

Proc. 1965/08

PARECER N.º 11 /2008

O Secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas, Transportes e Comunicações solicita à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 122/2008, que visa transpor para a ordem jurídica interna a Directiva Comunitária 2006/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa à licença comunitária de controlador de tráfego aéreo.

A CNPD é chamada a pronunciar-se nos termos do disposto no artigo 22º, n.º 2, da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, e emite parecer ao abrigo do artigo 23º, n.º 1, alínea a), do mesmo diploma.

Cumprе, então, apreciar a medida legislativa remetida por aquele membro do governo.

A Directiva Comunitária que a presente proposta de lei visa transpor surge no quadro e por exigência da legislação relativa ao “Céu Único Europeu”¹, quanto ao estabelecimento de legislação mais detalhada, nomeadamente, em matéria de licenciamento dos controladores de tráfego aéreo (para garantir os mais elevados níveis de responsabilidade e competência); de aumento do número destes profissionais e de reconhecimento mútuo das respectivas licenças.

Sublinhe-se que o legislador comunitário impõe como prazo limite de transposição da directiva em apreço a data de 17 de Maio de 2008 (Cfr. artigo 20º da Directiva).

¹ - Regulamento (CE) n.º 549/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu, e Regulamento (CE) n.º 5550/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de Março de 2004, relativo à prestação de serviços de navegação aérea no céu único europeu.

A presente Proposta de Lei consagra, pela primeira vez na ordem jurídica interna, uma licença comunitária de controlador de tráfego aéreo, bem como o reconhecimento em Portugal das licenças, qualificações e averbamentos emitidos quer nos estados membros da União Europeia, quer nos países membros do Eurocontrol, com base no princípio da reciprocidade, tipificando ainda os ilícitos de mera ordenação social estabelecidos em função dos interesses a tutelar e da censurabilidade específica dos mesmos.

O Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) assumirá, no novo quadro legislativo, o papel de Autoridade Supervisora Nacional, tendo, entre outras, competência para emitir licenças de instruendo de controlo de tráfego e de controlador de tráfego aéreo.

Assim, em concreto, competirá ao INAC emitir e cancelar licenças, bem como decidir sobre a manutenção, limitação e suspensão de licenças e sobre a certificação das organizações de formação, a homologação dos cursos de formação, dos respectivos planos de formação e dos sistemas de competências do órgão de controlo (Cfr. artigo 3º e artigo 14º da Directiva e artigo 5º da Proposta).

O legislador comunitário obriga à existência, em cada estado-membro, de uma autoridade supervisora de controlo, a qual deve manter uma base de dados de todos os titulares de licenças das quais seja responsável, contendo, designadamente, as respectivas datas de validade e respectivos averbamentos (Cfr. artigo 14º, n.º 3 da Directiva).

Ora, estas exigências encontram-se satisfeitas na presente iniciativa legislativa, concretamente **no artigo 6º da Proposta de Lei**.

A nova missão atribuída ao INAC determina a realização de tratamento de dados pessoais, nomeadamente, na vertente recolha, registo e armazenamento de informação em suporte informático, de natureza pessoal e profissional, relativa aos instruendos de

controlo de tráfego aéreo e aos controladores de tráfego aéreo (Cfr. artigo 3º alíneas a) e b) da Lei n.º 67/98; Lei de Protecção de Dados – LPD).

Com efeito, prevê-se a recolha de dados pessoais dos instruendos e dos controladores de tráfego aéreo: suas qualificações e averbamentos, bem como a data em que expira a validade do certificado de aptidão médica e a data em que se completa cada processo de avaliação de proficiência.

A nosso ver, os dados recolhidos mostram-se necessários, adequados e pertinentes para que o INAC possa manter uma base de dados nos termos em que esta vem prevista na directiva comunitária em apreço.

Porém, em face do que dispõe o artigo 27º da LPD, o INAC fica obrigado a notificar este tratamento de dados (não obstante o mesmo decorrer de disposição legal).

Também por força da directiva comunitária em causa, os órgãos de controlo dos prestadores de serviços de navegação aérea manterão registos de horas de trabalho efectivo nos sectores, grupo de sectores ou posições de trabalho para cada titular de licença, informação esta que deverá ser fornecida ao INAC (Cfr. artigo 14º, n.º 3 última parte, da Directiva).

Neste caso, e atento o disposto no **artigo 6º, n.º 2, da Proposta de Lei**, recai sobre os órgãos de controlo dos prestadores de serviço de navegação aérea a obrigação de notificarem o tratamento daquela informação que, designadamente, quando reportada às posições de trabalho para cada titular de licença constitui um tratamento de dados à luz do disposto no artigo 3.º, alíneas a) e b), da LPD (Cfr. artigo 27º da LPD).

Assim, o **artigo 6.º, n.º 3**, da Proposta de Lei, ao determinar que «*A base de dados é mantida de acordo com a lei de protecção de dados pessoais*» impõe, por força das

disposições citadas, a notificação dos tratamentos de dados daí decorrentes a esta Comissão.

Quanto ao **artigo 6.º, n.º 2**, da Proposta de Lei subsiste um aspecto que importa analisar e que se prende com o prazo de conservação dos registos das horas de trabalho a efectuar pelos órgãos de controlo dos prestadores de serviços de navegação aérea.

A este propósito nada referem quer a Directiva que a presente proposta de lei em apreço que visa transpor aquela, quer os Regulamentos Comunitários n.º 549/2004 e n.º 550/2004, que estabelecem, respectivamente, o quadro para a realização do “Céu Único Europeu” e regras relativas à prestação de serviços de navegação aérea no “Céu Único”, matéria conexa com a que se encontra em apreciação.

O legislador nacional consagrou na proposta vertente que *«os órgãos de controlo dos prestadores de serviços de navegação aérea deveriam manter, pelo período mínimo de três anos, registos de horas de trabalho (...)»* (Cfr. artigo 6º, n.º 2).

Ora, o artigo 5º, alínea e), da LPD refere que *«Os dados pessoais devem ser conservados de forma a permitir a identificação dos seus titulares apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades de recolha e tratamento posterior»*.

Assim, o prazo de conservação deve, desde logo, ser fixado em termos de prazo máximo, findo o qual os dados devem ser eliminados, sob pena de os dados poderem ser conservados por um período de tempo superior sem que o mesmo esteja determinado, contrariando o disposto no supra citado artigo 5 da LPD.

Por outro lado, inexistindo qualquer referência no quadro legal mencionado a prazo de conservação ou outra qualquer designação que nos reconduza a tal matéria ou qualquer outro documento que faculte informação que permite ponderar da bondade do legislador

nacional quanto ao prazo fixado, tendo sido consultado para o efeito os considerandos da legislação comunitária conexa, exposição de motivos e nota justificativa da proposta de lei, encontra-se esta Comissão impossibilitada de se pronunciar sobre a adequação do prazo fixado à prossecução das finalidades do tratamento.

Termos em que se conclui relativamente a este aspecto parcial da matéria que o prazo de conservação dos dados, previsto no artigo 6º da Proposta de Lei, deve ser entendido como prazo máximo e fixado como tal, sob pena de se encontrar em desconformidade com o preceituado no artigo 5º, n.º 1, alínea e) da LPD.

De igual modo, o **artigo 11º** da Proposta de Lei assume relevância em matéria de protecção de dados, na medida em que nele é referido que os *«Os prestadores de serviços de navegação aérea devem ter e aplicar procedimentos, aprovados pelo INAC, I.P., que permitam evitar o exercício de funções operacionais pelos controladores de tráfego aéreo e pelos instruendos de tráfego aéreo sempre que (...) tenham conhecimento de qualquer situação de diminuição da sua aptidão física ou mental, que possam afectar a sua segurança no exercício funções, nem quando se encontrem sob a influência de quaisquer substâncias psicoactivas ou medicamentos que possam afectar a sua capacidade de as exercer de forma adequada»*.

Os prestadores de serviços de navegação aérea estão obrigados a adoptar procedimentos que lhes permitam verificar se os controladores de tráfego aéreo e os instruendos de controlo de tráfego aéreo exercem funções operacionais em situação de diminuição da sua aptidão física ou mental, que possam afectar a sua segurança no exercício daquelas funções, ou sob a influência de quaisquer substâncias psicoactivas ou medicamentos, que possam afectar a sua capacidade de as exercer de forma segura adequada.

A adopção de qualquer procedimento ao abrigo desta disposição legal determina por parte dos prestadores de serviço de navegação aérea a realização de tratamento de dados pessoais sensíveis, no caso dados de saúde, o qual será realizado no âmbito dos Serviços de Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho. (Cfr. artigos 272º a 280º do Código de

Trabalho aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto e artigos 239º a 258º da regulamentação ao Código de Trabalho aprovada pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho).

A CNPD nada tem a opor quanto a esta previsão legal, uma vez que tal exigência decorrerá de Lei da Assembleia da República, tal como é exigido pelo artigo 7º, n.º 2 da LPD, conjugado com o artigo 165º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Todavia, importa, salientar quatro aspectos importantes quanto ao tratamento de dados que venham a decorrer ao abrigo daquela norma.

Desde logo, deve ser elaborado um Regulamento Interno, documento no qual devem constar de regras transparentes e procedimentos claros e definidos sobre como se pretende efectivar o controlo do consumo das referidas substâncias ou a verificação de diminuição da aptidão física mental dos controladores e instruendos.

Depois, importa ter presente que recairá sobre os prestadores de serviços de navegação aérea, que são os responsáveis na acepção do artigo 3º alínea d) da LPD, a obrigação de notificação do tratamento decorrente do cumprimento daquela norma, devendo o futuro regulamento interno acompanhar o pedido.

Acresce que o tratamento deste tipo de informação está sujeito a controlo prévio, porquanto a matéria objecto de controlo por aquelas entidades enquadra-se no conceito de dados sensíveis, pelo que a legalização do tratamento depende de autorização desta Comissão (Cfr. artigo 7º, n.º 2 e artigo 28º, ambos da LPD).

Por último, deve atentar-se ao facto de o INAC ser a entidade competente para suspender a licença de um controlador no exercício das suas funções, com fundamento no uso de substâncias psicoactivas, pelo que, nessa medida deve, também, ter acesso a esta informação.

Assim, em face do exposto, deve ser aditado um número ao artigo 11º da Proposta de Lei em apreço no sentido de nele constar a exigência de a(s) entidade(s) responsável(eis) pelo tratamento cumprir(em) o disposto na LPD e na legislação laboral nos termos supra referidos, devendo referir expressamente que o tratamento em questão carece de autorização desta Comissão. Tanto assim, que no considerando 9 da Directiva 2006/23 o legislador comunitário alerta o legislador nacional para que os Estados-membros assegurem *«que a aplicação da directiva não permita contornar as disposições nacionais em vigor que regem os direitos e obrigações aplicáveis às relações de trabalho entre o empregador e os candidatos a controladores de tráfego aéreo»*.

O **artigo 23º** da Proposta de Lei prevê um sistema de avaliação aprovado pelo INAC, sendo ao prestador de serviços de navegação aérea a quem incumbe implementar procedimentos que garantam a continuidade da proficiência dos controladores aéreos.

Também, aqui, deve ser aditado um número ao artigo do qual resulte que a(s) entidade(s) responsável(eis) têm que cumprir as exigências da LPD e legislação laboral. Mantém-se aqui a obrigatoriedade de notificação por parte das entidades responsáveis.

Finalmente, e no que respeita às normas relativas ao regime sancionatório - **artigos 42º a 44º** - importa, desde logo, sublinhar que o INAC, como responsável pela realização dos tratamentos de dados decorrentes da aplicação do referido regime, está obrigado a cumprir as disposições da LPD, designadamente no que toca ao regime regra de notificação resultante do artigo 27º.

Assume particular destaque no tocante a esta matéria o **artigo 44º, n.º 2**, da Proposta de Lei, o qual prevê a possibilidade da punição aplicada a um controlador aéreo poder ser publicitada nos termos do artigo 13º do Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de Janeiro.

Ora, o n.º 1 deste dispositivo legal permite a publicitação de previsão legal nos seguintes termos: *«Quando a lei determinar a publicidade da punição por contra*

ordenação, pode a mesma consistir na publicação de um extracto com a caracterização da infracção e a norma violada, a identificação do infractor e a sanção aplicada: a) Num jornal diário de âmbito nacional e numa publicação periódica local ou regional da área da sede do infractor a expensas destes; b) Na 2ª série do Diário da República, no último dia útil de cada trimestre; c) Na página electrónica que o INAC detém na Internet”

Nesta matéria, o legislador comunitário refere que «Os Estados Membros estabelecerão as regras sobre as sanções aplicáveis às infracções às disposições nacionais adoptadas em conformidade com a presente directiva e tomarão todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas». (Cfr. artigo 18º da Directiva).

A aludida publicitação constitui matéria que se enquadra na previsão do artigo 35.º, n.º 4, da CRP. Trata-se de uma situação de acesso a dados pessoais de terceiros. O princípio regra nesta matéria é o da proibição. O legislador constitucional permite excepções desde que previstas em lei.

Ora, a informação que se visa publicitar é a relativa à prática de contra-ordenações. Esta matéria sendo sensível insere-se no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, pelo que a sua previsão só pode resultar de Lei da Assembleia da República ou de Decreto-Lei autorizado.

Neste sentido, coloca-se a seguinte questão: constituirá a presente proposta de lei fundamento legal suficiente para que tal publicitação possa ocorrer? A manter-se a actual redacção, não nos parece que assim seja. Senão, vejamos.

Antes de mais, refere-se que esta Comissão não foi chamada a pronunciar-se sobre o Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de Janeiro não obstante o mesmo conter matéria de protecção de dados pessoais, sendo que está prevista a criação de um registo individual

dos sujeitos responsáveis pelas infracções da aviação civil, sem que tenham sido regulamentados aspectos procedimentais e de protecção de dados pessoais, logo, em desrespeito do disposto nos artigos 8º, n.º 1, e 22º, n.º 2, ambos da LPD.

Mas o que verdadeiramente importa notar é que a previsão do artigo 13º do Decreto-Lei para o qual a presente proposta de lei remete não é exequível por si mesma, sendo pressuposto da publicitação um acto legislativo que a determine.

A presente proposta de lei ao remeter para o referido decreto-lei a questão da publicitação nos termos em que o faz não resolve esta questão deixada em aberto pelo Governo no referido decreto-lei.

Assim sendo, entende-se que o artigo 44º da medida legislativa em análise deve determinar a publicitação da punição por contra ordenação e, em conformidade com o disposto no artigo 21º do Regime Geral das Contra Ordenações deve, ainda, determinar os casos em que tal deve acontecer, ou seja, quais de entre o elenco das contra ordenações tipificadas deverá ser objecto de publicitação.

Conclusões:

- 1) O INAC é, no quadro da presente proposta de lei, a Autoridade Supervisora Nacional em matéria de emissão, limitação, suspensão e cancelamento de licenças, certificação de competências, bem como em matéria de fiscalização e supervisão do cumprimento das regras vigentes nesta matéria.
- 2) O cumprimento desta nova missão determina, necessariamente, a realização de tratamento de dados pessoais, os quais estão sujeitos a notificação junto da CNPD (Cfr. artigos 3º e 27º, ambos da LPD).
- 3) Os prestadores de serviços de navegação aérea também estão obrigados a notificar os tratamentos da sua responsabilidade.

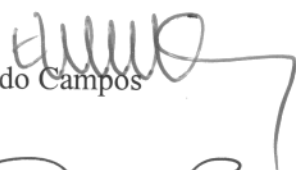
- 4) Por esta razão, devem ser aditados aos artigos 11º e 23º da Proposta de Lei *sub judice* norma que determine que tais entidades têm de cumprir as exigências da Lei de Protecção de Dados Pessoais.
- 5) O prazo de conservação dos dados, previsto no artigo 6º da Proposta de Lei, deve ser fixado em termos de prazo máximo, findo o qual os dados devem ser eliminados, sob pena de os dados poderem ser conservados por um período de tempo superior indeterminado, contrariando o disposto no supra citado artigo 5º da LPD °
- 6) A Comissão não dispõe de informação suficiente para em face do quadro legal em apreço ponderar da adequação do prazo fixado face à prossecução das finalidades do tratamento.
- 7) A previsão do artigo 44.º, n.º 2, da Proposta de Lei na sua actual redacção não constitui fundamento legal suficiente para que tal publicitação possa ocorrer, uma vez que o artigo 13º do D.L. para o qual remete não é exequível por si mesmo, encontrando-se a determinação da publicitação dependente de previsão constante em lei.
- 8) O artigo 44º deve determinar a publicitação da punição por contra ordenação e, em conformidade com o disposto no artigo 21º do Regime Geral das Contra Ordenações deve, ainda, determinar os casos em que tal deve acontecer, ou seja, quais, de entre o elenco das contra ordenações tipificadas, deverão ser objecto de publicitação.

Este é o nosso parecer.

Lisboa, 07 de Abril de 2008



Luís Barroso (relator)


Eduardo Campos


Ana Roque

Carlos Lobo


Helena António

Vasco de Almeida


Luís Lingnau da Silveira (Presidente)