

PARECER Nº 15 / 2008

Processo nº 1506/2008

I – O pedido

Sua Exa. O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações vem requerer o parecer da CNPD sobre o projecto de Decreto-Lei que altera o Decreto-Lei nº 54/2005, de 3 de Março, que aprova o regulamento do número e chapa de matrícula dos automóveis, seus reboques, motociclos, triciclos e quadriciclos de cilindrada superior a 50cm³, prevendo a criação de um dispositivo electrónico de matrícula.

O que se pretende com este novo diploma é a criação de um dispositivo electrónico de matrícula que permita a evolução do sistema actual de identificação visual dos veículos para outro mais avançado, de detecção e identificação electrónica dos mesmos.

II – Normas sobre protecção de dados pessoais

São as seguintes as alterações incidentes sobre matéria de protecção de dados que o projecto de Decreto-Lei introduz no Regulamento da Matrícula dos Automóveis, Seus Reboques, Motociclos, Triciclos, Quadriciclos, Máquinas Industriais e Máquinas Industriais Rebocáveis, publicado em anexo ao Decreto-Lei nº 54/2005, de 3 de Março:

Artigo 1º

Âmbito de aplicação

O presente Regulamento aplica-se ao número de matrícula, chapa de matrícula e dispositivo electrónico de matrícula dos automóveis e seus reboques, motociclos, ciclomotores, triciclos, quadriciclos, máquinas industriais e máquinas industriais rebocáveis.

Artigo 2º

Definições

[...]

a) «Matrícula» é o elemento de identificação do veículo constituído pelo número de matrícula que consta da chapa de matrícula e de um dispositivo electrónico de matrícula;

[...]

c) «Dispositivo electrónico de matrícula», dispositivo electrónico instalado no veículo onde se inscrevem, de forma electrónica, um código encriptado que permite a sua detecção e identificação automáticas por entidades legalmente autorizadas, e outras características que permitam identificar a categoria do veículo;

[...]

Artigo 3º

Número de matrícula

[...]

5 – Com a atribuição do número de matrícula, é simultaneamente atribuído o dispositivo electrónico de matrícula a instalar no veículo.

6 – A instalação do dispositivo electrónico de matrícula é obrigatória para todos os veículos aos quais o presente Regulamento se aplica.

7 – O dispositivo electrónico de matrícula transmite o seu número de série, para detecção e identificação automáticas.

Além destas alterações, o projecto de diploma vem aditar um novo capítulo III ao Regulamento, com o seguinte teor:

CAPÍTULO III

Finalidade e regras de emissão do dispositivo electrónico de matrícula

Artigo 17º

Finalidade do dispositivo electrónico de matrícula

1 – A identificação ou detecção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula, nos termos previstos nos nºs 5, 6 e 7 do artigo 3º do presente Regulamento, destina-se aos seguintes fins principais:

- a) Fiscalização do cumprimento do Código da Estrada e demais legislação rodoviária;*
- b) Identificação de veículos, designadamente para efeitos de interligação com os serviços nacional e europeu de emergência;*
- c) Cobrança electrónica de portagens em conformidade com o Serviço Electrónico Europeu de Portagem bem como outras taxas rodoviárias e similares.*

2 – A utilização do dispositivo electrónico de matrícula para os fins previstos na alínea c) do número anterior, bem como para fins complementares ou acessórios do mesmo número, é definido por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e telecomunicações.

Artigo 18º

Eficácia legal

O dispositivo electrónico de matrícula, quando detectado nos termos legais por entidades legalmente autorizadas, constitui título bastante para provar a identificação do respectivo veículo, em conformidade com o registo oficial do mesmo.

Artigo 19º

Tecnologia

As tecnologias de comunicação a utilizar no dispositivo electrónico de matrícula são definidas por membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e comunicações.

Artigo 20º

Modelos, requisitos e garantias de segurança

São definidos por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e comunicações, nomeadamente, os seguintes aspectos:

- a) Modelos oficiais e exclusivos do dispositivo electrónico de matrícula e dos dispositivos de detecção e identificação automática;*
- b) Requisitos legais relativos à produção, distribuição e instalação do dispositivo electrónico de matrícula;*
- c) Requisitos técnicos e de segurança a observar no funcionamento do sistema de identificação electrónica de veículos;*
- d) Definição das condições de autorização das entidades habilitadas à produção, distribuição e instalação do dispositivo electrónico de matrícula.*

Por fim, o projecto de decreto-lei contém ainda um preceito de direito transitório formal que, no essencial, faz depender a obrigatoriedade da instalação do dispositivo electrónico de matrícula da entrada em vigor da portaria a que se refere o artigo 20º do Regulamento.

III – Apreciação

A) O dado pessoal matrícula

O presente diploma pretende instituir e regulamentar, nos seus traços mais gerais, um *tratamento de dados pessoais* relativo às matrículas de automóveis e outro tipo de veículos.

Conforme resulta, nomeadamente, da alínea c) do artigo 2º, do nº 7 do artigo 3º e do artigo 18º do Regulamento, na redacção agora proposta, o dispositivo electrónico de matrícula instalado no veículo destina-se a transmitir, sob a forma de um *código encriptado*, o número de série da matrícula e outros dados que permitam identificar a categoria do veículo. A captação desta informação fica reservada às *autoridades legalmente autorizadas*, que procedem à descriptação dos dados por meio de dispositivos de detecção e identificação automática.

A informação constante da matrícula, quer seja obtida visualmente ou sob forma electrónica, permite, uma vez associada ao registo oficial da viatura, obter a identificação do seu titular, pelo que, de uma forma ou de outra, estaremos sempre perante um tratamento de dados pessoais, mesmo que se entenda que, neste caso, não estão em causa dados da vida privada.

De facto, o interesse público da segurança na circulação rodoviária impõe que os veículos em trânsito ou que se encontram na via pública exibam obrigatoriamente as respectivas matrículas e a lei comina sanções aos condutores que circulam com a matrículas total ou parcialmente encobertas. Ao contrário do que é típico no tratamento dos dados da vida privada, o acesso a esta informação e a sua divulgação, embora obedeça a certas restrições, não se encontra dependente do arbítrio do titular do veículo. O que não significa que, em certos contextos, a manipulação desta informação, designadamente quando é trabalhada de forma a permitir a localização permanente do veículo em circulação, não permita a produção de dados da vida privada do condutor.

Novos meios de tratamento geram novas possibilidades de invasão da privacidade. Para verificar se é isto que acontece com este projecto de diploma, teremos de relacionar o novo meio de tratamento com os fins que se destina a servir.

B) As finalidades do tratamento

Uma vez identificado ou detectado o veículo através do dispositivo electrónico, as autoridades referidas podem utilizar essa informação para qualquer das *finalidades principais* referidas no artigo 17º, a saber, a fiscalização do cumprimento da legislação rodoviária, a identificação de veículos, designadamente para efeitos de interligação com os serviços de emergência, e a cobrança de portagens ou de outras taxas similares. A definição de *finalidades complementares ou acessórias* destas finalidades principais terá de ser feita por portaria, nos termos do artigo 17º, nº 2. Fica implícito, portanto, que a definição de outras finalidades principais deste tratamento de dados, para além das que já constam do artigo 17º, nº 1, terá de passar pela aprovação de uma lei em sentido formal.

As três finalidades previstas no diploma apresentam-se como determinadas, explícitas e legítimas em vista dos interesses públicos que pretendem satisfazer, com a possível excepção da elencada na alínea b) do artigo 17º.

Esta alínea declara como finalidade da identificação ou detecção de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula a «*identificação de veículos, designadamente para efeitos de interligação com os serviços nacional e europeu de emergência*». No seu sentido literal, esta identificação tanto pode servir para o simples reconhecimento de veículos acidentados ou abandonados, como para a detecção de veículos furtados que se encontrem na via pública, ocultos em qualquer paradeiro ou em trânsito de um sítio para outro. Se, de facto, se pretende utilizar o novo tratamento para fins de investigação criminal, que transcendam a simples identificação *in situ* dos veículos, é necessário que o diploma seja explícito sobre esta matéria. Tanto mais que, neste caso, as disposições vigentes sobre o tratamento dos dados, em particular os nºs 2 e 3 do artigo 8º da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro, postulam requisitos legais particularmente exigentes. Se, por outro lado, o que o diploma pretende é criar uma excepção ao regime legal vigente, é necessário que o diga expressamente, pois, além de ter de respeitar as exigências constitucionais estritas dos artigos 18º, 35º e 272º, não se pode esquecer que aquele regime transpõe uma directiva comunitária e que, por isso, não deve ser afastado sem que se pondere se a nova excepção ainda se contém dentro das exigências da Directiva 95/46/CE, de 24 de Outubro de 1995.

C) Os responsáveis pelo tratamento

Repare-se, entretanto, que embora o projecto faça depender a definição das finalidades do tratamento de lei ou portaria, não define, em contrapartida, quais são os *responsáveis pelo tratamento*, limitando-se a remeter genericamente para as «autoridades legalmente autorizadas». Responsáveis pelo tratamento são, neste caso, as entidades que determinam os meios de tratamento dos dados pessoais, em especial, as que manipulam os dispositivos de detecção e identificação automática. O texto do projecto deve, por conseguinte, ou proceder à identificação nominal dessas autoridades ou, pelo menos, deixar indicados os diplomas legais donde se extrai a «autorização» dada a certas autoridades para que procedam ao tratamento electrónico do dado matrícula.

D) A proporcionalidade no tratamento dos dados e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados

A identificação e detecção electrónica dos veículos através do dispositivo electrónico de matrícula devem ser feitas de modo adequado, pertinente e não excessivo relativamente às finalidades constantes do artigo 17º e, bem assim, respeitar os direitos, liberdades e garantias dos titulares desses dados.

Repare-se, desde logo, que este tratamento, para ser efectivo, implica uma certa restrição da liberdade de circular na via pública. De facto, a partir da entrada em vigor da nova versão do Regulamento e das suas portarias regulamentadoras, os titulares de automóveis, com ou sem reboques, motociclos, triciclos, quadriciclos, máquinas industriais e máquinas industriais rebocáveis serão obrigados a instalar no seu veículo um dispositivo electrónico de matrícula para poderem circular na via pública sem infracção ao Código da Estrada e à restante legislação rodoviária. Sem dúvida que esta restrição é perfeitamente justificável face à Constituição pela invocação dos interesses públicos que se pretendem tutelar e constitui, até, condição para um tratamento não discriminatório entre os diversos titulares dos dados, mas não deixa, mesmo assim, de configurar uma restrição em matéria de direitos, liberdades e garantias, com todas as consequências que esse enquadramento implica.

O problema maior reside sobretudo na indefinição do projecto de diploma quanto às opções fundamentais em matéria das tecnologias de comunicação a utilizar no dispositivo de detecção e identificação automática e no dispositivo electrónico de matrícula. O artigo 19º do Regulamento limita-se a remeter a definição da tecnologia a utilizar no dispositivo electrónico de matrícula para o membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e comunicações, deixando entender que se trata de uma questão meramente técnica e de pormenor, quando, na verdade, o problema comporta aspectos que se situam no cerne dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Fica, nomeadamente, em aberto se os dispositivos de detecção e identificação automática serão dotados de um alcance meramente local, de forma a permitir o simples reconhecimento dos veículos situados nas proximidades, ou se, mais do que isso, se aponta para a activação de um dispositivo que permitirá uma verdadeira localização geral dos veículos em repouso ou em movimento a partir da descriptação da sua matrícula. Se, de facto, o novo dispositivo permitir proceder à localização em qualquer parte do território nacional ou numa área geográfica circunscrita do titular de determinado veículo, o que poderá estar em causa será uma

forma de vigilância policial não justificada sobre determinados aspectos da vida privada dos cidadãos.

Recorde-se que o tratamento destes dados é, em princípio, proibido pela Constituição (artigo 35º, nº 3). A autorização por lei deste tipo de tratamento só poderá ter lugar quando se destinar a salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e não acarretar o sacrifício excessivo e desnecessário dos direitos, liberdades e garantias consagrados na lei fundamental (artigo 18º, nº 2). Ora, nem uma vigilância policial permanente dos cidadãos em função de indeterminados perigos abstractos se encontra legitimada pela Constituição – muito pelo contrário – nem se pode justificar, no caso em análise, uma tal oblação da vida privada dos titulares dos veículos.

Para não ficarmos por uma declaração de princípios, convém olhar para este problema à luz de cada uma das finalidades previstas no artigo 17º do Regulamento.

A fiscalização do cumprimento da legislação rodoviária, referida na alínea a) deste artigo, parece implicar, pela própria natureza da implantação local da maioria das prescrições e sinalizações rodoviárias, que os dispositivos de identificação e detecção automática das matrículas serão usados de forma avulsa e por referência a determinados locais pelas autoridades legalmente autorizadas. O mesmo se dirá, por definição, quanto à finalidade constante da alínea c) do artigo 17º, a cobrança de portagens e de outras taxas rodoviárias e similares. Como já acima deixámos entender, o risco de indefinição quanto ao alcance da utilização destes dispositivos para prosseguir a finalidade de identificação de veículos, consignada na alínea b) daquela disposição, é consideravelmente maior, devendo haver o cuidado por parte do legislador de garantir que em caso algum essa identificação poderá entendida no sentido da localização geral e permanente dos titulares dos veículos a partir da leitura electrónica das matrículas dos veículos em circulação.

Se, na realidade, se pretender instituir uma forma de localização geral dos veículos limitada à prossecução da finalidade especial de identificação de veículos furtados e roubados – tendo, sobretudo, em conta que o dispositivo electrónico de matrícula poderá estar instalado no veículo de forma que não seja fácil de retirar sem desmantelamento do mesmo –, então deverá ser feito um esforço por parte do legislador no sentido de separar o tratamento destes casos dos casos gerais de identificação de veículos. No entanto, a instituição deste regime só deverá ser objecto

de ponderação especial se for possível, em termos técnicos, efectuar a separação deste tipo de casos de todos os restantes. Então se verá, em ponderação autónoma, até que ponto uma tal solução é compatível com os requisitos constitucionais e legais do tratamento de dados para fins de investigação criminal. O que não poderá acontecer é que a localização geral de veículos a partir da leitura electrónica das suas matrículas seja imposta como uma espécie de ónus que os cidadãos em geral teriam de suportar em troca de uma melhoria na eficiência do combate ao crime de furto de veículos.

E) Medidas de segurança

O artigo 2º alínea c) do Regulamento prevê que a transmissão pelo dispositivo electrónico de matrícula do número de série e das características que permitem identificar a categoria do veículo seja feita sob a forma de um *código encriptado*. Do artigo 20º, por sua vez, extrai-se que os *requisitos técnicos e de segurança dos dispositivos de identificação e detecção automática* são definidos por portaria do membro do Governo responsável pelas áreas das obras públicas, transportes e comunicações. Além disso, sujeita-se a portaria governamental a definição dos *modelos de dispositivos de matrícula e de identificação e detecção automática*, dos *requisitos relativos à produção, distribuição e instalação do dispositivo electrónico de matrícula* e das *condições de autorização das entidades habilitadas à produção, distribuição e instalação do dispositivo electrónico de matrícula*.

Houve, assim, o cuidado de especificar no projecto de decreto-lei algumas das medidas de segurança que devem acompanhar a recolha da informação relativa à identificação e detecção dos veículos e de, a montante da utilização dos respectivos dispositivos, remeter para portaria a definição de outras medidas relativas à introdução e uso do dispositivo electrónico de matrícula e do dispositivo de detecção e identificação automática.

Uma vez elaboradas, estas portarias devem ser sujeitas ao parecer da CNPD.

F) A forma do diploma

Como resulta do que foi dito anteriormente, o projecto de diploma em análise aventura-se por matérias relativas aos direitos, liberdades e garantias que cabem na reserva de competência legislativa da Assembleia da República. Por consequência, esta proposta só poderá ser aprovada sob a forma de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado, devendo, em qualquer dos casos estar sujeita ao escrutínio decisivo daquele órgão de soberania.

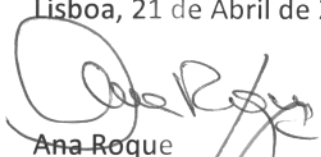
IV – Conclusões

1. O projecto de diploma deve explicitar qual o alcance da leitura electrónica do dado matrícula quando for efectuada para prosseguir a finalidade da identificação de veículos, nos termos da alínea b) do artigo 17º do Regulamento da Matrícula, designadamente para esclarecer se essa identificação implica um tratamento de dados para fins de investigação criminal.
2. Caso seja previsto, o tratamento de dados para fins de investigação criminal referido no número anterior deve respeitar as condições requeridas pelos números 2 e 3 do artigo 8º da Lei nº 67/98, de 26 de Outubro.
3. A identificação de veículos através da leitura electrónica da sua matrícula, se for entendida de modo a permitir a localização geral e permanente do paradeiro ou percurso do titular de qualquer veículo em circulação, traduz-se numa violação ilegítima e não justificada da reserva da vida privada dos cidadãos.
4. A localização geral e permanente dos veículos em circulação por meio da leitura electrónica de matrículas, feita com a finalidade especial de identificar veículos furtados, só é admissível quando a solução técnica adoptada para essa identificação ofereça garantias suficientes da não sujeição a vigilância policial, por meio de uma localização geral dos seus veículos, dos cidadãos não delinquentes.

5. O projecto deve indicar nominalmente quais são as autoridades legalmente autorizadas responsáveis pelo tratamento de dados ou, pelo menos, indicar os diplomas legais donde se extrai essa autorização.
6. As portarias que aprovam medidas de segurança e regulamentam o presente Regulamento da Matrícula devem ser sujeitas ao parecer da CNPD.
7. Esta proposta de diploma apenas pode ser aprovada sob a forma de lei parlamentar ou de decreto-lei autorizado.

É este o nosso parecer.

Lisboa, 21 de Abril de 2008.



Ana Roque



Carlos Lobo

Eduardo Campos



Helena António



Luís Barroso



Vasco Almeida (relator)

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)