

PARECER/2020/32

I. PEDIDO

Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna de 23 de março de 2020 foi solicitado parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) sobre o pedido de autorização para a «recolha de imagens por câmaras móveis, com suporte de *Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS)» da Guarda Nacional Republicana (GNR) «na linha de fronteira, bem como nas cercas sanitárias estabelecidas ou a estabelecer, durante o Estado de Emergência».

O pedido da GNR 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, 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 o estado de emergência, o qual delimita temporalmente a utilização deste sistema de videovigilância.

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. A solicitação da CNPD, foi ainda enviada informação técnica complementar relativa às medidas de segurança.

II. APRECIÇÃO

1. Objeto do parecer a emitir nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro

Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (doravante, Lei n.º 1/2005), o parecer da CNPD restringe-se à pronúncia sobre a conformidade do pedido com as regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos, bem como acerca das medidas especiais de segurança a implementar adequadas a garantir os controlos de entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão,

da introdução e do transporte e, bem como à verificação do cumprimento do dever de informação e perante quem os direitos de acesso e retificação podem ser exercidos.

De acordo com o disposto no mesmo preceito legal e nos n.ºs 4, 6 e 7 do artigo 7.º daquela lei, é também objeto do parecer da CNPD o respeito pela proibição de instalação de câmaras fixas em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo ou a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência.

Deve ainda a CNPD verificar se estão assegurados, a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas de acordo com a presente lei, os direitos de acesso e eliminação, com as exceções previstas na lei.

Nos termos do n.º 7 do artigo 3.º do mesmo diploma legal, pode também a CNPD formular recomendações tendo em vista assegurar as finalidades previstas na lei, sujeitando a emissão de parecer totalmente positivo à verificação da completude do cumprimento das suas recomendações.

2. Utilização de câmaras de vídeo móveis com suporte de RPAS em estado de emergência

O pedido de autorização refere-se à utilização, durante o estado de emergência, de 14 câmaras de vídeo com suporte de RPAS, na linha de fronteira entre os postos de passagem autorizados nas fronteiras terrestres e entre os postos de passagem fluviais/marítimos, devidamente identificados, bem como *«nas cercas sanitárias estabelecidas ou a estabelecer, durante o Estado de Emergência»*. As câmaras captam apenas imagens, e não som, as quais são visualizadas pelo operador da aeronave no *hardware* próprio do equipamento e são transmitidas em tempo real para o Centro Integrado Nacional de Gestão Operacional do Comando Operacional (CINGOp) da GNR, em Lisboa, onde são também visualizadas.

A Lei n.º 1/2005 prevê, no artigo seu 6.º, 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 destacam as visadas com o presente 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 nos RPAS – em Veículos Aéreos Não Tripulados –, potenciando o impacto dessa utilização sobre a vida privada das pessoas e sobre a sua liberdade de deslocação.

Como é sabido, a CNPD tem entendido 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 a extensão e intensidade da restrição dos direitos fundamentais das pessoas singulares.

Não obstante, no presente pedido é invocado o estado de emergência, declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no contexto da atual pandemia. Tal Decreto determinou, pelo período de 15 dias, a suspensão parcial do exercício 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, incluindo [...] o estabelecimento de cercas sanitárias*», bem como legitimou 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).

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 epidemia em termos constitucionalmente enquadrados, servindo 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 exata 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, da deslocação e da localização das pessoas captadas nas imagens.

Assinala-se que a CNPD não contesta, 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. Paralelamente, a CNPD não questiona a adequação e a necessidade de recurso ao mesmo sistema para controlo do respeito pela cerca sanitária estabelecida no concelho de Ovar, embora com especiais cautelas, atendendo ao facto de se abrangerem zonas

com maior densidade populacional, onde o impacto sobre os direitos fundamentais pode revestir maior intensidade.

E reconhece 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 privacidade, na estrita dimensão que se encontra diretamente dependente daquela liberdade, esteja constitucionalmente enquadrada. Esclarece-se que o direito ao respeito pela vida privada é afetado pela possibilidade que, por via da utilização de captação de imagens com recurso a RPAS, é reconhecida às forças de segurança de controlo das deslocações das pessoas e, portanto, de conhecimento da sua localização. Importa, contudo, sublinhar que a restrição da vida privada é mitigada pelo facto de não haver captação de som.

Nestes termos, com fundamento no artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e pelo período que durar o estado de emergência, a CNPD considera haver enquadramento jurídico para a utilização de câmaras de vídeo com suporte de RPAS nas áreas concretamente delimitadas no pedido formulado pela GNR.

2. Ainda assim, porque, como é sublinhado no Decreto presidencial e é imposto pelo n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), as restrições devem limitar-se ao estritamente necessário às finalidades visadas, a CNPD formula as seguintes observações e recomendações:

- a. Relativamente à captação de imagens, tendo em conta as finalidades declaradas e o respetivo fundamento jurídico, importa assegurar que a captação de imagens seja feita de modo a salvaguardar a privacidade daqueles que se encontram nas respetivas casas. Na verdade, o citado Decreto Presidencial não legitima a restrição da intimidade da vida privada e, portanto, da esfera de privacidade quando as pessoas se encontram confinadas à sua habitação. Desse modo, a captação de imagens por recurso a RPAS deve, se possível, evitar as áreas habitacionais. Quando tal não seja possível, também para respeito do disposto no n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005 e por manifesta falta de adequação à finalidade visada, deve procurar assegurar-se que não sejam captadas imagens do interior das habitações, porventura determinando-se que, nessas áreas, o voo das aeronaves remotamente controladas ocorra a altitude superior.

Esta recomendação assume especial relevância na monitorização do respeito pela cerca sanitária no concelho de Ovar.

- b. No pedido é declarado que se garante o direito de informação imposto pelo artigo 4.º da Lei n.º 1/2005. A GNR afirma que *«a captação de imagens será efetuada por Guardas uniformizados e/ou estando devidamente identificados como militares da GNR através de colete de alta visibilidade, estando estes e as câmaras móveis visíveis ao público, sendo facilmente identificáveis como elementos desta Força de Segurança, uma vez que atendendo à dimensão e características dos locais, seria de todo impossível afixar informação de forma a cobrir todas as possibilidades»*.

A CNPD reconhece que afixação dos avisos previstos na Portaria n.º 373/2012, de 16 de novembro, não é no caso concreto um meio adequado, nem exequível, de prestar informação, e considera que o direito é adequadamente garantido por via de comunicação, *«nos meios habituais de divulgação, de que a GNR vai utilizar este sistema de videovigilância nos locais indicados»*, como também se indica no pedido.

Todavia, o pedido é omissivo quanto à garantia dos direitos de acesso e de eliminação dos titulares dos dados, previstos e regulados no artigo 10.º da Lei n.º 1/2015. Ora, as circunstâncias em que assenta o pedido e a fundamentação do pedido, em especial o estado de emergência, não parecem justificar a restrição genérica daqueles direitos, em especial do direito de acesso, que se encontra consagrado no n.º 1 do artigo 35.º da CRP. Ainda que se admita que o exercício do mesmo possa ser, no quadro da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, concretamente restringido ou condicionado, não se vê fundamento para o seu afastamento por princípio.

Assim, a CNPD recomenda a garantia do direito de acesso, ainda que porventura condicionado com fundamento em concretas circunstâncias.

- c. Em relação às medidas de segurança previstas quanto à transmissão e conservação das imagens, bem como quanto ao acesso às mesmas, esclarece-se no pedido que a transferência entre as câmaras e o respetivo comando da operação é encriptada (ainda que não se especifique o protocolo de encriptação), indicando-se ainda o meio de transmissão de imagens para o CINGOp.

Fica, contudo, por esclarecer em que termos ocorre a transferência física dos registos em disco interno da câmara (cartão SD), onde as imagens são gravadas, para o «contentor de informação encriptado», não podendo quanto a este aspeto a CNPD pronunciar-se por insuficiência de elementos. Assinale-se que a afirmação de que é *«garantido a todo o momento os termos da custódia e confidencialidade dos ficheiros»* não explicita, nem permite compreender, as medidas que quanto a esse específico processo serão eventualmente adotadas. No mais, estabelece-se que o acesso e visualização das imagens no CINGOp é realizado por militares da GNR, *«devidamente autorizados e credenciados, mediante autenticação no sistema, sendo as operações realizadas objeto de registo, passível de auditoria»*.

Em suma, a generalidade das medidas de segurança, tal como descritas, afiguram-se adequadas, ressalvando-se somente a transferência dos registos das imagens das câmaras para o referido «contentor de informação encriptado», em relação à qual, face à insuficiência de informação no processo, a CNPD recomenda a adoção de medidas adequadas a garantir a integridade das imagens gravadas.

3. Finalmente, uma última observação relacionada com o âmbito do pedido de autorização. Pretende a GNR uma autorização que abranja a monitorização *nas cercas sanitárias estabelecidas ou a estabelecer, durante o Estado de Emergência*. A CNPD limitou, neste parecer, a sua apreciação à monitorização da cerca sanitária estabelecida no concelho de Ovar, por considerar que o objeto do parecer e da autorização a emitir incide sobre situações concretas e devidamente delimitadas. Não ignorando que, no estado excecional decorrente da pandemia, possa o Governo determinar outras cercas sanitárias e que, portanto, quanto a essas, venha a revelar-se imprescindível e urgente a utilização de câmaras de vídeo em suporte de RPAS e, nessa medida, também seja urgente a emissão da correspondente autorização, a CNPD entende, contudo, que o seu parecer não pode ultrapassar as concretas condições de captação e transmissão das imagens.

III. CONCLUSÃO

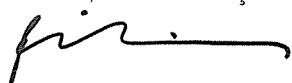
Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, pelo período de duração do estado de emergência, permite ultrapassar a lacuna da Lei n.º 1/2005 quanto à utilização de aeronaves remotamente pilotadas (ou de aeronaves não tripuladas) com câmaras de vídeo e quanto ao controlo, por essa via, da deslocação e da localização das pessoas captadas nas imagens. Nessa medida, a CNPD considera haver enquadramento jurídico para a utilização de câmaras de vídeo acopladas ou integradas nas referidas aeronaves na linha de fronteira entre os postos de passagem autorizados nas fronteiras terrestres e entre os postos de passagem fluviais/marítimos, devidamente identificados no pedido da GNR, bem como na cerca sanitária estabelecida no concelho de Ovar.

Como as restrições aos direitos fundamentais devem limitar-se ao estritamente necessário às finalidades visadas com a utilização deste sistema de videovigilância, a CNPD recomenda:

- a) Que se garanta que a captação de imagens assim realizada salvaguarde a privacidade daqueles que se encontram nas respetivas habitações;
- b) Que se garanta o direito de acesso às imagens gravadas, nos termos legalmente previstos.

Recomenda ainda a adoção de medidas adequadas a garantir a integridade das imagens gravadas no processo de transferência dos registos das imagens da câmara para o referido «contentor de informação encriptado».

Lisboa, 26 de março de 2020



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)