

PARECER/2020/60

I. Pedido

O Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna solicitou o parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) sobre o «pedido de autorização para utilização de câmaras de videovigilância na monitorização da fronteira terrestre, durante o período de reposição de controlo documental, no âmbito da pandemia da doença COVID-19». O pedido de autorização, apresentado pela Guarda Nacional Republicana (GNR), reporta-se, em concreto, à «utilização de meios de videovigilância a partir de câmaras portáteis acopladas a *Remotely Piloted Aircraft Systems*».

O pedido é formulado ao abrigo da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (doravante, Lei n.º 1/2005), que regula a utilização de sistemas de vigilância por câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento. A utilização de câmaras móveis, nos termos desta lei, está sujeita a autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente, precedida de parecer da CNPD.

No pedido invoca-se ainda a atual situação de calamidade e a reintrodução dos controlos de fronteira interna entre Portugal e Espanha, que delimita temporalmente a utilização deste sistema de videovigilância. E explicita-se que este é o meio «que demonstra ser o mais adequado para a manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção da prática de crimes».

O pedido vem acompanhado por dois anexos onde estão indicadas as áreas territoriais objeto de controlo na linha de fronteira, bem como a informação técnica sobre os equipamentos. Foi ainda enviada a avaliação de impacto sobre a proteção de dados.

II. Apreciação

O pedido de autorização refere-se à utilização de 14 equipamentos constantes do Anexo A, que correspondem a câmaras de vídeo acopladas a *Remotely Piloted Aircraft Systems* (veículos aéreos tripulados remotamente, doravante RPAS). Pretende-se a utilização durante o período determinado pelo Governo para os procedimentos de controlo na fronteira,



«nos locais indicados na lista em Anexo B, bem como na linha de fronteira entre os mesmos». Afirma-se que a utilização deste sistema de videovigilância «[é] de fulcral importância para a monitorização das fronteiras terrestres, marítimas e fluviais [...], essencialmente para o apoio à vigilância, patrulhamento e controlo efetuado pelo dispositivo da GNR na deteção de entradas de pessoas e viaturas fora dos locais legalmente autorizados». Declara-se que as câmaras captam apenas imagens, as quais são visualizadas pelo operador da aeronave no *hardware* próprio do equipamento, não existindo transmissão de dados para qualquer outro local, e que não há gravação de imagens nem captação e gravação de som.

Mais se especifica no pedido que «[o] sistema de videovigilância do RPAS será operado a uma altitude mínima de 50 metros da altura do solo, não se efetuando qualquer identificação pessoal, mas sim apenas a visualização dos espaços».

1. Falta de fundamento legal para a utilização de veículos aéreos remotamente tripulados com a finalidade de videovigilância de pessoas

A Lei n.º 1/2005, no artigo 6.º, prevê e regula a utilização de câmaras de vídeo portáteis para as finalidades elencadas no n.º 1 do seu artigo 2.º, entre as quais se destaca a enunciada na alínea *c)* e invocada no pedido: *garantia da segurança de pessoas e bens, públicos e privados, e prevenção da prática de crimes, em locais em que exista razoável probabilidade da sua ocorrência*. Todavia, o presente pedido de utilização de câmaras de vídeo portáteis apresenta a especificidade de as mesmas estarem acopladas ou integradas em RPAS, potenciando o impacto dessa utilização sobre a vida privada das pessoas e sobre a sua liberdade de deslocação.

Na verdade, e como a CNPD explicou no passado, a utilização de câmaras de videovigilância acopladas a estas aeronaves, pela especial mobilidade destes aparelhos, tem um impacto muito superior na privacidade e liberdade dos cidadãos do que a de uma câmara de vídeo móvel transportada por um agente policial, sendo, por isso, suscetível de afetar numa muito elevada medida os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada, à proteção dos dados pessoais e à liberdade. Com efeito, este tipo de equipamento facilita e promove a possibilidade de controlo das deslocações das pessoas e, portanto, de conhecimento da sua localização e rastreamento da sua ação. Como a CNPD sustentou no Parecer n.º 41/2014, de 27 de maio, a utilização de *drones* ou RPAS *potencia de tal forma,*

com tal abrangência e com tal intensidade a restrição dos direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, da proteção de dados pessoais e da liberdade, que não pode a ponderação destes direitos com os valores justificadores daquela utilização ser remetida para a discricionariedade da Administração Pública, sem a definição legal de critérios decisórios mais delimitados. E isto, seja qual for a natureza da entidade ou organismo administrativo competente para concretizar tal ponderação¹.

Na verdade, como também se referiu no Parecer n.º 41/2015, de 29 de maio², a ausência de lei a prever e regular a utilização de RPAS pelas forças de segurança *implica deixar para as entidades administrativas competentes o dever de decisão e o dever de emissão de parecer (respetivamente, pelo Ministro da Administração Interna e pela CNPD), em procedimentos de natureza urgente, que reclamam ponderações num muito curto espaço de tempo, sem critérios objetivos precisos que permitam aos referidos órgãos administrativos exercer o poder discricionário de forma mais balizada numa matéria tão sensível como esta³.*

Ora, consabidamente, é entendimento da CNPD que a Lei n.º 1/2005 não serve como fundamento de legitimidade para a utilização de câmaras com recurso a RPAS, porquanto nem o seu teor literal, nem a sua *ratio*, reflete a ponderação entre os interesses subjacentes à videovigilância com esse âmbito e impacto e o âmbito e intensidade da restrição dos direitos fundamentais das pessoas singulares⁴.

¹ Acessível em https://www.cnpd.pt/home/decisooes/Par/40_41_2014.pdf

² Acessível em https://www.cnpd.pt/home/decisooes/Par/40_41_2015.pdf

³ É que, como se disse, a intensidade e a abrangência do potencial lesivo daqueles direitos fundamentais que a utilização de aeronaves remotamente tripuladas para fins de videovigilância de pessoas comporta não se compadece com o exercício de um amplo poder discricionário, sem limites ou critérios legais mais precisos e específicos para o tipo de impacto decorrente de tal utilização.

⁴ Na verdade, como a CNPD já teve oportunidade de explicar nos pareceres acima citados, ainda que se admitisse que o teor literal do artigo 1.º, n.º 2, do diploma permite a conclusão de que a utilização de RPAS cabe no objeto deste diploma, a consideração dos outros elementos hermenêuticos afasta tal conclusão. Em especial, importa atentar no espírito da lei, para verificar se o regime nela previsto comporta normas que traduzam a ponderação dos diferentes direitos e interesses em jogo perante a utilização de meios técnicos análogos às câmaras de vídeo dotados de elevada e especial mobilidade, isto é, simplificando, para ver se a situação em apreço cabe ainda na *ratio* do diploma.

Ora, da leitura do diploma, e especificamente, da sua articulação com a Portaria que vem garantir a sua execução – Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, que fixa os requisitos técnicos mínimos das câmaras – depressa se

É certo que, recentemente, no Parecer n.º 2020/32, de 26 de março⁵, a CNPD admitiu a utilização de câmaras com recurso a RPAS para a mesma finalidade, mas suportando-se no Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que, no contexto da atual pandemia, determinou a suspensão parcial do direito de deslocação e de fixação no território nacional, legitimando as *restrições necessárias* a esse direito «*para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia*», legitimando o estabelecimento de «*controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em território nacional ou de condicionar essa entrada à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da epidemia*» (cf. artigo 4.º).

Como então a CNPD explicou, *a suspensão parcial da liberdade de deslocação e de fixação no território nacional, bem como a autorização de reposição de fronteiras assim decretada, vem permitir a adoção das medidas de polícia adequadas, necessárias e proporcionais à prevenção e combate à pandemia em termos constitucionalmente enquadrados, servindo assim para legitimar a utilização de câmaras de videovigilância por recurso a RPAS na medida em que a mesma se revele adequada, necessária e não excessiva àquelas finalidades. Nessa medida, o Decreto presidencial permite ultrapassar a lacuna legal quanto à utilização de RPAS com câmaras de vídeo e quanto ao controlo, por essa via, de deslocação e de localização das pessoas captadas nas imagens*. Assim, no quadro do referido decreto presidencial, a CNPD admitiu que, *existindo enquadramento constitucional para as restrições à liberdade de deslocação «necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia», também a restrição da*

retira que o regime jurídico não se adequa à utilização de aeronaves remotamente tripuladas com câmaras de vídeo acopladas. Com efeito, as finalidades para as quais a referida lei permite a autorização de videovigilância por forças de segurança, elencadas no n.º 1 do artigo 2.º – aqui especialmente em causa, a proteção da segurança das pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes – só parecem poder ser atingidas se as câmaras tiverem aptidão para permitir o reconhecimento e a identificação de indivíduos (cf. p. *iii*) da alínea b) do Anexo a que se refere o artigo 2.º da Portaria n.º 372/2012).

Se, como resulta da leitura conjunta dos dois diplomas, a videovigilância que visa a proteção da segurança das pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes exige a possibilidade de reconhecimento e identificação de indivíduos, não pode deixar de se reconhecer que a videovigilância por via de tecnologia que apenas pretenda assegurar *a prevenção de crimes sem identificação pessoal* não é capaz de realizar as finalidades para que a lei admite a sua utilização. Deste modo sendo evidente que a utilização de câmaras por via aérea não cumpre a finalidade para a qual a Lei n.º 1/2005 constitui o fundamento, não se enquadrando no referido quadro legal.

⁵ Acessível em https://www.cnpd.pt/home/decisoies/Par/PAR_2020_32.pdf.

privacidade, na estrita dimensão que se encontra diretamente dependente daquela liberdade, esteja constitucionalmente enquadrada.

Mais esclareceu a CNPD reconhecer, *na situação excecional que se vive em Portugal, a adequação e a necessidade de recurso a um sistema de videovigilância suportado em RPAS para controlo das fronteiras nacionais, em especial «na linha fronteira entre os locais indicados na lista em anexo I», como é alegado, com fundamentação, no pedido da GNR.*

Todavia, a CNPD reconheceu a proporcionalidade dessa medida apenas durante o período do estado de emergência, por existir enquadramento constitucional, com fundamento no artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, para a suspensão do exercício da liberdade de deslocação e para o estabelecimento de controlos fronteiriços de pessoas e bens, daí concluindo pelo enquadramento constitucional da restrição da privacidade que a captação de imagens a partir de RPAS pode implicar.

Ora, no caso agora em apreço, a situação que justifica a monitorização das fronteiras pela GNR não está enquadrada nos mesmos termos.

Na verdade, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 34-A/2020, de 12 de maio, determina a prorrogação do período de reposição, a título excecional e temporário, do controlo documental nas fronteiras, no contexto da declaração de situação de calamidade por resolução do mesmo órgão (Resolução n.º 33.º-A/2020, de 30 de abril), sem que tal determinação tenha sido precedida da suspensão do exercício – ou da restrição – da liberdade de deslocação e da liberdade de entrada no território português em termos reconhecidos como legítimos pela Constituição da República Portuguesa (CRP)⁶. Assim, para um período que não é abrangido pelo decretamento presidencial do estado de emergência, a restrição dos direitos, liberdades e garantias só pode ser determinada pela Assembleia da República ou pelo Governo desde que munido de uma lei de autorização (cf. n.º 2 do artigo 18.º e alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP).

De resto, a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, no seu artigo 5.º, exige lei específica que preveja e regule o tratamento de dados pessoais, apenas admitindo que este ocorra sem lei quando o mesmo seja «necessário para a proteção dos interesses vitais do titular dos dados ou de

⁶ Assinale-se, aliás, que no pedido de autorização, seguramente por lapso, se faz referência à adequação deste meio para «assegurar a suspensão dos direitos de deslocação e fixação em qualquer parte do Território Nacional», a qual, objetivamente, não se verifica mais.

outra pessoa singular», condição que supõe a imediata proteção de tais interesses vitais como consequência direta da realização do tratamento, o que no caso concreto não se verifica.

Em suma, não questionando a bondade da intenção subjacente à utilização deste equipamento, a CNPD não encontra fundamento legal para a utilização de aeronaves remotamente tripuladas para a finalidade de videovigilância de pessoas na medida em que da sua utilização pode resultar a restrição dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais.

2. A finalidade visada com a utilização de aeronaves remotamente tripuladas e a identificabilidade das pessoas

No caso concreto, apesar de, no pedido de autorização, a GNR declarar que não se efetua qualquer identificação pessoal, mas apenas a visualização dos espaços, as características técnicas das câmaras, máxime a funcionalidade de *zoom*, bem como a altitude mínima de voo indicada (50 metros da altura do solo), não permitem afastar a possibilidade de identificação das pessoas captadas pelas imagens e, portanto, não permitem afastar o risco de afetação da vida privada daquelas. Aliás, uma das aeronaves indicadas no Anexo A apresenta como característica a altitude de 30 metros, o que parece uma contradição com o declarado no texto do pedido quanto à altitude mínima de voo.

Mais, a circunstância de o equipamento permitir a gravação e conservação das imagens constitui um meio facilitador da identificação das pessoas, pelo que, apesar da intenção, declarada pela GNR, de não proceder à gravação, essa identificação não fica prevenida.

Deste modo, só pode concluir-se que o sistema de videovigilância com suporte em RPAS a que se reporta o presente pedido de autorização não previne de modo efetivo a identificação das pessoas abrangidas pelas imagens, pelo que não afasta o risco de afetação da vida privada.

Vem a propósito referir que neste mesmo sentido se pronunciou recentemente o *Conseil d'État* – o Supremo Tribunal Administrativo francês – sobre a utilização de um sistema de videovigilância com suporte em RPAS no atual contexto de pandemia, considerando que o mesmo corresponde a um tratamento de dados pessoais e que afeta o direito ao respeito

pela vida privada, não obstante as forças de segurança declararem a não ativação do *zoom*, a não gravação de imagens e uma altitude de voo de 80 a 100 metros⁷.

Aliás, a finalidade da utilização do sistema de videovigilância com suporte em RPAS depende da possibilidade de deteção de pessoas a cruzar a fronteira e de eventual rastreamento para efeito da interceção das mesmas no terreno pelas forças de segurança, razão por que nunca se poderá afirmar não haver um tratamento de dados pessoais.

É que na operação da interceção no terreno, realizada na sequência de alerta dado pelo operador do RPAS, essas pessoas sempre serão identificadas pelas forças de segurança. Com efeito, para determinar se há um tratamento de dados pessoais é suficiente que seja tratada uma informação que só indiretamente identifica a pessoa, pois, como explica o Tribunal de Justiça da União Europeia, «não é necessário que todas as informações que permitem identificar a pessoa em causa tenham de estar na posse de uma única pessoa»⁸.

Nestes termos, a CNPD não vê como se possa aqui sequer aplicar medidas técnicas que tornassem impossível, ou muito difícil, a identificação das pessoas filmadas, porque desse modo ficaria prejudicada a finalidade desta utilização do sistema de videovigilância com suporte em RPAS.

III. Conclusão

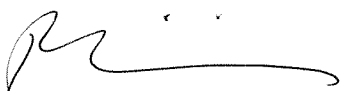
1. Tendo cessado o estado de emergência, a CNPD não encontra fundamento constitucional e legal para a utilização de aeronaves remotamente tripuladas (RPAS) para a finalidade de videovigilância de pessoas na medida em que da sua utilização pode resultar a restrição dos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais; com efeito:
 - i. A Lei n.º 1/2005 não serve como fundamento de legitimidade para a utilização de câmaras com recurso a RPAS, porquanto nem o seu teor literal, nem a sua *ratio*, reflete a ponderação entre os interesses subjacentes à videovigilância com esse

⁷ Cf. Decisão de 18 de maio de 2020 no caso que opôs a *Association La Quadrature du Net e Ligue des Droits de L'Homme à République Française* (n.ºs 440442, 440445), pp. 7 e 8, em especial, §§12 e 16.

⁸ Cf. Acórdão *Patrick Breyer v. República Federal da Alemanha*, de 19 de outubro de 2016 (C-582/14), §§ 40 a 43.

- específico âmbito e impacto, por um lado, e o âmbito e a intensidade da restrição dos direitos fundamentais das pessoas singulares, por outro lado;
- ii. No atual período, que não é abrangido pelo decretamento presidencial do estado de emergência, a restrição dos direitos, liberdades e garantias que decorre da utilização de sistema de videovigilância com suporte em RPAS só pode ser determinada por lei da Assembleia da República ou por decreto-lei do Governo devidamente precedido de lei de autorização, a prever e regular tal tratamento de dados, o que no caso não se verifica.
2. Considerando que as características técnicas das câmaras não permitem afastar a possibilidade de identificação das pessoas captadas pelas imagens e, portanto, não permitem afastar o risco de afetação da vida privada daquelas, e tendo ainda em conta que a finalidade desta utilização de RPAS com câmaras de videovigilância acopladas é exatamente detetar, para impedir ou reprimir, a entrada de pessoas no território nacional, não existem medidas técnicas que tornem impossível, ou muito difícil, a identificação das pessoas filmadas sem frustrar a finalidade visada.

Aprovada na reunião de 3 de junho de 2020



Filipa Calvão (Presidente)