

PARECER/2019/18

I. Do Pedido

A Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas da Assembleia da República remeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), para apreciação, o Projeto de Lei n.º 1156/XIII/2.^a (PSD), que estabelece o regime jurídico da atividade de transporte público de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros («táxi»).

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 22.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Proteção de Dados Pessoais - LPDP).

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, a operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas a) e b) do artigo 4.º do RGPD –, centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

II. Da Apreciação

1 - A iniciativa parlamentar agora submetida a parecer visa proceder a uma revisão geral do regime jurídico do setor do táxi, por forma a criar um sistema geral harmonioso e equilibrado com as regras aplicáveis ao transporte de passageiros em viaturas descaracterizadas

(TVDE) e das plataformas eletrónicas de reserva, regulados pela Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto.

Assim, propõe-se a eliminação das atuais restrições quantitativas e geográficas (contingentes), bem como a alteração do regime de fixação de preços existente, com vista a permitir a concorrência entre os diversos prestadores de serviços e facilitar um equilíbrio entre a oferta e a procura. Por outro lado, consagra-se a possibilidade de os serviços de táxi se poderem estender às potencialidades criadas pelas plataformas eletrónicas de reserva, permitindo-se a utilização de plataformas online pelos prestadores tradicionais. Visa-se ainda harmonizar os requisitos de certificação e licenciamento entre as duas atividades bem como os requisitos relativos à segurança e qualidade de serviço por forma a evitar discriminação entre os prestadores e segmentos de serviço. Por último o Projeto de Lei abandona a atual solução legal que impõe uma lista taxativa das diferentes formas de prestação e cobrança do serviço de transporte em táxi bem como a uniformização das características e da imagem dos veículos.

2. Como nota prévia importa referir que o Projeto de Lei em análise não consagra nenhuma disposição que diretamente regule os tratamentos de dados pessoais nele previstos nem faz qualquer referência ao RGPD que se aplica desde 25 de maio de 2018.

No entanto o n.º 6 do artigo 7.º do diploma estipula que o regime dos serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas de táxi e os respetivos operadores estão sujeitos ao cumprimento das obrigações e condições previstos nos artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, sendo que a primeira disposição obriga à observação da legislação nacional e europeia relativa à recolha e proteção de dados pessoais.

Note-se que no âmbito do procedimento legislativo da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, não foi promovido parecer da CNPD como obriga o n.º 4 do artigo 36.º do RGPD. Do facto deu esta entidade formalmente nota à Assembleia da República, em 20 de dezembro de 2018, alertando para a existência no diploma de disposições que suscitem reservas à CNPD na

perspetiva da tutela dos cidadãos e da sua conformidade com normas do direito da União Europeia e manifestando a sua preocupação pela Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, no que refere ao tratamento de dados, se limitar a remeter para o regime geral de proteção de dados sem especificar as condições de tratamentos (vg categorias de dados recolhidos, prazos de conservação, imposição do dever de adotar medidas de segurança).

3 - O Projeto de Lei encerra preceitos que visam o tratamento de dados pessoais nos termos do artigo 4.º n.º 1 e n.º 2 do RGPD pelo que importa analisar se respeitam as disposições nele constantes.

Assim:

- a) O n.º 4 do artigo 3.º do diploma em análise, elenca os elementos instrutórios que os interessados devem transmitir ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I.P.) aquando do pedido de licenciamento de operador de atividade de táxi, encontrando-se entre eles dados pessoais dos titulares dos órgãos de administração, direção ou gerência e respetivos certificados de registo criminal.¹

Por sua vez, o n.º 5 do referido artigo dispõe que os interessados são dispensados da apresentação destes elementos *«quando estes estejam em posse de qualquer autoridade administrativa pública nacional, devendo para o efeito dar o seu consentimento para que o IMT, I. P., proceda à respetiva obtenção...»*². Ora estando na presença de um tratamento de dados pessoais cujo fundamento de legitimidade se baseia no consentimento dos titulares dos dados, o mesmo tem de cumprir os requisitos previstos na alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, e, portanto, ser informado e

¹ Note-se que nos termos da Lei n.º 37/2015, de 5 de maio, as entidades públicas competentes para a instrução de procedimentos administrativos dos quais dependa a obtenção de licença podem aceder à informação necessária ao cumprimento de exigência legal de apresentação de certificado de registo criminal aplicável ao procedimento administrativo em causa desde que o titular da informação autorize previamente esse acesso no âmbito de procedimento administrativo (cfr artigo 8.º n.º 3).

² Vide DL n.º 73/2014 de 13 maio



específico. E a informação tem de abarcar os elementos do tratamento de dados enunciados nos artigos 13.º e 14.º do RGPD.

A CNPD recomenda assim, que este artigo seja reformulado no sentido de explicitar que o consentimento em causa deve ser obtido nos termos do RGPD.

- b) Atenção especial nos merece o artigo 7.º do Projeto de Lei que ao definir no seu n.º 3 plataformas eletrónicas de táxi como «as *estruturas eletrónicas da titularidade ou sob exploração de pessoas coletivas que prestam, segundo um modelo de negócio próprio, o serviço de intermediação entre utilizadores e operadores de táxi aderentes à plataforma, na sequência de reserva efetuada pelo utilizador por meio de aplicação informática dedicada*» estipula no n.º 6 que o regime dos serviços disponibilizados por estas plataformas bem como os respetivos operadores estão sujeitos ao cumprimento das obrigações e condições previstos nos artigos 19.º e 20.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, ficando assim obrigadas à observação da «*legislação nacional e europeia relativa à recolha e proteção de dados pessoais e demais informação sensível a que tenham acesso no âmbito da respetiva atividade, nomeadamente a informação sobre o histórico dos percursos realizados*». Entendemos que a formulação do artigo 19.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto é vaga e omissa quanto a alguns aspetos concretos dos tratamentos de dados pessoais em causa, pelo que a mera remissão para o seu regime não afasta a necessidade de regular neste instrumento normativo os tratamentos de dados pessoais em causa, especificando as condições do tratamento. Note-se, desde logo, que a utilização da expressão «*recolha e proteção de dados pessoais*» poderá induzir em erro uma vez que a recolha de dados pessoais é em si mesmo um tratamento de dados pelo que não se justifica nem se compreende a sua autonomização.

O diploma em análise não contempla qualquer referência à aplicabilidade dos princípios de tratamentos de dados pessoais previstos no artigo 5.º do RGPD aos tratamentos de dados em causa.

Desde logo não se especificam medidas de segurança necessárias para os tratamentos de dados pessoais nos termos do artigo 5.º n.º 1, alínea f) e 32.º deste diploma legal. Estes tratamentos de dados pessoais deverão estar rodeados das necessárias medidas de segurança previstas e exigidas na legislação de proteção de dados, tal como terão de se assegurar as condições de limitação de acesso à informação que venham a impedir que pessoas não autorizadas possam conhecer, alterar, difundir, subtrair ou eliminar o seu conteúdo.

Constata-se ainda que não está vertido no diploma qualquer norma que assegure o respeito pelos princípios da minimização e limitação dos dados, de especial acuidade face ao elevado volume e sensibilidade dos dados pessoais objeto de tratamento. De facto, quanto à quantidade e qualidade dos dados pessoais tratados por estas plataformas manda o princípio da necessidade (previsto no artigo 5.º, n.º 1, al. c), quer da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 22 de agosto, doravante LPDP, quer do RGPD) que se limite ao essencial a informação tratada para uma determinada finalidade.

De salientar que o Projeto de Lei nada concretiza quanto ao princípio da transparência, com especial importância nos tratamentos de dados em questão, e que se traduz na obrigação do responsável pelos tratamentos informar os seus clientes sobre as políticas de privacidade.

Por último importa referir que o Projeto de Lei nada refere quanto ao prazo de conservação dos dados pessoais. Assim um dos princípios basilares – o da limitação da conservação (previsto no artigo 5.º, n.º 1, al. e quer da LPDP, quer do RGPD) – não aparece cumprido.

- c) Ainda no âmbito da análise ao artigo 7.º do Projeto de Lei entendemos que o mesmo deveria conter uma referência à obrigação a que está sujeito o responsável pelo

tratamento de realizar previamente uma avaliação de impacto das operações de tratamento previstas sobre a proteção de dados pessoais como decorre do artigo 35.º do RGPD. Note-se que estas plataformas processam dados em grande escala, e que os dados em causa poderão ser de natureza sensível nos termos do artigo 9.º do RGPD (por exemplo dados de saúde quando se solicitam veículos com características específicas de mobilidade, quando um utilizador se regista com necessidades especiais ou é quando é requerido o transporte de cães de guias). Assim, nos termos do artigo 35.º do RGPD estas plataformas eletrónicas estão sujeitas à obrigação de realizar uma Avaliação de Impacto, pelo que se entende que deveria constituir requisito prévio ao seu licenciamento.

A CNPD recomenda pois que o artigo 7.º seja alterado por forma a conter uma disposição que consagre como requisito prévio à autorização de funcionamento destas plataformas eletrónicas a realização de uma Avaliação de Impacto das operações de tratamento previstas sobre a proteção de dados pessoais.

- d) Por outro lado, a remissão para o artigo 20.º da Lei n.º 45/2018 de 10 de agosto feita pelo artigo 7.º n.º 3 da Proposta de Lei levanta muitas dúvidas e reservas à CNPD pois, tal como está redigida a norma, não se alcança o seu significado. De facto, o n.º 2 do artigo 20.º consagra que *«a verificação e certificação dos sistemas tecnológicos de suporte à operação do serviço de TVDE, quanto ao cumprimento da legislação nacional e europeia de proteção de dados pessoais e demais informação sensível a que tenham acesso no âmbito da respetiva atividade, nomeadamente a informação sobre o histórico dos percursos realizados, é realizada mediante auditoria sob supervisão da CNPD»*. Da leitura do clausulado resulta claramente a existência de duas entidades envolvidas na auditoria aos sistemas tecnológicos de suporte à operação do serviço de TVDE quanto ao cumprimento de legislação nacional e europeia de proteção de dados pessoais, sendo que uma entidade será a CNPD. A norma permite no entanto várias interpretações, todas elas demasiado vagas ou

confusas: i - a CNPD supervisiona e outra entidade realiza a auditoria (sendo neste caso necessário que a norma indique de forma expressa qual é a outra entidade); ii- a CNPD realiza a auditoria (e é então necessário que a norma especifique o que contempla essa auditoria, se se trata de uma auditoria da parte técnica ou se está em causa a verificação dos princípios do RGPD); iii - a CNPD certifica e supervisiona (nesta hipótese importa regular qual é o papel de supervisão).

Relembra-se que o RGPD procedeu a uma alteração substancial do papel da CNPD, alterando o paradigma existente de autorizações prévias de tratamentos de dados pessoais, passando esta entidade a ter essencialmente competência para fiscalização *a posteriori*. O RGPD admite claramente a consulta prévia nos termos do artigo 36.º do RGPD, ou seja, «*o responsável pelo tratamento consulta a autoridade de controlo antes de proceder ao tratamento quando a avaliação de impacto sobre a proteção de dados nos termos do artigo 35.º indicar que o tratamento resultaria num elevado risco na ausência de medidas tomadas pelo responsável pelo tratamento para atenuar o risco*» e em poucas mais situações. Não se nos afigura assim isenta de dificuldades uma interpretação da norma que conduza à atribuição à CNPD de competência de fiscalização prévia nesta matéria. Por outro lado, as atribuições da CNPD enquanto Autoridade de Controlo estão consagradas no artigo 57.º do RGPD, e, entre elas, consta que a mesma incentiva o estabelecimento de procedimentos de certificação de proteção de dados nos termos do artigo 42.º n.º 1 e aprova os critérios de certificação nos termos do artigo 42.º n.º 5. Como é sabido encontra-se em processo de aprovação Parlamentar a Proposta de Lei 120/XIII/3ª que assegura a execução na ordem jurídica nacional do RGPD e que atribui ao Instituto Português de Acreditação, I.P., a competência de acreditação de entidades às quais vão assim ser reconhecidos poderes de certificação de tratamentos de dados. Esta opção depende de definição em abstrato pela CNPD de requisitos ou critérios adicionais de acreditação. Assim, uma interpretação que conduza à certificação pela CNPD dos sistemas tecnológicos de suporte à operação do serviço de Táxi, quanto ao

cumprimento da legislação nacional e europeia de proteção de dados pessoais, se afigura inoportuna.

A CNPD recomenda que o n.º 3 do artigo 7.º do Projeto de Lei seja reformulado, eliminando-se a remissão para o artigo 20.º da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, e seja aditada uma disposição que clarifique o entendimento do legislador nesta matéria.

- e) Por último, alguns comentários ao artigo n.º 17 do Projeto de Lei. Aqui se atribui à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e ao IMT, I.P., a supervisão e a regulação da atividade de operador de táxi, bem como dos motoristas de táxi, podendo para o efeito estas entidades solicitar todas as informações que se afigurem necessárias, nomeadamente as que resultem do exercício da atividade. Ora uma vez que a CNPD é autoridade nacional a quem compete controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais em matéria de proteção de dados pessoais recomenda-se a alteração deste preceito por forma a sublinhar o papel desta entidade na garantia dos direitos dos titulares dos dados, abrangendo os profissionais associados aos operadores de táxi e os utilizadores do serviço que efetuaram o seu registo nas plataformas.

Por outro lado, o n.º 3 do artigo 17.º do Projeto de Lei ao permitir que a AMT e o IMT, I.P., solicitem *todas informações necessárias, nomeadamente as que resultem do exercício da atividade* parece abrir a possibilidade destas instituições acederem ao histórico das viagens e dos respetivos utilizadores. Tal solução revela-se manifestamente abusiva do ponto de vista da proteção dos dados pessoais, pelo que urge o esclarecimento deste dispositivo legal.

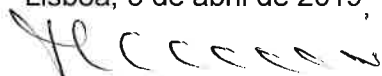
Como nota final chama-se a atenção para o lapso na alínea h) do artigo 18.º relativamente à denominação da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

III Das Conclusões

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda a alteração do Projeto de Lei, designadamente quanto aos seguintes pontos:

- 1 – A reformulação do n.º 4 do artigo 3.º do diploma no sentido de especificar que o consentimento dos titulares dos dados tem de cumprir os requisitos previstos na alínea 11) do artigo 4.º do RGPD;
- 2 – A eliminação da remissão para os artigos 19.º e 20.º da Lei 45/2018, de 10 de agosto, constante do n.º 3 do artigo 7.º da Proposta de Lei e a sua substituição por um artigo que especifique as condições dos tratamentos de dados nos termos acima descritos;
- 3 – A introdução de uma disposição que consagre como requisito prévio à autorização de funcionamento destas plataformas eletrónicas a realização de uma Avaliação de Impacto das operações de tratamento previstas sobre a proteção de dados pessoais;
- 4 – A clarificação do regime de verificação e certificação dos sistemas tecnológicos de suporte à operação do serviço de Táxi pretendido pelo legislador, a consagrar no presente diploma;
- 5 - A alteração do artigo 17.º do Projeto de Lei por forma a sublinhar o papel da CNPD na garantia dos direitos dos titulares dos dados, abrangendo os profissionais associados aos operadores de táxi e os utilizadores do serviço que efetuaram o seu registo nas plataformas e a reformulação do seu n.º 3 especificando o tipo de informação a que a AMT e o IMT, I.P., têm acesso no âmbito dos seus poderes de supervisão.

Lisboa, 3 de abril de 2019,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. C. Guedes de Oliveira', written over the printed name.

Maria Cândida Guedes de Oliveira (Relatora)