

Proc. nº 9284/2008

PARECER Nº 42 /2008

1. O pedido

Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações vem solicitar o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados sobre os projectos de três decretos-leis, relativos à criação de um dispositivo electrónico de matrícula, que fazem uso da autorização legislativa contida na Lei nº 60/2008, de 16 de Setembro.

A introdução deste novo regime por via legislativa foi já objecto de uma primeira apreciação pela CNPD no seu parecer nº 15/2008, o que permitiu, desde logo, que o legislador tomasse conhecimento da opinião da Comissão antes da elaboração da referida lei de autorização legislativa. Recordamos, aliás, que a pedido do mesmo departamento governamental e com interesse para a matéria agora em apreciação, emitimos anteriormente o parecer nº 6/2006, relativo ao projecto de lei de transposição para a ordem interna da Directiva nº 2004/52/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril.

O primeiro diploma, provisoriamente denominado DL 612/2008, altera o Decreto-Lei nº 54/2005, de 3 de Março, que aprova o Regulamento do Número e Chapa da Matrícula dos Automóveis, seus Reboques, Motociclos, Triciclos e Quadriciclos de Cilindrada superior a 50 cm³, prevendo, como “upgrade” tecnológico da matrícula tradicional, a criação de um dispositivo electrónico de matrícula destinado a possibilitar a detecção e identificação electrónica dos veículos, dispositivo que passará a ser de instalação obrigatória em todos os veículos automóveis, ligeiros e pesados, e seus reboques e em todos os motociclos, ciclomotores, triciclos e quadriciclos.

O diploma seguinte, o DL 613/2008, contém, ao abrigo da mesma autorização, o regime aplicável às infracções às normas que regulam a identificação ou detecção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula, procedendo, para esse efeito, à alteração do Código da Estrada e da Lei nº 25/2006, de 30 de Junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às contra-ordenações ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem.

O último diploma, o DL 614/2008, usa, por sua vez, a autorização legislativa para criar uma empresa pública, a SIEV – Sistema de Identificação Electrónica de Veículos, S. A., como entidade concessionária da exploração e gestão do sistema de identificação electrónica de veículos.

2. O Decreto-Lei nº 612/2008 e a criação do dispositivo electrónico de matrícula

O DL 612/2008 prevê a instalação obrigatória do dispositivo electrónico de matrícula para todos os automóveis e seus reboques, motociclos, ciclomotores, triciclos e quadriciclos, com possibilidade de essa instalação ser alargada por despacho ministerial às restantes categorias de veículos previstas no âmbito do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula.

O “dispositivo electrónico de matrícula” é um dispositivo electrónico instalado no veículo onde se inscrevem, de forma electrónica, um código cuja transmissão permite a sua detecção e identificação automática por entidades legalmente autorizadas, bem como outras características do veículo.

A identificação ou detecção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula, de acordo com o disposto no artigo 1º da Lei nº 60/2008, destina-se a permitir (a) a fiscalização do cumprimento do Código da Estrada e demais legislação rodoviária, (b) a identificação de veículos para efeitos de reconhecimento de

veículos acidentados, abandonados ou desaparecidos e (c) a cobrança electrónica de portagens em conformidade com o Serviço Europeu de Portagem, bem como outras taxas rodoviárias e similares.

Os dados colhidos com recurso a esta nova tecnologia serão, como se referiu, armazenados em bases de dados a constituir e manter ao abrigo da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro. O acesso a estas bases é autorizado pelo projecto de diploma a um número restrito de entidades públicas e privadas apenas na medida estritamente indispensável para o eficaz desempenho das suas competências nesta matéria. De resto, esse acesso é selectivo para cada entidade em função dos fins acima indicados: 1) as forças de segurança têm acesso relativamente a bases de dados com qualquer dessas finalidades; 2) a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), relativamente a bases com as finalidades (a) e (b); 3) as concessionárias e sub-concessionárias de infra-estruturas rodoviárias só no que toca a bases com a finalidade (c); 4) a sociedade SIEV – Sistema de Identificação Electrónica de Veículos, S. A., apenas no que respeita às bases com a finalidade (c); e o Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P. (InIR), também unicamente às bases com a finalidade (c), tendo em vista a prossecução das suas atribuições; 5) o Instituto da Mobilidade e Transportes Terrestres, I. P. (IMTT), relativamente a bases de dados com as finalidades (a) e (b).

Os próprios meios e o modo de acesso aos dados por estas entidades serão ulteriormente definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna, da justiça e das obras públicas e transportes. Esta portaria pode ainda autorizar o relacionamento de dados constantes de bases de dados de organismos e serviços do Estado, entre si, bem como com informação disponível noutras bases de dados de entidades públicas ou privadas, nos termos da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro.

Para além desta autorização de relacionamento de dados, que está dependente da aprovação de um novo regulamento, o artigo 6º, nº 2 do projecto, em caso de infracção

ao Código da Estrada, à Lei nº 25/2006, respectivas alterações e demais legislação rodoviária, autoriza directamente a ANSR e as forças de segurança a procederem ao relacionamento de dados nos termos da legislação aplicável com vista à fiscalização do cumprimento daquela legislação.

Na sequência da Lei nº 60/2008, o projecto reafirma que os dispositivos de identificação ou detecção electrónica de veículos, através do dispositivo electrónico de matrícula, serão dotados de um alcance meramente local, de forma a permitir o simples reconhecimento dos veículos situados nas proximidades, não podendo, em caso algum, essa identificação permitir a localização geral e permanente dos veículos a partir da leitura electrónica do dispositivo electrónico de matrícula dos veículos em circulação.

Concretizando este aspecto, o diploma indica que a tecnologia de comunicação a utilizar nos dispositivos electrónicos de matrícula e nos equipamentos de detecção automática daqueles (*Road Side Equipment*) é a tecnologia microondas a 5.8GHz, especificamente a DSRC (*Dedicated Short Range Communications*), utilizando o formato de dados MDR (*Medium Data Rate*) de acordo com a norma europeia “EN15509 EFC – *Interoperability application profile for DSRC*, bem como o formato LDR (*Low Data Rate*). O nº 2 do novo artigo 19º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, em sentido aparentemente contrário a exigências feitas pela legislação em vigor sobre o Sistema Europeu de Portagem, refere que os dispositivos electrónicos de matrícula, embora utilizem também o formato de dados LDR, não asseguram a interoperabilidade.

Uma regra importante é a de que o dispositivo electrónico de matrícula, quando detectado nos termos legais por entidades devidamente autorizadas, passará a constituir título bastante para provar a identificação do respectivo veículo, em conformidade com o registo oficial do veículo. Os dados obtidos em violação desta regra, sem prejuízo da responsabilidade civil, criminal, contra-ordenacional ou disciplinar que daí possa resultar, não poderão servir de prova perante quaisquer entidades públicas ou privadas.

Prevê-se também que a definição concreta das normas e especificações do dispositivo electrónico de matrícula, dos requisitos legais relativos à sua distribuição, fiscalização e manutenção e das normas da sua instalação nos veículos, bem como das normas e especificações dos dispositivos de detecção e identificação automática e ainda das entidades, utilizadores e tecnologias a serem respectivamente acreditadas, autorizados e certificadas no âmbito do sistema de identificação electrónica de veículos seja feita por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e comunicações.

Finalmente, o artigo 6º do DL 612/2008 consagra certas garantias objectivas destinadas a garantir a privacidade dos titulares dos dados face aos órgãos competentes para aprovar os regulamentos de execução do decreto-lei. Nos seus termos, o “bloco de legalidade” imposto à conformidade das portarias anteriormente referidas inclui, entre outras exigências, a salvaguarda expressa: (a) da não existência de um cruzamento automático e permanente entre as bases de dados dos dispositivos electrónicos de matrícula e os dados relativos aos proprietários constantes do registo automóvel; (b) que o IMTT seja a única entidade que pode associar em permanência o código do dispositivo electrónico de matrícula ao registo nacional de matrículas, não tendo, contudo, acesso a qualquer informação obtida através dos equipamentos de detecção dos dispositivos electrónicos de matrícula; (c) da existência de um sistema de pagamento, no âmbito da cobrança electrónica de portagens, que assegure e preserve o anonimato do utente.

3. O Decreto-Lei nº 612/2008 e a protecção de dados pessoais

Para além da leitura electrónica do código transmitido pelo dispositivo electrónico de matrícula, efectuada para qualquer dos fins previstos no nº 1 do novo artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, existem outros

tratamentos de dados pessoais regulados por este diploma. É o que resulta do facto de as informações obtidas através dos equipamentos de detecção dos dispositivos electrónicos de matrícula serem armazenadas em bases de dados construídas em função das três finalidades assinaladas no artigo 1º da Lei nº 60/2008; do acesso selectivo que, de acordo com este projecto de diploma, um determinado número de entidades públicas e privadas terá a estas bases de dados; das operações destinadas a associar o código do dispositivo electrónico de matrícula ao registo nacional de matrículas; do cruzamento, feito caso a caso, entre as bases de dados dos dispositivos electrónicos de matrícula e os dados relativos aos proprietários constantes do registo automóvel; e da possibilidade de relacionamento de dados constantes de bases de dados de organismos e serviços do Estado, entre si, e com informação disponível noutras bases de dados de entidades públicas ou privadas.

À primeira vista, os tratamentos de dados previstos no articulado aparecem como suficientemente justificados face às finalidades referidas. Em qualquer dos casos, parece que estamos perante dados recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e perante tratamentos que se mostram adequados, pertinentes e não excessivos em relação a cada um destes fins.

Alguns destes tratamentos foram já regulados em legislação especial em função de uma destas finalidades. Assim, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 30/2007, de 6 de Agosto, que transpõe para a ordem interna a Directiva nº 2004/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, relativa à interoperabilidade dos sistemas electrónicos de portagem rodoviária na Comunidade, tendo em vista a implementação do serviço electrónico europeu de portagem, os dados pessoais necessários ao funcionamento do serviço electrónico europeu de portagem são tratados segundo as

normas nacionais e europeias de protecção das liberdades e direitos fundamentais, incluindo no que se refere à sua privacidade¹.

Referindo-se apenas ao modo de cobrança de portagens e taxas, este sistema europeu visa garantir, para o utente, a interoperabilidade dos sistemas electrónicos de portagem implantados nas redes rodoviárias da União Europeia através do uso da tecnologia de posicionamento por satélite, de comunicações móveis segundo a norma GSM – GPRS ou de microondas a 5,8 GHz². O parecer nº 6/2006 desta Comissão veio já chamar a atenção para o carácter invasivo daquelas duas primeiras tecnologias face à liberdade de circulação das pessoas e ao seu direito à privacidade, avançando argumentos que permitem enquadrar melhor a opção actual pela tecnologia de microondas. Segundo o artigo 3º da Lei nº 30/2007, o equipamento a instalar nos veículos deve assegurar a interoperabilidade e ser capaz de comunicar com todos os sistemas em funcionamento no território dos Estados membros da União Europeia e, sempre que necessário, pode ser ligado ao tacógrafo electrónico, para registar velocidades, ou a outro equipamento electrónico do veículo. Note-se, no entanto, que o nº 2 deste artigo 3º tem o cuidado de referir que o equipamento a instalar nos veículos

¹ As normas comunitárias em causa incluem a Directiva 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro, relativa à protecção de pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, a Directiva 2002/58/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Julho, relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das comunicações electrónicas e o artigo 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, citados a propósito no considerando (17) da Directiva 2004/52/CE. Entre as normas nacionais, além do catálogo de direitos e liberdades previsto na Constituição, recordem-se a Lei nº 67/98, de 26 de Outubro, e a Lei nº 41/2004, de 18 de Agosto.

² O artigo 2º, nº 3 da Directiva 2004/52/CE recomenda que os novos sistemas electrónicos de portagem que entrem em funcionamento após a adopção da directiva usem as tecnologias de posicionamento por satélite e de comunicações móveis nela indicadas e prevê algumas medidas destinadas a facilitar a migração para estes sistemas de sistemas que usem outras tecnologias. No considerando (8) da directiva sublinha-se que estas duas tecnologias permitem a contagem do número de quilómetros coberto por categoria de estrada sem requererem investimentos dispendiosos em infraestruturas e abrem a porta a novos serviços de segurança e de informação para quem viaja, como o alarme automático despoletado por um veículo envolvido num acidente que indica a sua posição e a informação em tempo real sobre as condições do trânsito, os níveis de tráfego e a duração da viagem. No entanto, dos considerandos desta directiva resulta, com nitidez, que não foram feitas ponderações específicas, nomeadamente para garantir uma tutela razoável dos direitos e liberdades fundamentais dos condutores, para além do que concerne ao desenvolvimento do mercado interno e à protecção da liberdade de circulação no espaço comunitário. O encargo de efectuar esta ponderação encontra-se, por isso, devolvido na sua totalidade ao legislador nacional.

deve ser colocado à disposição dos “utentes interessados” e que o nº 7 do mesmo artigo dispõe que as vias utilizadas para cobrança electrónica podem ser também utilizadas para cobrança de portagem por outros meios, desde que salvaguardada a segurança.

A Lei nº 60/2008, de 16 de Setembro, veio permitir a consagração por decreto-lei autorizado da obrigatoriedade de instalação de um dispositivo electrónico de matrícula em todos os veículos automóveis, ligeiros e pesados, seus reboques e motociclos, todos os ciclomotores, triciclos e quadriciclos e todas as máquinas industriais e máquinas industriais rebocáveis. No entanto, esta obrigatoriedade tem de ser compatibilizada com a liberdade dos condutores, que lhes assiste enquanto aspecto da sua liberdade de circulação, de escolherem entre o pagamento da portagem através do sistema de leitura do dispositivo de matrícula por radiofrequência e a cobrança dessa taxa por outros meios já existentes no local da portagem. O sistema a implementar deve, portanto, ser semelhante ou ser até uma continuação do Sistema de Cobrança de Taxas de Portagem “VIA VERDE”, como, aliás, se dá a entender nas disposições transitórias do DL 612/2008. É sabido que o funcionamento regular de um sistema electrónico de portagem pressupõe o débito automático nas contas de depósitos ou nas contas dos cartões de crédito ou de débito da quantia devida pelos condutores ou proprietários dos veículos, o que significa que uma obrigatoriedade do sistema entendida em sentido demasiado forte levaria a postular uma abertura ou manutenção compulsória de contas bancárias por parte de quem quisesse circular em estradas, túneis, pontes e transbordadores com portagem electrónica, com a consequente restrição da sua liberdade de circulação e da sua liberdade económica enquanto consumidores de serviços financeiros e a potencial discriminação entre utentes das várias infraestruturas rodoviárias nacionais. A solução tecnológica que vier a ser instalada nas praças de portagem deve, portanto, ser respeitadora deste direito de opção dos utentes do sistema.

O DL 612/2008, na esteira da Lei nº 60/2008, permite também que os tratamentos sejam realizados para fiscalizar o cumprimento da legislação rodoviária ou para permitir a identificação dos veículos acidentados, abandonados ou desaparecidos, o

que poderá ser compatível, se a tecnologia adoptada não se revelar impeditiva, com o accionamento de alarmes automáticos que assinalem a posição do veículo acidentado e com a ligação do dispositivo a um tacógrafo electrónico, que registe as velocidades atingidas pelo automóvel.

Embora estes fins sejam legítimos e possam ser prosseguidos através de tratamentos de identificação e detecção de veículos, o artigo 2º, alínea b) da Lei nº 60/2008 impõe que a operacionalização dos dispositivos electrónicos de matrícula seja dotada de um alcance meramente local, de forma a permitir o simples reconhecimento dos veículos situados nas proximidades, não podendo, em caso algum, a identificação electrónica permitir uma localização geral e permanente de quaisquer veículos em circulação³. A detecção e identificação electrónica dos veículos não pode, portanto, transformar-se numa forma sofisticada de vigilância física, que cai fora dos fins permitidos pela lei e contraria o direito à privacidade dos condutores dos veículos. O uso de uma tecnologia de microondas ajustada para permitir uma identificação ou detecção de veículos de curto alcance não dispensa a adopção de cautelas especiais. Assim, dada a interoperatividade dos equipamentos, a implantação de um número excessivo de equipamentos de leitura electrónica de matrículas ao longo das vias acaba, na prática, por ter efeitos equivalentes a uma localização geral e permanente, pois permite uma reconstituição sequencial do trajecto de veículos determinados. De acordo com o princípio da proporcionalidade, deve entender-se que este resultado, como forma de vigilância e localização dos veículos, se encontra igualmente proibido pela lei.

É líquido também, pelas referências contextuais feitas à Lei nº 67/98, de 26 de Outubro, designadamente nos números 4 e 7 do novo artigo 17º do Regulamento do

³ A literatura jurídica especializada está de acordo que os Sistemas de Transporte Inteligente (ITS), isto é, os sistemas que implicam a inserção de cada veículo numa rede de transporte com uma unidade de rádio que transmite para uma estação de base, embora concebidos principalmente como meios de controlo dos padrões de tráfego, podem também ser utilizados como forma de manter um registo da localização actual ou anterior dos veículos. Cfr. CHRISTOPHER SLOBOGIN, *Privacy at Risk. The New Government Surveillance and the Fourth Amendment*, Chicago e Londres, 2007, p. 8 e DOROTHY GLANCY, «Privacy on the open road», in *Ohio Northern University Law Review*, nº 30, 2004, pp. 295-296.

Número e Chapa da Matrícula, que este diploma não pretende afastar a aplicabilidade geral da lei de protecção de dados. Não está assim excluído que os interessados possam exercer os seus direitos de informação, acesso e rectificação, o mesmo não se dizendo do direito de oposição do titular dos dados, que parece ficar prejudicado pela obrigatoriedade geral de instalação nos veículos do dispositivo electrónico de matrícula.

Isto levanta outra questão. Em lugar nenhum o projecto de diploma identifica o responsável ou responsáveis pelas bases de dados referidas no artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula. Este responsável não pode ser o IMTT: por um lado, porque, nos termos artigo 17º, nº 5, alínea f) do mesmo Regulamento, é uma das entidades autorizadas a aceder aos dados constantes dessas bases; por outro, de acordo com o artigo 6º, nº 1, alínea b) do decreto-lei, não tem acesso a qualquer informação obtida através dos equipamentos de detecção dos dispositivos electrónicos de matrícula, não podendo, assim, garantir o exercício dos direitos de acesso e rectificação ou quaisquer das outras funções típicas de um responsável pelo tratamento. Também não pode ser a Direcção-Geral de Viação ou o Director-Geral de Viação, mencionados no mesmo Regulamento, porque, nos termos do artigo 5º deste novo diploma, as referências feitas a essas entidades passam a entender-se como feitas ao IMTT. Impõe-se, portanto, que seja colmatada esta lacuna do articulado com a identificação expressa dos responsáveis pelo tratamento.

Acresce que os citados artigos 17º, nº 5, alínea f) do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula e 6º, nº 1, alínea b) do projecto de decreto-lei parecem indiciar uma antinomia ou, pelo menos, uma ambiguidade normativa presente no novo diploma: com uma mão o IMTT recebe a faculdade de aceder às bases de dados de identificação e detecção electrónica de veículos constituídas em vista da fiscalização do cumprimento da legislação rodoviária e da identificação de veículos para efeitos de reconhecimento de veículos acidentados, abandonados ou desaparecidos; com outra, é-lhe interdito o acesso a qualquer informação obtida através dos equipamentos de detecção dos dispositivos electrónicos de matrícula. É necessário que o legislador esclareça se e como

a interdição formal, como garantia da privacidade, de acesso pelo IMTT a estas informações não prejudica a autorização que pouco antes lhe é concedida de acesso selectivo àquelas bases de dados.

O artigo 6º, nº 2 do projecto de decreto-lei autoriza directamente as entidades com atribuições de fiscalização do cumprimento do Código da Estrada, da Lei nº 25/2006, respectivas alterações e demais legislação rodoviária a proceder ao relacionamento de dados nos termos da legislação aplicável. É de entender, no entanto, que esta autorização para relacionamento de dados é dada sob condição de se respeitarem as exigências do nº 1 do mesmo artigo. De outra forma criar-se-ia uma desigualdade injustificável do ponto de vista da protecção da privacidade entre os relacionamentos de dados autorizados por portaria, nos termos do artigo 17º, nº 7 do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, e os relacionamentos de dados autorizados directamente pelo decreto-lei.

Além disso, decorre dos artigos 9º, nº 1 e 28º, nº 1, alínea c) da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro, que as interconexões de dados pessoais não previstas em disposições legais estão sujeitas a autorização da CNPD. Neste sentido, os relacionamentos de dados a autorizar por portaria, nos termos do nº 7 do novo artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, terão, no seu devido tempo, de ser sujeitos a autorização desta Comissão.

O artigo 2º, alínea c) do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, na sua nova redacção, define o dispositivo electrónico de matrícula como um “dispositivo electrónico instalado no veículo onde se inscrevem, de forma electrónica, um código que permite a sua detecção e identificação automática por entidades legalmente autorizadas, e outras características do veículo”. Por seu lado, os artigos 2º, alínea b) e 3º, nº 7 do mesmo Regulamento dão a entender que tanto o código que permite a identificação e detecção automáticas do veículo como outras característica do veículo se encontram inscritos de forma electrónica no dispositivo electrónico de matrícula, mas só

o código é transmitido pelo dispositivo e objecto de leitura pelos equipamentos electrónicos. Qual a finalidade de incluir, de forma electrónica, outros dados no dispositivo, não destinados a descodificação pelos equipamentos de leitura? A simples identificação do veículo hospedeiro do dispositivo, tornada útil em caso de separação posterior entre este e o veículo? Note-se que em lugar nenhum do projecto se procede à enumeração destas outras “características do veículo” que ficarão inscritas no novo dispositivo de matrícula. Se, em alternativa, o destino destas características é o de serem transmitidas juntamente com a matrícula – e visto que podem permitir o acesso a outras categorias de dados pessoais para além da simples identificação do proprietário ou utilizador do veículo – é de entender que se justifica fazê-las subir ao articulado do decreto-lei, em vez de esperar pela aprovação das portarias que procedem à sua indicação.

Em todo o caso, a codificação para transmissão electrónica de outras características do veículo para além da matrícula só será necessária e adequada, à luz do princípio da proporcionalidade, se este tratamento se revelar indispensável para identificar ou detectar o veículo com vista à fiscalização do cumprimento da legislação rodoviária, à identificação de veículos acidentados, abandonados ou desaparecidos, ou à cobrança de portagens e outras taxas rodoviárias e similares. Acresce que em caso algum esta informação sobre as características dos veículos deverá poder ser cruzada com a relativa às datas e horas de passagem, conexas com o local da transacção, de forma a possibilitar a criação de “perfis individuais dos condutores”.

Consideramos também que o artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula contém uma regulamentação não mais que rudimentar das bases de dados aí referidas. Ficamos a saber, ao relacionar o nº 1 com o nº 5 desse artigo, que as bases se separam e constituem em função das diferentes finalidades enumeradas no nº 1 da Lei nº 60/2008. Mas ignoramos, por exemplo, se as bases serão constituídas como registos centrais ou organizadas de forma descentralizada de acordo com as competências institucionais dos seus responsáveis. O artigo 17º, nº 7 parece dar uma indicação neste

último sentido, mas convinha que, a benefício da transparência, o legislador clarificasse neste ponto as suas opções.

O projecto de diploma inclui, como se viu, um importante artigo 6º dedicado à salvaguarda do direito à privacidade, mas não o faz através de uma alteração formal do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula. A inserção sistemática daquele preceito no corpo do próprio Regulamento justifica-se, no entanto, tanto por razões formais como por razões substanciais. Por razões formais, porque o artigo 6º tem como objecto portarias que são mencionadas expressamente na alínea c) do artigo 17º e no artigo 20º do Regulamento. Por razões substanciais, de maior clareza e transparência, porque, dado o carácter inovador do dispositivo electrónico de matrícula no plano tecnológico, social e policial, é preferível que aquele preceito seja incluído na estrutura de um diploma dotado de boa visibilidade e estabilidade normativas em vez de ficar esquecido no corpo do desgarrado DL 612/2008, o qual, depois da entrada em vigor das alterações ao Regulamento do Número e Chapa da Matrícula e da produção do efeito das suas disposições transitórias, não conservará vigentes mais do que dois ou três dos artigos do seu texto original.

Por último, a aprovação e entrada em vigor do despacho mencionado no artigo 3º, nº 6 (extensão da obrigatoriedade da instalação do dispositivo electrónico de matrícula às restantes categorias de veículos), da portaria referida no artigo 17º, nºs 2 e 3 (definição da utilização do dispositivo electrónico de matrícula para a cobrança electrónica de portagens ou de outras taxas rodoviárias e similares tanto em veículos de matrícula portuguesa como em veículos de matrícula estrangeira), da portaria indicada no artigo 17º, nºs 6 e 7 (definição do meio e modo de acesso de várias entidades públicas e privadas às bases de dados de identificação e detecção electrónica de veículos e autorização para o relacionamento de dados constantes de outras bases de dados) e da portaria prevista no artigo 20º (definição de modelos, requisitos e garantias de segurança dos dispositivos e equipamentos electrónicos e de entidades, utilizadores e

tecnologias), todos do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, devem ser precedidas do parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados.

4. Os Decretos-Leis n.ºs 613/2008 e 614/2008

Referimos já que o DL 613/2008, ao abrigo da autorização contida nos artigos 1.º e 2.º, alínea c) da Lei n.º 60/2008, de 16 de Setembro, consagra o regime aplicável às infracções às normas que disciplinam a identificação e detecção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula, procedendo, para esse efeito, às correspondentes alterações do Código da Estrada e da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho.

As alterações ao Código da Estrada limitam-se a adaptações pontuais ditadas pela necessidade de fazer reconhecer a presença do novo dispositivo electrónico de matrícula no interior do seu articulado, sem qualquer relevância ao nível da protecção de dados.

As modificações da Lei n.º 25/2006, por sua vez, fazem o mesmo relativamente às contra-ordenações ocorridas em matéria de infra-estruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, desenvolvendo, designadamente, os tipos de ilícito já previstos na lei em função das regras sobre a obrigatoriedade da utilização dos dispositivos electrónicos de matrícula. O uso da autorização contida no artigo 2.º, alínea c) da Lei n.º 60/2008 é, assim, apenas parcial.

Este diploma disciplina expressamente alguns tratamentos de dados.

É desde logo o caso da nova versão do artigo 3.º da Lei n.º 25/2006, que impõe ao governador civil da sede das empresas, perante o qual são ajuramentados e credenciados os agentes de empresas concessionárias e subconcessionárias que fiscalizam a cobrança

de portagens em infra-estruturas rodoviárias, a obrigação de manter um registo permanente e actualizado de tais agentes.

Tratamentos como este justificam-se sem dificuldade em função do exercício da autoridade pública atribuída ao governador civil. De resto, esta previsão deixa impregniados a aplicabilidade dos princípios gerais de tratamento dos dados pessoais, a tutela dos direitos dos titulares dos dados e a obrigação de o responsável pelo tratamento adoptar medidas de segurança adequadas no tratamento dos dados pessoais, tal como reguladas na Lei nº 67/98, de 26 de Outubro.

E é também o caso do artigo 11º, nova redacção, da Lei nº 25/2006. Segundo este preceito, para efeito de notificação para pagamento das coimas a aplicar, das taxas de portagem e dos custos administrativos em dívida, as autoridades policiais, as concessionárias, as subconcessionárias, as entidades por estas incumbidas da cobrança das taxas de portagem e as entidades gestoras de sistemas electrónicos de cobrança de portagens podem solicitar às entidades para o efeito autorizadas, com base na matrícula dos veículos, a identificação, consoante os casos, do proprietário, do adquirente com reserva de propriedade, do usufrutuário, do locatário em regime de locação financeira ou do detentor do veículo.

Também aqui não há dúvidas sobre a justificação do tratamento em função da execução de missões de interesses público ou, alternativamente, do exercício da autoridade pública, nem se levantam problemas quanto à aplicabilidade dos princípios gerais do tratamento dos dados, das regras sobre tutela dos direitos dos titulares dos dados e da obrigatoriedade para o responsável pelo tratamento de adoptar medidas de segurança adequadas no tratamento dos dados pessoais. Há, no entanto, outras questões que a redacção do artigo deixa em aberto.

O projecto de diploma deveria ter especificado o que entende por “entidades para o efeito autorizadas”. Trata-se de uma autorização legal, decorrente do exercício de

funções por estas entidades na área do registo nacional de matrículas ou do registo automóvel, ou tem-se em vista uma autorização pontual de tipo administrativo?

Por outro lado, o legislador deveria ter especificado a forma de comunicação dos dados. A exigência formulada no texto de que os dados sejam solicitados às entidades para o efeito autorizadas parece excluir a conexão ou transmissão automáticas, mas não permite chegar a uma definição precisa da forma de transmissão em causa e das garantias que apresenta para o titular dos dados.

Por fim, ponderando que o serviço público de identificação electrónica de veículos, previsto no DL 612/2008, exige, dado o seu carácter tecnicamente inovador, a pregnância dos interesses públicos de incremento da segurança rodoviária e de melhoria da gestão do tráfego e sua monitorização, e a necessidade de salvaguardar o direito à privacidade dos proprietários e utilizadores dos veículos automóveis, que o mesmo seja prestado com carácter de exclusividade pelo Estado, através de uma entidade empresarial própria, o DL 614/2008 vem constituir a SIEV – Sistema de Identificação Electrónica de Veículos, S. A., que passa a ser a entidade concessionária da exploração e gestão do sistema de identificação electrónica de veículos.

A esta sociedade cabe explorar e gerir o sistema de identificação electrónica de veículos, sendo este constituído pelos sistemas, normas e procedimentos técnicos que sustentam o processamento da informação sobre os eventos de tráfego, recolhida a partir dos dispositivos ou equipamentos de identificação ou detecção electrónica de veículos, fixos ou móveis, que permitem detectar a passagem de veículos através da leitura dos dispositivos electrónicos de matrícula.

Cumpre, neste ponto, distinguir bem entre os aspectos formais ou técnicos e os aspectos substanciais: de facto, gerir o sistema de identificação electrónica de veículos, que é um conjunto de sistemas, normas e procedimentos técnicos que sustentam o

processamento da informação, não é a mesma coisa que gerir o processamento material dessa informação.

A utilização do sistema de identificação electrónica de veículos é obrigatória para as forças policiais e de segurança, o InIR, o IMTT, a EP – Estradas de Portugal, S. A., e as entidades gestoras de infra-estruturas cuja utilização por veículos esteja dependente do pagamento de portagens. São ainda utilizadores do sistema de identificação electrónica de veículos quaisquer entidades que venham a celebrar um contrato com a sociedade SIEV, S. A., tendo em vista a utilização do sistema, os distribuidores e importadores dos dispositivos electrónicos dos veículos e as entidades de cobrança de taxas de portagem.

Para além de regras sobre o contrato de concessão a celebrar entre a SIEV, S. A., e o Estado, o DL 614/2008 integra ainda dois anexos, um com os Estatutos da SIEV, S. A., e outro com as Bases do contrato de concessão da exploração e gestão do sistema de identificação electrónica de veículos. Do artigo 3º do anexo I, sobre o objecto social da sociedade SIEV, da Base II do anexo II, sobre o objecto da concessão, bem como de outros preceitos pertinentes, resulta, no entanto, que em caso algum a concessionária, a sua trespássaria ou as suas subconcessionárias se posicionam como responsáveis ou procedem ao tratamento material dos dados recolhidos a partir de dispositivos ou equipamentos de identificação ou detecção electrónica de veículos, pelo que podemos dispensarmo-nos de prosseguir com uma análise mais detida das suas disposições.

Conclusões

1. O DL 612/2008 deve permitir que os condutores possam optar, com todas as garantias, entre o pagamento das portagens através de um sistema electrónico de leitura das matrículas e a sua cobrança através de outros meios já existentes.

2. Cai fora dos fins permitidos pela Lei nº 60/2008, de 16 de Setembro, e contraria o direito à privacidade dos condutores qualquer emprego da identificação e detecção electrónica dos veículos para efectuar uma vigilância em tempo real ou a partir de registos sucessivos dos movimentos do condutor dos veículos, incluindo o caso de recurso à implantação de um número excessivo de equipamentos de leitura ao longo do trajecto efectuado por um veículo determinado.
3. É necessário que DL 612/2008 proceda à identificação do responsável ou reponsáveis pelas bases de dados a que se refere o artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula.
4. O legislador deve resolver, se possível num sentido garantístico, a antinomia entre o conteúdo do artigo 17º, nº 5, alínea f) do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula e o do artigo 6º, nº 1, alínea b) do DL 612/2008.
5. Deve clarificar-se que o nº 2 do artigo 6º do DL 612/2008, ao dar autorização directa a certas entidades para procederem ao relacionamento de dados, o faz na condição de serem respeitadas as exigências enumeradas no nº 1 do mesmo artigo.
6. Os relacionamentos de dados a autorizar por portaria, nos termos do nº 7 do novo artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, terão de ser sujeitos a autorização da Comissão Nacional de Protecção de Dados.
7. O legislador deve especificar, por referência aos artigo 2º, alíneas b) e c) e 3º, nº 7 do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, qual a finalidade da inclusão sob forma electrónica de outros dados caracterizadores do veículo, para além da matrícula, no dispositivo electrónico de matrícula, bem como se pretende proceder à sua transmissão codificada.

8. É necessário que o legislador desenvolva o regime das bases de dados previsto no DL 612/2008, esclarecendo designadamente se, para além da sua constituição em função dos diferentes fins enumerados no artigo 1º da Lei nº 60/2008, as bases referidas no artigo 17º do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula se concentram num pequeno número de registos centrais ou se multiplicam por tantas unidades quantos os potenciais responsáveis pelo tratamento dotados de autonomia orgânica ou institucional.

9. O artigo 6º do DL 612/2008, sobre a salvaguarda da privacidade dos titulares dos dados, deve ser inserido sistematicamente no próprio articulado do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula.

10. A aprovação e entrada em vigor do despacho mencionado no artigo 3º, nº 6, da portaria referida no artigo 17º, nºs 2 e 3, da portaria indicada no artigo 17º, nºs 6 e 7 e da portaria prevista no artigo 20º, todos do Regulamento do Número e Chapa da Matrícula, devem ser precedidas do parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados.

11. O artigo 2º do DL 613/2008, que altera o artigo 11º da Lei nº 25/2006, de 30 de Junho, deve especificar a forma de transmissão dos dados pessoais aí referidos e o que entende, em concreto, por “entidades para o efeito autorizadas”.

É este o nosso parecer.

Lisboa, 21 de Novembro de 2008

Vasco Almeida (relator), Ana Roque, Carlos Lobo, Eduardo Campos, Helena António, Luís Barroso.



Luís Lingnau da Silveira (Presidente)