza da informação que poderá vir a ser acrescentada à plataforma, não excluindo que, por via da referida deliberação,

possam ser introduzidas novas categorias de informação relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis.

14. Ora, na medida em que essa faculdade possa abranger dados pessoais, a determinação das categorias de dados objeto de tratamento e das respetivas finalidades não deve resultar de uma cláusula inteiramente aberta, devendo encontrar-se suficientemente delimitada pelo quadro normativo aplicável, em conformidade, designadamente, com os princípios da limitação das finalidades e da minimização dos dados consagrados nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.
15. Recomenda-se, por isso, a densificação da alínea g) do n.º 5 do artigo 25.º, mediante a delimitação dos tipos de informação que podem ser adicionalmente disponibilizados na plataforma ou, em alternativa, a explicitação de que os «outros elementos» a definir por deliberação do conselho diretivo do IMT, I. P., não podem compreender dados pessoais.
16. Diversamente, não se identifica uma questão autónoma de proteção de dados pessoais na interoperabilidade prevista no n.º 6 do mesmo artigo. De acordo com o teor da disposição, a interoperabilidade com plataformas dos operadores de transportes e com a plataforma prevista no n.º 10 do artigo 22.º do RJSPTP destina-se a viabilizar a «identificação e georreferenciação de todos os serviços de transporte de passageiros que utilizam a infraestrutura», e não a identificar ou georreferenciar passageiros ou outras pessoas singulares.
17. Do mesmo modo, o n.º 9 do artigo 25.º prevê o acesso da AMT e da Autoridade da Concorrência à plataforma «com informações relativas aos terminais rodoviários», não resultando da norma, nos termos em que se encontra formulada, a previsão específica de acesso a dados pessoais.
18. Sem prejuízo, sempre que os tratamentos efetuados através da plataforma envolvam dados pessoais, a qualificação das entidades intervenientes e a respetiva repartição de responsabilidades deverão resultar das operações de tratamento efetivamente realizadas e observar o disposto nos artigos 24.º, 26.º e 28.º do RGPD, conforme aplicável.

II.3. Interoperabilidade administrativa

19. Diferentemente, o artigo 34.º prevê expressamente que, quando a instrução ou decisão dos procedimentos administrativos regulados no diploma dependa da junção de documentos ou dados que se encontrem na posse de outros serviços ou entidades da Administração Pública, o órgão responsável pela direção do procedimento recorra à plataforma de interoperabilidade da Administração Pública para obter os documentos ou dados necessários à respetiva tramitação.

20. Esta disposição pode determinar a comunicação entre entidades públicas de dados pessoais respeitantes, designadamente, a requerentes, proprietários ou outros intervenientes nos procedimentos previstos no diploma.
21. A norma delimita já funcionalmente o recurso à interoperabilidade aos documentos ou dados «necessários à respetiva tramitação». Importa, ainda assim, assegurar que a sua aplicação observe estritamente essa delimitação, de modo a que apenas sejam obtidos os dados adequados, pertinentes e limitados ao necessário para a finalidade concreta de cada procedimento, em conformidade com os princípios da limitação das finalidades e da minimização dos dados, previstos no artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do RGPD.
22. Não deverá, em particular, a interoperabilidade administrativa permitir o acesso indiferenciado a informação disponível noutras entidades públicas, devendo a configuração técnica dos mecanismos utilizados assegurar que a consulta ou transmissão se circunscreve aos elementos cuja necessidade resulte do procedimento concreto em causa¹.

II.4. Segurança do tratamento

23. Na medida em que a Plataforma Nacional de Terminais ou os mecanismos de interoperabilidade previstos no diploma envolvam o tratamento de dados pessoais, deverão ser adotadas medidas técnicas e organizativas adequadas ao risco, nos termos do artigo 32.º do RGPD, designadamente quanto ao controlo de acessos, integridade e confidencialidade da informação.
24. Não se afigura, contudo, necessário que o presente diploma densifique essas medidas para além do que decorre do regime geral de proteção de dados, sem prejuízo de tal concretização poder resultar da arquitetura técnica dos sistemas e dos atos de execução aplicáveis².

II.5. Estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais

¹ A CNPD emitiu o **Parecer 2026/33, de 19 de maio**, sobre o Projeto de Decreto-Lei que estabelece o regime geral de interoperabilidade documental e de dados para a Administração Pública — MARE, tendo feito diversas recomendações.

² A CNPD emitiu orientações para as organizações sobre medidas de segurança que devem ser adotadas para minimizar as consequências para os direitos das pessoas quando há ataques a sistemas de informação.

A CNPD aprovou a **Diretriz/2023/1, de 10 de janeiro**, sobre medidas organizativas e de segurança aplicáveis aos tratamentos de dados pessoais, destinadas aos responsáveis pelos tratamentos e aos subcontratantes, pretendendo sensibilizá-los para as suas obrigações legais no domínio da segurança dos tratamentos e para a necessidade de realizarem um maior investimento nesta área.

Os crescentes ataques a sistemas de informação, verificados no último ano, afetaram na sua grande maioria dados pessoais. Tais incidentes de segurança revelaram que se as organizações estivessem dotadas de medidas de segurança adequadas, os riscos teriam sido menores e o impacto nos direitos dos titulares dos dados mais reduzidos.

A CNPD elenca um conjunto de medidas organizativas e de medidas técnicas que devem ser consideradas pelas organizações nos seus planos de prevenção e de minimização dos riscos.

25. Assinala-se, por último, que o pedido de parecer não foi acompanhado do estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais previsto no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, nos termos do qual os pedidos de parecer relativos a disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD instruídos com o respetivo estudo de impacto.

III. Conclusão

26. A CNPD considera que o projeto de diploma não prevê, em geral, tratamentos extensivos ou particularmente intrusivos de dados pessoais, uma vez que a informação objeto de recolha, reporte e disponibilização apresenta natureza predominantemente institucional, operacional e infraestrutural.
27. Sem prejuízo do exposto, recomenda-se:
- a) a densificação da alínea g) do n.º 5 do artigo 25.º, mediante a delimitação dos «outros elementos» suscetíveis de disponibilização na Plataforma Nacional de Terminais ou, em alternativa, a explicitação de que essa previsão não pode abranger dados pessoais;
 - b) que, na aplicação do artigo 34.º, a obtenção de dados pessoais através da interoperabilidade administrativa se encontre limitada aos dados adequados, pertinentes e estritamente necessários à tramitação do procedimento concreto e às finalidades legalmente determinadas;
 - c) a regularização da instrução do pedido de parecer mediante a apresentação do estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais legalmente exigido.

Aprovado em 8 de setembro de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2026.09.08 22:28:39+01'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

