

## PARECER/2022/19

### I. Pedido

1. Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, datado de 2 de dezembro de 2021, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) sobre o pedido de autorização para «utilização do sistema de Videovigilância para a prevenção de incidentes de ordem pública em eventos desportivos qualificados como de risco elevado a partir de câmaras portáteis acopladas em Remotely Piloted Aircraft Systems», submetido pela Guarda Nacional Republicana (GNR).
2. O pedido foi apresentado nos termos do n.º 2 do artigo 3.º 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 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.
3. O pedido vem acompanhado de um documento do qual consta a fundamentação do pedido e a informação técnica do sistema, doravante designado por “Fundamentação”, que integra ainda, em anexo, a avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD).

### II. Apreciação

#### i. Objeto do parecer a emitir nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro

4. Apesar de o pedido ter sido formulado ao abrigo da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, como, entretanto, esta foi revogada pela Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança e pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil a sistemas de videovigilância para captação, gravação e tratamento de imagem e som (doravante, Lei n.º 95/2021), a CNPD aprecia o presente tratamento de dados pessoais à luz do novo regime legal.
5. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º e do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 95/2021, o parecer da CNPD restringe-se à pronúncia sobre a conformidade do pedido com as regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos e com o previsto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º e nos artigos 16.º, 18.º a 20.º e 22.º do mesmo diploma legal.
6. Nos termos destes artigos, é também objeto do parecer da CNPD o respeito pela proibição de instalação e utilização de câmaras fixas ou portáteis em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo e ainda a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência ou de estabelecimentos

hoteleiros e similares, e quando essa captação afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada.

7. É igualmente objeto de parecer da CNPD a recolha e o tratamento subsequente dos dados pessoais, em especial quando realizado através de um sistema de gestão de analítica dos dados captados, por aplicação de critérios técnicos, bem como o respeito pelas condições e limites de conservação das gravações.

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

## **ii. A finalidade da utilização de *drones* em eventos desportivos qualificados como de risco elevado**

9. Não obstante não caber, nos termos das competências definidas na Lei n.º 95/2021, à CNPD pronunciar-se sobre a proporcionalidade da utilização de sistemas de videovigilância no espaço público e nos espaços privados de acesso público, essa competência já existe quando em causa estejam câmaras instaladas em áreas que sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo, ou quando aquelas captem imagens e som do interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência ou de estabelecimentos hoteleiros e similares, ou quando a captação de imagens ou som afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada (cf. n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º da Lei n.º 95/2021).

10. Em causa está a utilização de um sistema de videovigilância para a prevenção de incidentes de ordem pública em eventos desportivos qualificados como de risco elevado composto por 14 câmaras portáteis acopladas em *Remotely Piloted Aircraft Systems* (aeronaves pilotadas remotamente, vulgo *drones*).

11. A qualificação dos eventos desportivos está regulada no artigo 12.º da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, alterada pela Lei n.º 92/2021, de 17 de dezembro.

12. De acordo com o pedido e a Fundamentação que o acompanha, a sua utilização tem em vista a proteção de pessoas e bens, públicos ou de acesso público, e a prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes, em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência, correspondendo assim às finalidades previstas na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 95/2021 (cf. p. 2 da Fundamentação). Especificamente, pretende-se que essa utilização ocorra «em locais/eventos qualificados como de risco elevado pela Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto», assegurando «uma adequada cobertura dos acessos e áreas envolventes ao recinto desportivo, nomeadamente estações de serviço nos principais eixos rodoviários de acesso, eixos rodoviários de acesso a um perímetro de 2 km do recinto, parques de estacionamento na zona envolvente ao recinto e zonas de acesso ao perímetro de segurança do recinto locais e áreas considerados de

maior histórico de ocorrências e distúrbios civis». Realça-se ainda que «o espaço visado se destina, em rigor, a monitorizar vias de acesso e áreas de acumulação de pessoas, zonas públicas de livre acesso não habitacionais» (cf. ponto 4.a. da Fundamentação que acompanha o pedido).

13. Declara-se também que o sistema não capta nem grava som – em rigor, as câmaras utilizadas não têm essa funcionalidade – e que será efetuada visualização de imagens em tempo real, sem transmissão nem gravação das mesmas. Na verdade, especifica-se que as imagens captadas são apenas visualizadas pelo operador da câmara aquando da sua utilização (cf. ponto 4.g. da Fundamentação). E esclarece-se que, para a monitorização do movimento de pessoas e de viaturas antes, durante e depois do evento desportivo, as aeronaves tripuladas remotamente «operam a uma altitude média de 100 metros do solo, não se efetuando qualquer identificação pessoal» (cf. ponto 4.e. da Fundamentação).

14. Face ao descrito, sendo reduzido o risco de identificação das pessoas, afigura-se que os limites definidos nos n.ºs 4 a 6 do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021 são respeitados.

15. De todo o modo, sublinha-se que a utilização de câmaras instaladas em veículos aéreos, de acordo com o n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 95/2021, está agora sujeita a específicas condições, as quais visam precisamente impedir a identificabilidade das pessoas captadas nas imagens. Aí se impõe que as câmaras só captem «imagens na vertical, para efeitos de visualização dos espaços de enquadramento e que não permitam a identificação de pessoas». Deve, por isso, na utilização do presente sistema de videovigilância atender-se a tais limites.

16. Tendo em conta estas condições legais, bem como a declaração na AIPD de que o sistema de videovigilância será operado a uma altitude média de 100 metros e mínima de 50 metros de altura do solo (cf. ponto 3 do Anexo B), parece dever concluir-se que a utilização da aeronave tripulada remotamente caracterizada por último no Anexo A («Drone DJI TELLO») não cumpre as exigências e limites impostos ou assumidos no pedido de autorização. Na realidade, a indicação, como característica do referido drone, de «Altitude: 30m» no Anexo B, sem que na AIPD haja qualquer avaliação específica quanto a este equipamento e à sua capacidade para observar a condição de ser «operado a uma altitude média de 100 metros e mínima de 50 metros de altura do solo», permite concluir não estar demonstrado o respeito pelas condições assumidas no pedido e, especialmente, pelos limites legais e especificamente pela garantia de que não permite a identificação das pessoas. Recorda-se que a AIPD tem desde logo por função demonstrar que os sistemas de videovigilância cumprem os requisitos legais.



17. Deste modo, a CNPD recomenda a exclusão da utilização deste equipamento – «Drone DJI TELLO» –, salvo demonstração efetiva de que o mesmo garante o cumprimento dos limites definidos no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 95/2021.

**iii. O âmbito do pedido de autorização: os eventos desportivos qualificados como de risco elevado**

18. Importa também assinalar que o âmbito do pedido de autorização (e do parecer prévio da CNPD) vem apresentado em termos amplos, para qualquer evento desportivo que se realize no futuro, desde que preencha o pressuposto de ser qualificado como de elevado risco pela Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto. Todavia, um tal âmbito descaracteriza a função de controlo administrativo prévio que o procedimento autorizativo serve; controlo que, por definição, é concreto e, portanto, pressupõe a apreciação das concretas circunstâncias do evento para apurar da necessidade de utilização de um sistema de videovigilância suportado em drones com esta intensidade e âmbito.

19. Na verdade, a autorização administrativa do Ministro da Administração Interna, ou do Secretário de Estado em que a competência autorizativa tenha sido delegada, tem de corresponder a uma decisão individual e concreta (cf. artigo 148.º do Código Procedimento Administrativo). Ora, quando se solicita uma autorização para todos os eventos desportivos futuros de determinado tipo, a decisão é emitida em abstrato, sem tomar em linha de conta as circunstâncias concretas de cada evento e, portanto, sem permitir avaliar a proporcionalidade da utilização das câmaras de videovigilância – sem, desde logo, permitir avaliar se se justifica, em cada evento concreto, utilizar a totalidade das 13 câmaras de videovigilância acopladas a *drones* ou um número menor de câmaras. É que, mesmo considerando apenas os eventos que estão hoje qualificados como de risco elevado, depressa se intui que podem não reclamar, desde logo pelo número de adeptos que se deslocam aos recintos (v.g., jogos de futebol e jogos de hóquei em patins), a mesma intensidade de monitorização preventiva.

20. A este propósito, importa notar que o objetivo de simplificação dos procedimentos de utilização de câmaras teve algum acolhimento na Lei n.º 95/2021, como sucede no artigo 15.º, onde a lei afasta a necessidade de autorização administrativa do membro do Governo que exerce a direção sobre a força ou serviço de segurança quando as câmaras não procedam a gravação das imagens. Mas essa dispensa legal de autorização não cobre a utilização de câmaras com a finalidade que fundamenta o presente pedido de autorização (cf. n.º 1 do artigo 15.º). E uma autorização genérica do membro do Governo apenas vem prevista para as câmaras portáteis de uso individual, nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 95/2021.

21. Em suma, a CNPD assinala o carácter abstrato de uma autorização que venha a ser emitida nos termos solicitados, por se reportar a todos os eventos que se encontrem hoje ou venham a ser qualificados como de elevado risco. E, se se entender ainda assim emitir um ato jurídico com este conteúdo abstrato, recomenda que, pelo menos, se preveja a obrigatoriedade de a GNR comunicar ao membro do Governo competente a intenção de utilização das câmaras acopladas aos drones num determinado evento de risco elevado e em que condições e termos, para que aquele, no exercício da competência autorizativa legalmente conferida e por aplicação do princípio da proporcionalidade, possa proibir ou delimitar tal utilização.

#### iv. Direitos dos titulares dos dados

22. A prestação de informação sobre a utilização do sistema, pelos meios indicados no ponto 4.e. (1) da Fundamentação revela-se adequada. Mas, uma vez que não há gravação de imagens (tão-pouco de som), não dados pessoais armazenados ou conservados, não fazendo sentido, por isso, a referência a informação a prestar aos cidadãos sobre a possibilidade de exercício dos «direitos de acesso, retificação, eliminação e limitação de tratamento de dados pessoais» (cf. ponto 4.e. da Fundamentação).

### III. Conclusão

23. Não cabendo na competência que lhe está legalmente atribuída pronunciar-se sobre os concretos fundamentos da utilização de um sistema de videovigilância para a prevenção de incidentes de ordem pública em eventos desportivos qualificados como de risco elevado a partir de câmaras portáteis acopladas em aeronaves remotamente tripuladas, a CNPD destaca que essa utilização, apenas para visualização das imagens no próprio equipamento pelo operador do *drone*, deve observar os limites e condições definidos no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 95/2021, em especial garantindo a captação de imagens apenas na vertical e sem permitir a identificação das pessoas.

24. Com esse mesmo fundamento e porque a AIPD não permite concluir em sentido diferente, a CNPD recomenda também que não seja autorizada a utilização do equipamento «Drone DJI TELLO», salvo demonstração efetiva de que o mesmo garante o cumprimento dos limites definidos no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 95/2021.

25. Finalmente, a CNPD assinala o carácter abstrato de uma autorização que eventualmente venha a ser emitida nos termos solicitados, por se reportar a todos os eventos que se encontrem hoje qualificados ou venham a ser qualificados como de elevado risco. E, se se entender ainda assim emitir um ato jurídico com este conteúdo abstrato, recomenda que, pelo menos, se preveja a obrigatoriedade de a GNR comunicar ao membro do Governo competente a intenção de utilização das câmaras acopladas aos *drones* num determinado evento de

risco elevado e em que condições e termos, para que aquele, no exercício da competência autorizativa legalmente conferida e por aplicação do princípio da proporcionalidade, possa proibir ou delimitar tal utilização.

Aprovado na reunião de 2 de março de 2022

A handwritten signature in dark ink, consisting of a stylized 'F' followed by a long horizontal stroke and a small dot at the end.

Filipa Calvão (Presidente)