

PARECER Nº 50 /2008

Sua Excelência o Secretário de Estado da Protecção Civil solicita o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados relativamente ao projecto de decreto-lei que altera o regime do registo de infracções do condutor (RIC), que consta do Decreto-Lei nº 317/94, de 24 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 105/2006, de 7 de Junho.

Uma das razões para a alteração do diploma agora em exame prende-se com a criação, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado de um novo serviço, a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), e de um novo organismo, o Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres (IMTT), que vieram desempenhar funções atribuídas à anterior Direcção-Geral de Viação (DGV).

A ANSR, criada pelo Decreto-Lei nº 77/2007, de 29 de Março, sucedeu nas atribuições da DGV nos domínios das políticas de prevenção e segurança rodoviária e das contra-ordenações, devendo, por isso, o seu presidente substituir o Director Geral de Viação na responsabilidade pela base de dados do RIC. Por sua vez, a transição das atribuições da DGV em matéria de condutores para o IMTT, por força do Decreto-Lei nº 147/2007, de 27 de Abril, justifica que se definam no Decreto-Lei nº 317/94 os termos do acesso por este instituto aos dados constantes do RIC. Este acesso revela-se imprescindível para que o IMTT possa prosseguir as suas atribuições, designadamente quando este procede à revalidação, troca, substituição e emissão de duplicado do título do condutor, actos que estão condicionados ao cumprimento das sanções aplicadas ao condutor.

É neste sentido e com este alcance que são introduzidas alterações meramente nominais aos artigos 1º, nº 1 e nº 2, alínea a), 2º, 3º, 6º, nºs 4 e 5, 7º, nº 1, se fazem, de caminho, acertos gramaticais e de nomenclatura jurídica no artigo 4º, nº 1, alíneas b), c) e d), nº 2, alíneas a) e b), nº 3, alíneas h), i) e j), nº 4, alínea c) e nº 5, alínea d) e no artigo 5º, nº 1, nº 2, alíneas a) e b) e nº 3, e se garante, no artigo 7º, nº 2, alínea c), o acesso do IMTT à informação contida na base de dados, para efeitos de revalidação, troca, substituição e emissão de duplicado de título de condução.

Este acesso do IMTT ao RIC, nos termos restritos em que é admitido, apresenta-se como adequado, pertinente e não excessivo face às atribuições prosseguidas em cada um destes casos por este instituto público.

Outra das razões da modificação do Decreto-lei nº 317/94 aponta para a necessidade de regulamentar o acesso dos tribunais e forças de segurança à base de dados RIC através de consulta directa, à semelhança do que já acontece com o registo criminal. Este acesso surge igualmente justificado pelo elevado número de pedidos de informação dirigidos por estas entidades ao responsável pelo RIC.

É dentro desta linha de preocupações que se compreende que, nos termos da nova alínea b) do artigo 1º, uma das finalidades da base de dados RIC seja agora também a de “[p]ermitir o acesso à informação sobre o registo de infracções dos condutores e, ainda, a emissão automática de certidões de registo de infracções dos condutores”. Esta finalidade, que espelha bem o peso que os aspectos ligados ao regime de acesso ao RIC têm nesta alteração ao Decreto-Lei nº 317/94, deve ser analisada em função das novidades deste regime.

O novo regime de acesso à base de dados RIC resulta de uma reformulação das anteriores disposições sobre acesso e comunicação de dados. Diversas das entidades que podiam receber dados constantes do RIC através de uma comunicação feita caso a caso passam agora a ter um acesso directo à base de dados garantido através de uma linha de transmissão de dados.

Dados que anteriormente, (a) na falta de disposição legal específica, *podiam ser comunicados* aos governos civis e às forças de segurança, no quadro das respectivas atribuições, ou (b) *deviam ser comunicados* a estas entidades se fossem indispensáveis para o cumprimento das suas competências próprias e desde que a finalidade da recolha pelo destinatário não fosse incompatível com a finalidade determinante da recolha na origem ou com obrigações da DGV e, ainda, dados que (c) *deviam ser comunicados* para efeitos de investigação criminal ou de instrução de processos judiciais mediante solicitação do magistrado ou da entidade policial, passam, na nova redacção do artigo 7º, nº 2, a ser *directamente acedíveis por consulta em linha* (I) pelos magistrados judiciais e do Ministério Público para fins de investigação criminal, de instrução de processos criminais ou no âmbito de recursos de decisões proferidas pela ANSR, (II) pelas entidades que, no âmbito da lei processual, recebam delegações de competências para a prática de actos de inquérito ou de instrução, (III) pelo IMTT, para efeitos de revalidação, troca, substituição e emissão de duplicado de título de condutor, (IV) pela Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, no

âmbito de acções de fiscalização do trânsito, bem como quando exista obrigação ou autorização legal nesse sentido e, ainda, quando os dados sejam indispensáveis ao destinatário para o cumprimento das suas competências próprias e desde que a finalidade da recolha ou do tratamento dos dados pelo destinatário não seja incompatível com a finalidade determinante da recolha na origem ou com obrigações legais da ANSR e (V) pelos Governos Cívicos, com vista a facultar ao titular da informação o conhecimento do conteúdo do seu registo ou a emitir certidões desse registo.

A história, a colocação sistemática e a própria finalidade do novo artigo 7º, nº 2, tal como se depreende dos considerandos do preâmbulo, mostram bem como este acesso à informação contida na base de dados, referido neste preceito, é o mesmo que o acesso aos dados contidos na base de dados através de uma linha de transmissão de dados concedido pelo nº 1 do mesmo artigo à ANSR e aos serviços competentes das Regiões Autónomas. A redacção do nº 1 é igual, com alguns acertos nominais, à que já resultava do Decreto-Lei nº 105/2006, de 7 de Junho. Por isso, quando o nº 2, por contraposição ao nº 1, vem referir que “[p]odem ainda aceder à informação contida na base de dados” as entidades x e y, o seu sentido é o de estender a estatuição do nº 1 às entidades previstas neste novo número.

Desaparece, assim, para as entidades mencionadas no nº 2 do artigo 7º, a dependência de uma decisão do responsável pela base de dados que, mesmo nos casos de comunicação obrigatória, facultava um acesso mediato aos dados contidos no RIC. Compreende-se que se pretenda operar uma espécie de “upgrade” tecnológico nas formas de acesso, mas resta saber se o acesso por consulta directa se justifica igualmente para todas estas entidades.

Já anteriormente considerámos que esse acesso é justificado no caso do IMTT. O artigo 11º, nº 5, precisando o alcance desta faculdade, dispõe que o acesso à base de dados pelo IMTT permite obter informação sobre a existência de sanções por cumprir, que estejam a ser cumpridas ou já concluídas em relação a condutores determinados. É necessário, no entanto, que a solução informática que faculta o acesso permita verificar se o mesmo se destina efectivamente a servir apenas a revalidação, troca, substituição e emissão de duplicado de título de condução. De outro modo, frustrar-se-ia o intuito da restrição prevista no artigo 7º, nº 2, alínea c).

A mesma conclusão vale para o acesso concedido aos magistrados judiciais e do Ministério Público no exercício das suas funções, até por maioria de razão face ao acesso directo que já lhes é concedido no caso do registo criminal. Esta forma de acesso mais expedita justifica-se, além disso, pela preeminência dos interesses

públicos que estão a seu cargo e pela pressão, legítima e atendível, no sentido de uma maior celeridade de procedimentos na administração da justiça. No entanto, o argumento do paralelismo com o registo criminal conduz a que, também neste caso, o acesso ao RIC deva ser rodeado de medidas de segurança pelo menos tão exigentes como as que protegem actualmente o acesso àquele registo por parte de magistrados.

O mesmo deve ser entendido relativamente às entidades que recebem delegações de poderes de magistrados para a prática de actos de inquérito e de instrução. Quanto ao inquérito, o artigo 270º do Código de Processo Penal prevê que o Ministério Público possa conferir delegações nos órgãos de polícia criminal por despacho de natureza genérica que indique os tipos de crime ou os limites das penas aplicáveis aos crimes em investigação. Nestes casos, o presente decreto-lei deve exigir, pelo menos, que a palavra passe a que se refere o artigo 11º, nº 9 seja transmitida de forma segura pelo magistrado competente após a emissão do despacho. Já no caso da instrução, o artigo 290º do mesmo código limita-se a prever delegações pontuais do juiz de instrução nos órgãos de polícia criminal para a prática de quaisquer diligências e investigações relativas à instrução. Para que nestes casos o acesso directo à base de dados RIC, contra a intenção da lei, não se transforme de ocasional em permanente, deverá prever-se que a ANSR seja obrigada, com o acordo do juiz de instrução, a mudar periodicamente a palavra passe. De resto, tal como no caso anterior, a palavra passe deve ser transmitida de forma segura pelo juiz de instrução após o despacho de delegação.

Já nos casos da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública entendemos que não se justifica mudar a forma de acesso da comunicação caso a caso para o acesso directo à base de dados. No âmbito do processamento das contra-ordenações que possam ter sido detectadas por acções de fiscalização das regras estradais levadas a cabo por estas forças de segurança é à própria ANSR, não a essas forças, que compete decidir sobre a aplicação das coimas, gozando, para esse efeito, de acesso directo ao RIC, nos termos do artigo 7º, nº 1 do presente projecto de decreto-lei. Por outro lado, não se vê como qualquer outro dos interesses ou atribuições a cargo destas forças policiais, tal como resultam das respectivas leis orgânicas, recentemente aprovadas, possa ou deva justificar o acesso em linha por parte das polícias. Acresce que é a própria redacção da nova alínea d), do nº 2 do artigo 7º que obriga o responsável pelas bases de dados RIC a verificar se existe ou não obrigação ou autorização legal de conceder o acesso, e ainda, se for o caso, a conferir tanto a indispensabilidade desses dados para o exercício das competências policiais como a não incompatibilidade da finalidade do seu tratamento pelas polícias com a

finalidade da sua recolha ou com as obrigações legais da ANSR. Ora, não vemos como é que este serviço o pode fazer, com todas estas obrigações de ponderação dos dados legais e de facto, sem decidir caso a caso sobre o mérito da questão.

No caso dos governos civis a solução do acesso directo parece ser ditada pela preocupação de desconcentrar nos serviços do governo civil, em cada capital de distrito, o poder e o dever da ANSR, enquanto responsável pelo tratamento, de assegurar o exercício em boas condições do direito de acesso por parte dos titulares dos dados. Neste caso, a posição de cada governo civil, relativamente à obrigação de assegurar o direito de acesso, é a de um subcontratante que actua por conta da ANSR. Os governos civis estão assim sujeitos às mesmas obrigações que o responsável no tratamento dos dados e ainda às disposições dos artigos 14º, nº 3 e 16º da Lei de Protecção de Dados.

Nos termos do artigo 7º, nº 2, alínea e), confirmados pelo artigo 11º, nº 7, o acesso dos governos civis é permitido apenas em função de duas finalidades específicas: 1ª) *“com vista a facultar ao titular da informação o conhecimento do conteúdo do seu registo de infracções”*; 2ª) *“ou a emitir certidões desse registo”* requeridas pelo titular dos dados. Este segundo tratamento surge regulado no novo artigo 12º, introduzido pelo projecto de decreto-lei. Nos termos do seu nº 2, a emissão de certidões de registo de infracções do condutor pode processar-se automaticamente em terminais de computador colocados no governo civil, com garantia do controlo e segurança da transmissão de dados. Segundo o nº 4 do mesmo artigo, o processamento automático da emissão de certidões em instalações dos governos civis é determinado por despacho do Ministro da Administração Interna.

Este despacho deverá ser sujeito a parecer da CNPD, designadamente para verificação da consistência das garantias de controlo e segurança da transmissão dos dados a inscrever nas certidões.

O primeiro tratamento parecer estar previsto no nº 3 do artigo 11º. Este preceito dispõe que *“[o] acesso à informação contida na base de dados é definido por articulação entre a entidade requerente e ANSR”*. Como os dois primeiros números deste artigo se referem ao direito de acesso do titular dos dados, é de entender o referido “acesso à informação” se reporta igualmente ao exercício desse direito.

Neste preceito, a expressão “entidade requerente” deveria ser substituída por “governos civis”, pois em nenhum outro preceito do presente projecto se prevê que a qualquer das outras entidades que tem acesso por transmissão em linha à base de

dados RIC compita assegurar o direito de acesso por parte do titular dos dados. Só a ANSR e os governos civis recebem esta incumbência.

Por outro lado, a articulação entre os governos civis e a ANSR a este respeito deve ser objecto de um protocolo sujeito a parecer da CNPD.

O heteróclito artigo 11º contém ainda disposições que regulam o acesso directo à base de dados RIC e não já o direito de acesso do titular dos dados, como os já referidos nºs 5 e 6 e os números 4, 7, 8 e 9. Todos estes preceitos deviam ser deslocados para o artigo que regula o acesso ao RIC, passando a constituir novos números do artigo 7º.

De acordo com o nº 8 do artigo 11º, as condições de acesso à base de dados são definidas por despacho do presidente da ANSR. Este despacho deve também ele ser sujeito a parecer da CNPD.

Em contrapartida, a nova redacção do artigo 8º dispõe agora apenas que os dados previstos nos artigos 4º e 5º podem ser comunicados às entidades competentes de outro Estado no âmbito de acordo bilateral, convenção ou tratado internacional a que o Estado português se encontre vinculado.

Em bom rigor, é desnecessário e até supérfluo incluir uma disposição como esta no corpo do Decreto-Lei nº 317/94. Por um lado, o preceito limita-se a declarar o que já decorre das regras gerais. Por outro, à luz dos princípios sobre as relações entre normas internas e normas internacionais somos obrigados a concluir que esta espécie de tratamentos se funda directamente na convenção internacional que os prevê, não desempenhando as disposições legais do tipo artigo 8º qualquer função legitimadora relativamente a essas operações. A questão, no entanto, parece ter mais a ver com as boas regras de legística do que com opções de fundo do legislador.

Finalmente, o projecto de alteração do Decreto-Lei 317/94 contém alguns aperfeiçoamentos do regime do RIC actualmente em vigor que convém assinalar.

No que toca à recolha dos dados, desenvolve-se agora no artigo 6º, nº 6 quais as indicações que o extracto das decisões condenatórias, já antes mencionado no nº 5 do mesmo artigo, deve conter, aí incluindo, designadamente, os dados habituais relativos ao tribunal, à identificação civil do arguido, ao processo, à infracção e à decisão condenatória. Esta indicação, além de não ultrapassar os dados estritamente indispensáveis para o conhecimento do conteúdo e dos efeitos da decisão, vem promover uma maior transparência no tratamento desses dados.

Por outro lado, a propósito da segurança da informação da base de dados RIC, a nova redacção da alínea g) do nº 1 do artigo 13º passa a dispor que a introdução, *consulta, alteração ou eliminação* de dados pessoais nos sistemas de tratamento automatizado é objecto de controlo, de forma a verificar-se quais os dados introduzidos, consultados, alterados ou eliminados, quando e por quem, *mantendo-se o registo dessas operações por um período de quatro anos*. A introdução de um prazo de conservação dos *logs* das várias operações de tratamento informatizado confere maior certeza na aplicação desta medida de segurança. A fixação de um prazo razoavelmente extenso de conservação dos registos, pouco inferior ao prazo de conservação dos dados pessoais, oferece alguma margem de segurança para detectar erros ou apurar responsabilidades no tratamento dos dados.

Na mesma linha, o artigo 11º, nº 9 exige que todas as operações relacionadas com o acesso por parte das entidades autorizadas dependem de utilização de palavra passe que identifique os postos de trabalho, a pessoa que acede à informação, a hora e o tempo de acesso.

O artigo 12º, dando corpo à nova finalidade do RIC prevista no artigo 1º, nº 2, alínea b), vem regulamentar a emissão pela ANSR, a requerimento do titular dos dados, da certidão do registo de infracções do condutor. O serviço emissor deve manter organizado o registo de todas as certidões emitidas nos três meses imediatamente posteriores, por forma a possibilitar a correcção ou rectificação de certidões emitidas ou a atender a reclamações por eventuais extravios. Este novo tratamento de dados, previsto no nº 3 deste artigo, afigura-se adequado, pertinente e não excessivo face à finalidade aqui aduzida.

Conclusões

1. A solução informática que possibilita o acesso directo do IMTT à base de dados RIC, previsto no artigo 7º, nº 2, alínea c), deve permitir verificar se o mesmo se destina efectivamente a servir apenas a revalidação, troca, substituição e emissão de duplicado de título de condução.
2. O acesso directo por parte de magistrados judiciais e do Ministério Público à base de dados RIC, previsto no artigo 7º, nº 2, alínea a), deve ser rodeado de medidas de segurança tão exigentes quanto as que protegem actualmente o acesso desses magistrados à base de dados do registo criminal.

3. Deve exigir-se que, nos casos de delegações genéricas do Ministério Público nos órgãos de polícia criminal para a prática de actos de inquérito, previsto no artigo 270º do Código de Processo Penal, a palavra passe a que se refere o artigo 11º, nº 9 do projecto de decreto-lei seja transmitida de forma segura após a emissão do despacho de delegação.
 4. Deve prever-se, em vista dos casos de delegações pontuais do juiz de instrução nos órgãos de polícia criminal para a prática de quaisquer diligências e investigações relativas à instrução, autorizados pelo artigo 290º do Código de Processo Penal, que a chave de acesso à base de dados RIC seja transmitida de forma segura pelo juiz de instrução e que a ANSR seja obrigada, com o acordo do juiz de instrução, a mudar periodicamente a palavra passe.
 5. Do ponto de vista da protecção de dados, não se justifica o acesso directo da GNR e da PSP à base de dados RIC, previsto na redacção do artigo 7º, nº 2, alínea d) do Decreto-Lei nº 317/94 introduzida pelo presente projecto de decreto-lei.
 6. O despacho do Ministro da Administração Interna, previsto no artigo 12º, nº 4, que determina o processamento automático da emissão de certidões em instalações dos governos civis deve ser sujeito a parecer da CNPD.
 7. A expressão “entidade requerente”, usada no nº 3 do artigo 11º, deve ser substituída pela expressão “governos civis”.
 8. O protocolo ou acordo resultante da articulação entre os governos civis e a ANSR, previsto no artigo 11º, nº 3, deve ser objecto de parecer da CNPD.
 9. O despacho da ANSR, previsto no artigo 11º, nº 8, que define as condições de acesso à base de dados do RIC, dever ser sujeito a parecer da CNPD.
- É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 19 de Dezembro de 2008

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



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Luís Lingnau da Silveira

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)

PROC.º N.º 7688/2008

Declaração de voto

No presente Parecer da CNPD, expresso as minhas reservas e não concordo com a afirmação da Conclusão 4, pela qual se considera que do ponto de vista da protecção não se justifica o acesso directo da GNR e da PSP à base de dados do RIC.

Lisboa, 12 de Dezembro de 2008.

O Vogal



Eduardo Campos