

PARECER/2021/149

I. Pedido

1. A Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República remeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) para parecer o Projeto de Lei n.º 920/XIV/2ª (IL), que “revoga o «Cartão do Adepto» pela não discriminação e estigmatização de cidadãos em recintos desportivos (4.ª alteração à Lei n.º 39/2009, de 30 de julho)”.
2. O pedido formulado e o presente parecer enquadram-se nas atribuições e competências da CNPD, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e no n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (a qual tem por objeto assegurar a execução, na ordem jurídica interna, do RGPD).
3. A apreciação da CNPD restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, às operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD.

II. Análise

4. O cartão de adepto foi criado pela Lei n.º 113/2019, de 11 de setembro, com a designação de «Cartão de acesso a zona com condições especiais de acesso e permanência de adeptos», como mecanismo de acesso às «Zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos» (cf. artigo 3.º, alínea q) e r), da Lei n.º 113/2019, de 11 de setembro).
5. Os aspetos práticos da sua implementação e funcionamento constam da Portaria n.º 159/2020, de 26 de junho, a qual define as normas aplicáveis à requisição, emissão, funcionamento e utilização do cartão do adepto, bem como aprova os respetivos modelos e características.
6. Do regime legal e regulamentar acima citado resulta claramente a existência de tratamento de dados pessoais sujeito ao RGPD, sobre o qual a CNPD não teve oportunidade de se pronunciar sobre a sua conformidade com aquele Regulamento, nem em sede de procedimento legislativo, nem em sede de procedimento regulamentar.

i. Revogação da exigência legal de «cartão de adepto»

7. Especificamente sobre a presente iniciativa legislativa de eliminação do(s) tratamento(s) de dado(s) pessoais decorrente(s) da criação do «cartão do adepto», a mesma não suscita qualquer reserva à CNPD, tanto mais que a instituição do cartão não se encontra suficientemente fundamentada quanto à adequação e necessidade do tratamento dos correspondentes dados pessoais para a finalidade visada, afigurando-se mesmo que a restrição imposta pela Lei n.º 113/2019 nos direitos fundamentais à proteção de dados pessoais, ao respeito pela vida privada e à liberdade – consagrados nos artigos 35.º e 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) – não cumpre os parâmetros da proporcionalidade, desde logo, a adequação e a necessidade (em violação do n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

8. Com efeito, à luz da Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, antes da última alteração, já era possível controlar os acessos e permanência nos recintos desportivos por parte das autoridades em relação aos adeptos impedidos de os frequentar (cf. artigos 5.º, 7.º, 14.º, 15.º e 16.º). Nessa lei prevê-se a obrigatoriedade de os adeptos filiados ou não filiados num clube desportivo que queiram fazer parte de um «Grupo Organizado de Adeptos» associarem-se a este «Grupo», o qual está obrigado a registar-se junto da Autoridade para a Prevenção e Combate à Violência no Desporto (APCVD), estando a aquisição de bilhetes por parte daqueles condicionada a inclusão do seu nome numa «listagem atualizada» contendo a sua identificação, a facultar pelo Grupo às forças de segurança no âmbito da deslocação para qualquer evento desportivo.

9. No caso de incumprimento, está legalmente determinada a aplicação de sanções aos promotores do espetáculo desportivo, às associações de âmbito nacional, aos clubes e sociedades desportivas, com responsabilidade na criação e manutenção de «um registo sistematizado e atualizado dos filiados», bem como na verificação e fiscalização das condições de elegibilidade na aquisição do bilhete de ingresso em eventos desportivos de alto risco. Simplesmente, o regime assim definido não atingiu a finalidade visada, porquanto bastará que um «Grupo organizado de adeptos» não se registre junto da entidade competente, escudando-se os promotores, por sua vez, no «registo sistematizado e atualizado dos filiados no grupo».

10. A Lei n.º 113/2019 introduziu o «cartão do adepto» essencialmente para controlar os adeptos inseridos em «grupos organizados» que quisessem aceder a zonas específicas dos recintos desportivos com condições especiais únicas previstas na lei para quem nelas permaneça, designadamente a utilização de megafones passíveis de serem utilizados no apoio aos clubes e sociedades desportivas, bandeiras, faixas e outros acessórios. Paralelamente, a esse cartão atribuiu-se o papel auxiliar dos promotores do espetáculo e das forças de segurança de «[...] verificação em tempo útil das decisões judiciais e administrativas que impeçam determinadas pessoas de acederem aos recintos desportivos», conforme decorre do preâmbulo da Portaria n.º

159/2020, de 26 de junho, que regulamenta as condições de emissão, funcionamento e utilização do cartão de adepto.

11. Ora, quanto à segunda finalidade, de controlo do acesso de pessoas que estejam por decisão judicial ou administrativa impedidas de assistir aos eventos desportivos, a medida tal como está prevista não é adequada a cumprir a sua finalidade, porquanto apenas é controlado o acesso às tais zonas restritas, não sendo apta a evitar a entrada em outras zonas do recinto desportivo dos cidadãos sobre os quais recaiam medidas judiciais ou administrativas de proibição de acesso – não cumprindo, assim, o princípio da proporcionalidade, na vertente da adequação (cf. n.º 2 do artigo 18.º da CRP).

12. Neste juízo de proporcionalidade sobre tais medidas restritivas, não pode ser ignorado que a Convenção do Conselho da Europa sobre uma abordagem integrada da Segurança da Proteção e dos Serviços por ocasião dos jogos de futebol e outras manifestações desportivas (aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2018, de 20 de fevereiro), que apresenta um conjunto de orientações para a boa regulação desta matérias para todos os Estados que a ratifiquem, dispõe no seu artigo 5.º, n.º 4, que «[a]s partes encorajarão as entidades pertinentes a assegurar que os estádios proporcionem um ambiente inclusivo acolhedor para todos os segmentos da sociedade» e ainda que se preveja a adoção de «(...) uma legislação na qual se imponham às pessoas reconhecidamente culpadas de infrações relacionadas com violência ou com excessos de espectadores penas adequadas ou, quando necessário, medidas administrativas apropriadas».

13. Ora, a existência das «Zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos» e do respetivo cartão de acesso, condição imprescindível para a entrada naquelas, não parece encontrar respaldo direto neste instrumento jurídico internacional. Na verdade, a Convenção admite a definição de medidas administrativas dirigidas às pessoas reconhecidamente culpadas de infrações relacionadas com violência ou com excessos de espectadores, mas a definição de uma área restrita para este universo de pessoas parece ter um efeito estigmatizante sem que se revele idóneo a prevenir comportamentos violentos. Mais, na medida em que a possibilidade de acesso àquelas zonas seja estendida a outras pessoas que não tenham sido sancionadas com a proibição de acesso e se não impeça a entrada dos sancionados em outras zonas do recinto, a medida legalmente prevista e o correspondente tratamento dos dados pessoais não cumprem a sua finalidade.

14. Por todo o exposto, a CNPD não tem qualquer objeção à revogação da exigência de «cartão de adepto», prevista no Projeto de Lei aqui submetido à sua apreciação.

ii. A utilização do cartão de cidadão para controlo de acesso e as zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos

15. No pedido de parecer que a Comissão Parlamentar dirigiu à CNPD, é ainda solicitada a pronúncia sobre um conjunto de «cenários» pré-definidos, sem, contudo, se apresentar um projeto ou proposta de redação normativa que explicita e densifique o exato alcance de cada um deles, o que dificulta a formulação de juízos opinativos por parte da CNPD.

16. Assim, a CNPD limita-se aqui a deixar algumas observações e apenas sobre os cenários hipotéticos que implicam diretamente o tratamento de dados pessoais, em especial, através da utilização do cartão de cidadão.

17. A CNPD entende que se justifica a reavaliação da adequação da existência de zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos para a finalidade de prevenção da violência no desporto e de outros comportamentos ilícitos (*v.g.*, manifestações de xenofobia, racismo) – o que não cabe nas atribuições da CNPD – e, a concluir-se pela sua adequação, o controlo do acesso a essas zonas poderá ser feito por via da utilização do cartão de cidadão, cuja finalidade é a de identificar cada cidadão na sua interação na sociedade.

18. Tal implica um tratamento de dados pessoais, através da leitura eletrónica do cartão de cidadão (e para os cidadãos não portadores deste cartão, um sistema de introdução dos necessários dados pessoais) para confronto com a lista de cidadãos impedidos de acederem aos recintos desportivos por decisão judicial ou administrativa, sem conservação dos dados pessoais do universo dos espectadores do evento.

19. De todo o modo, sempre se acrescenta que, na medida em que aquela solução não evita o acesso dos cidadãos impedidos de acederem aos recintos desportivos por decisão judicial ou administrativa a outras zonas do recinto desportivo, então poderá ser equacionado que aquele controlo através do cartão de cidadão se faça para o acesso a qualquer ponto do recinto.

20. Todavia, sublinha-se que esta solução não evita eventuais comportamentos de violência por parte dos mesmos cidadãos impedidos de acederem aos recintos desportivos nas respetivas zonas limítrofes, sendo, de resto, perceção generalizada que essas manifestações de violência ocorrem fora dos estádios.

21. Assim, a CNPD recomenda que seja equacionado outro tipo de soluções que revele maior aptidão à finalidade visada e que não impacte nos direitos fundamentais dos demais cidadãos

III. Conclusões

22. Com os fundamentos acima expostos, a revogação da exigência de «cartão de adepto», prevista no Projeto de Lei, não suscita qualquer reserva do ponto de vista da proteção dos dados pessoais.

23. Quanto às demais questões suscitadas, na ausência de um projeto ou proposta de redação normativa que explicita e densifique o exato alcance de cada uma delas, a CNPD limita-se a algumas observações, restritas aos cenários que têm diretamente implicações no tratamento de dados pessoais, especificamente quanto ao controlo de acesso aos recintos desportivos através do cartão de cidadão e ao controlo de acesso pelo mesmo meio às zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos.

24. Assim, a CNPD recomenda que:

- a. Seja reavaliada a adequação da existência de zonas com condições especiais de acesso e permanência de adeptos para a finalidades de prevenção da violência no desporto e de outros comportamentos ilícitos, podendo ser equacionada, caso se conclua pela sua adequação, a utilização do cartão do cidadão para esse efeito, nos termos explicitados supra, no ponto 18;
- b. Naquela ponderação se tenha em conta que esta medida não evita
 - i. A entrada noutras zonas do recinto desportivo pelos cidadãos impedidos de acederem por decisão judicial ou administrativa, implicando, assim, para ser apta à finalidade visada, o controlo através do cartão de cidadão para o acesso a qualquer ponto do recinto;
 - ii. Eventuais comportamentos de violência, por parte dos mesmos cidadãos impedidos de acederem aos recintos desportivos, nas respetivas zonas limítrofes, pelo que parece justificar-se considerar outras medidas que não impactem nos direitos fundamentais dos demais cidadãos.

Lisboa, 22 de novembro de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)