

PARECER N.º 41/2014

I. Pedido

O gabinete do Ministro da Administração Interna solicitou à CNPD a emissão de parecer sobre a *utilização de câmaras de vídeo portáteis na monitorização de incidentes policiais aquando da Final da UEFA – Liga dos Campeões – Lisboa 2014*.

O ofício foi recebido na Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) no dia 23 de maio de 2014, sexta-feira, depois do encerramento dos serviços, com a menção “Muito Urgente”.

O pedido de autorização da Polícia de Segurança Pública (PSP) efetuado ao membro do Governo competente tem como suporte legal o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (doravante abreviadamente designada por Lei n.º 1/2005).

Note-se que a escolha do Estádio da Luz para o jogo da final da Liga dos Campeões em 2014 foi anunciada na reunião do Comité Executivo da UEFA, em Istambul, no dia 20 de março de 2012. Sublinhe-se, também, que após os jogos das meias-finais, que tiveram lugar no dia 14 de maio, se conheceu que a final iria ser disputada entre duas equipas madrilenas, o Atlético de Madrid e o Real de Madrid.

O pedido vem instruído com uma comunicação, assinada pelo Diretor Nacional Adjunto Operações e Segurança da PSP, dirigida ao Chefe de Gabinete do Ministro da Administração Interna, o qual refere ser um complemento e aditamento de

comunicação anterior¹, que visa a *apreciação definitiva do pedido de autorização por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna*.

O Ministro da Administração Interna, por sua vez, exarou despacho, de 23 de maio de 2014, autorizando a utilização dos *procedimentos e meios propostos*, mais pugnando pela remessa à CNPD, para emissão de parecer.

Na documentação apresentada há referência a um *Anexo 2-Histórial de incidentes*, que não foi recebido.

II. Questões Prévias

1. *Da utilização de aeronave não tripulada para fins de vigilância de pessoas*

Solicita a PSP ao Ministro da Administração Interna autorização para a utilização de uma aeronave não tripulada para fins de vigilância. Pretende-se monitorizar em tempo real as movimentações de adeptos e dos fluxos rodoviários, alegando-se para o efeito razões de eficiência na gestão e intervenção das forças policiais, com finalidades que são enunciadas nos seguintes termos: «desde a manutenção ou reposição da ordem pública ao controlo de tráfego rodoviário».

Desde logo, cumpre destacar que não se encontram referenciados nos elementos disponibilizados no processo submetido à apreciação da CNPD o tipo e características da aeronave não tripulada que a PSP pretende utilizar. O que, como melhor se explicará adiante, tem relevância para a perceção do impacto sobre a privacidade dos cidadãos da utilização deste meio para fins de videovigilância.

Além disso, note-se que nem no pedido dirigido à CNPD, nem despacho ministerial que o acompanha, nem nos documentos anexados se menciona por que forma o «meio aéreo não tripulado» permitirá cumprir as finalidades visadas. Sendo certo que

¹ Com a referência 1053/DPOP/2014, de 19 de maio.

se explica que este meio aéreo permitirá obter informação *de nível macro* e que haverá *gravação em disco interno do dispositivo terrestre de receção do sinal, com o número de série AR1GCS-004, dificilmente se obterá imagens suficientemente capazes de uma identificação pessoal e distinta de alguém no solo.*

Ora, a CNPD desconhece na verdade como pode esse aparelho aéreo registar tal informação, sem ter a si mesmo acoplado um qualquer dispositivo de gravação de vídeo ou de outra natureza que permita alcançar os objetivos assinalados.

E por isso não pode deixar de manifestar perplexidade ante um pedido de apreciação que não contém a identificação ainda que mínima do dispositivo que permitirá a vigilância de pessoas e das suas movimentações². Não se alcançando como se pretende que esta Comissão exerça as suas competências nesta matéria, sem a apresentação dos elementos de facto, concretos, a avaliar.

Não obstante, admitindo que a aeronave não tripulada tenha a si acoplada uma ou mais câmaras que permitem a gravação de imagens, que, reitera-se, não estão identificadas no processo, cumpre apreciar se a sua utilização neste contexto está em conformidade com as regras e princípios do ordenamento jurídico nacional.

Não questionando a bondade da intenção subjacente à utilização deste equipamento, a CNPD não encontra fundamento legal para a utilização de uma aeronave não tripulada para a finalidade de videovigilância. E não encontra porque ele não existe, como se passará a explicar.

Com efeito, não existem regras jurídicas que enquadrem a utilização de aeronaves não tripuladas no território português, facto que a CNPD já teve oportunidade de fazer notar ao legislador nacional. E este é um aspeto que suscita a particular preocupação da CNPD, aliás preocupação comum a todas as suas congéneres no espaço europeu,

² Apenas se indica que haverá gravação em disco interno do dispositivo terrestre de receção do sinal, o qual tem o n.º de série AR1GCS-0004.

pela potencial incidência que estes dispositivos podem ter na privacidade dos cidadãos.

Na verdade, a expressão «aeronave não tripulada» reporta-se a uma grande variedade de aparelhos: que vão desde alguns gramas de peso a mais de uma dezena de toneladas. A isto correspondendo, obviamente, dimensões diversas e capacidades muito diferenciadas, quer quanto à altitude, quer quanto ao tempo de autonomia de voo.

Por outro lado, estas aeronaves podem ter acoplados sistemas muito diversificados como sejam câmaras de vídeo de alta resolução, câmaras térmicas, sensores de geolocalização (GPS), câmaras de infravermelhos, microfones, sistema de retransmissão de som e imagem, sensores químicos, sensores biológicos, sistema de reconhecimento facial, sistema de reconhecimento de pessoas por recurso a características morfológicas e antropométricas (comummente designado por «soft biometrics»), etc.

Estas aeronaves colocam como facilmente se intui problemas específicos em matéria de privacidade dos cidadãos. Isto porque, especialmente quando são de menor dimensão, circulam em qualquer ambiente sem que os indivíduos se apercebam que estão a ser utilizados, porventura, com o específico intuito de os vigiar. Por outro lado, nem sempre é claro quem os está a utilizar e a sua característica de elevada mobilidade, associada à reduzida suscetibilidade de serem detetadas, torna-as um instrumento potencialmente perigoso para a privacidade e liberdade dos cidadãos.

Em face disto, a necessidade de regulação legal não se restringe, como é óbvio, à utilização destes equipamentos pelas forças de segurança ou outras autoridades públicas, uma vez que as mesmas razões se fazem sentir com igual ou até com mais intensidade quando utilizadas por privados.

Na verdade, se por exemplo tais aeronaves forem equipadas com câmaras de videovigilância, gravadores de som ou câmaras térmicas, a sua capacidade de intrusão na vida privada e na liberdade das pessoas é suscetível de afetar numa

enorme medida os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, da protecção de dados pessoais e da liberdade.

Ora, a legislação que se invoca para fundar a autorização de utilização da referida aeronave é a Lei n.º 1/2005. Sucede, porém, que esta lei não prevê a utilização de meios aéreos para videovigilância, muito menos de aparelhos com estas virtualidades. E do princípio da legalidade, consagrado na Constituição da República Portuguesa e insito ao Estado de Direito que é a República Portuguesa, decorre que a Administração Pública só pode fazer aquilo que estiver previsto em lei. Não estando prevista em lei a utilização de meios aéreos não tripulados para videovigilância, não pode a PSP utilizar os referidos meios.

Poder-se-ia ainda assim entender que a norma do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005 – nunca invocada no processo em apreço – cobriria a utilização de câmaras móveis por qualquer meio e em qualquer espaço, seja ele terrestre, aquático ou aéreo.

Todavia, uma leitura mais atenta da lei logo revela que assim não é.

Em primeiro lugar, pela evidência de a *mens legis* não ter em vista a acoplação de câmaras portáteis a aeronaves não tripuladas que, à época – em 2005 –, mal eram faladas na Europa e mesmo noutros pontos do mundo apenas utilizadas para uso militar muito sofisticado.

Mas centrando-nos no pedido em apreço, é ainda mais evidente que a *ratio* da Lei n.º 1/2005 não cobre a situação concreta. Na verdade, se se atentar nas 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 – protecção da segurança das pessoas e bens, de prevenção da prática de crimes e prevenção e repressão de infrações estradas, onde se encaixará a fórmula «desde a manutenção ou reposição da ordem pública ao controlo de tráfego rodoviário» –, depressa se compreende que a utilização de aeronaves não tripuladas para videovigilância não é apta a cumprir estas finalidades.

De facto, os objetivos de proteção da segurança das pessoas e bens e de prevenção da prática de crimes só podem ser cumpridos se, como vem especificado no anexo da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, que garante a execução desta lei, as câmaras tiverem aptidão para permitir a identificação de indivíduos. Ora, na fundamentação que acompanha o pedido declara a PSP que a informação obtida é *de nível macro* e que por meio de tal meio aéreo *difícilmente se obterá imagens suficientemente capazes de uma identificação pessoal e distinta de alguém no solo*. O mesmo sucederá quanto à finalidade de prevenção e repressão de infrações estradais, na medida em que da mesma declaração se pode deduzir que não é possível a identificação das matrículas dos veículos (cf. alíneas b) e c) do Anexo da Portaria n.º 372/2012).

Perante esta afirmação, é evidente que a utilização de câmaras por esta via aérea não cumpre as finalidades a que se propõe, e para as quais a Lei n.º 1/2005 constitui o fundamento, não se enquadrando no referido quadro legal.

Em segundo lugar, porque a utilização de câmaras de videovigilância associada a estas aeronaves 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 ponderação³.

³ Repare-se que a possibilidade prevista no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, de o tratamento de dados pessoais decorrente da utilização de câmaras móveis por meio de aeronaves não tripuladas ser autorizado pela CNPD não confere a esta entidade os critérios adequados à tomada de uma tal decisão. Isto, apesar da referência expressa à adoção de garantias de não discriminação e de medidas de segurança a que se refere a lei e de a decisão dever ser tomada por aplicação do princípio da proporcionalidade.

Esta é pela natureza das coisas uma matéria que reclama legislação parlamentar específica.

Em terceiro lugar, as normas constantes da Lei n.º 1/2005 e da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, não são aptas a ser aplicadas ao caso em apreço. Basta pensar na norma constante do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005: como se pode assegurar à partida que uma aeronave não tripulada, com capacidade para voar a níveis de altitude muito baixos, não seja suscetível de captar imagens ou sons do interior de edifícios habitados? Considere-se ainda, por exemplo, a norma do Anexo referido no artigo 2.º daquela Portaria: como se pode assegurar que a câmara cumpre o requisito previsto no iii) da alínea b) do n.º 1 do referido Anexo?

Se mais demonstração fosse necessária, bastaria atentar no modo como o pedido de apreciação apresentado pela PSP se encontra fundamentado: sem qualquer identificação da câmara ou câmaras móveis presumivelmente utilizadas, sem qualquer enumeração das suas especificações técnicas e sem previsão de quaisquer medidas específicas de segurança nas operações de recolha, conservação e transmissão das imagens – tudo exigências da Lei n.º 1/2005, que no processo em apreço não foram cumpridas. Esta é, pois, demonstração bastante de que a utilização de câmaras móveis em meios aéreos não tripulados não está regulada na Lei n.º 1/2005, nem regulada na Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

Em suma, não existe legislação específica a regular a utilização de câmaras de videovigilância, ou outro meio técnico análogo, em aeronaves não tripuladas. Sendo essa utilização apta a afetar com particular intensidade os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, da proteção de dados pessoais e da liberdade, e porque a gravação de imagens de pessoas em que haja uma possibilidade ainda

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

que mínima de as identificar constitui um tratamento de dados pessoais nos termos do disposto nas alíneas a) e b) do artigo 3.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, a lei aplicável à utilização destes equipamentos não pode deixar de ser a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – cf. n.º 4 do artigo 4.º deste diploma legal.

Não pode por essa razão a CNPD, no estrito âmbito das suas atribuições de zelar pelos direitos, liberdades e garantias no âmbito de tratamentos de dados pessoais, abster-se de exercer os poderes que para o efeito a lei lhe confere.

Na verdade, partindo dos artigos 26.º, n.º 1, 27.º, n.º 1, e 35.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, que consagram e garantem aqueles direitos, a utilização de mecanismos que restrinjam ou sejam suscetíveis de restringir o seu âmbito constitucional de proteção só pode ter lugar se autorizada por lei ou autorizada pela CNPD, quando exista consentimento expresso dos titulares dos dados ou quando por motivos de interesse público importante esse tratamento for indispensável ao exercício das atribuições legais ou estatutárias do seu responsável. E ainda assim apenas se houver garantias de não discriminação e forem adotadas determinadas medidas de segurança. Assim dispõe o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, aqui aplicável por estarem em causa dados pessoais de natureza sensível.

Sendo certo que à CNPD não foi pedida autorização para o referido tratamento de dados pessoais, este foi ilegítimamente realizado. Pelo que se impõe a eliminação de tais dados.

2. Do fundamento para o procedimento autorizativo urgente, sem consulta prévia da CNPD

O despacho do Ministro da Administração Interna fundamenta a autorização *nos termos conjugados dos artigos 3.º e 5.º da Lei n.º 1/2005 de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de Fevereiro.*

Em primeiro lugar, não se alcança o fundamento legal invocado no Despacho do Senhor Ministro da Administração Interna. Os artigos 3.º e 5.º regulam o procedimento de autorização de câmaras fixas, não tendo aplicação direta às câmaras móveis. Pelo que, sem a referência ao n.º 1 do artigo 6.º, mal se compreende tal fundamentação. Mas mesmo admitindo que a omissão da referência a este último preceito legal se deveu a mero lapso, permanece inexplicável como se invocam aquelas normas que preveem e assentam na consulta prévia da CNPD.

Na verdade, vir solicitar o parecer da CNPD após emissão da autorização ministerial, como se procedimentalmente o vício de legalidade de que esta padece pudesse ser assim sanado, é, para dizer o menos, uma ironia jurídica.

A única norma que daria cobertura a um tal procedimento é a prevista no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005, específico para as câmaras móveis. Aqui se admite a título excecional que o dirigente máximo da força de segurança autorize a utilização de câmaras portáteis «quando não seja possível obter em tempo útil a autorização».

Simplesmente, no caso, o procedimento administrativo adotado foi o normal, com pedido de autorização dirigido ao Ministro da Administração Interna, sem que o dirigente máximo da PSP tivesse emitido a referida autorização excecional e provisória.

Assim, não se encontra na Lei n.º 1/2005 fundamento legal para que a autorização ministerial seja emitida sem consulta prévia da CNPD.

Demais, ainda que se tivesse aplicado o n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005 – o que não se invoca –, não ficou demonstrada a excecionalidade da situação que justificaria a opção por um procedimento autorizativo de natureza urgente.

Isto porque desde o dia 14 de maio há conhecimento de que a final da Liga dos Campeões iria ser disputada entre duas equipas madrilenas, e nada na informação

anexada ao pedido permite adivinhar que as informações entretanto recolhidas não tivessem permitido a instrução atempada do procedimento autorizativo.

Assim, reitera-se, o procedimento administrativo seguido e a solicitação à CNPD do parecer após a emissão da autorização pelo Ministro não tem qualquer fundamento legal, tornando inválida a mesma autorização.

E a consulta *ex post* à CNPD não permite sanar a invalidade procedimental.

Não obstante, e sem prejuízo do afirmado, uma vez que as câmaras terão sido utilizadas no passado dia 24 e nos procedimentos urgentes é reconhecido à CNPD o poder de pronúncia, que aqui tem natureza vinculativa, a Comissão emite parecer, ao abrigo do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005, quanto à utilização das duas câmaras móveis, para efeito de apreciação da sua conformidade com as regras e princípios constitucional e legalmente prescritos.

III. Apreciação da utilização das câmaras móveis ao abrigo da Lei n.º 1/2005

Em causa está a utilização de duas câmaras de vídeo portáteis Sony HDR-XR550VE.

1. Da proporcionalidade da utilização das duas câmaras de vídeo portáteis

Resulta do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005 que a CNPD possui nos procedimentos urgentes de autorização de câmaras móveis de poderes mais alargados do que aqueles que decorrem do n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma. Na verdade, só assim faz sentido reconhecer-se a este organismo o poder decisório que a força vinculativa do seu parecer sempre implica. Por essa razão, a CNPD pronuncia-se no âmbito destes procedimentos sobre a proporcionalidade da utilização das câmaras.

A PSP, na fundamentação que apresenta, justifica o pedido de autorização com a necessidade de *manutenção da segurança e ordem públicas e para prevenção da*

prática de crimes e de protecção da liberdade e segurança de terceiros. (cf. ponto 23 da fundamentação)

Junta ainda informação que aponta no sentido de haver indícios sérios da prática no dia 24 de maio de condutas ilícitas suscetíveis de constituir crime e ameaça à segurança e integridade física das pessoas (cf. pontos 8 e 9 da referida fundamentação).

Estando delimitadas as zonas de utilização das referidas câmaras, e parecendo resultar dos elementos constantes do processo que a utilização das câmaras é adequada à finalidade visada, por permitir a identificação de autores de eventuais ilícitos de natureza criminal, e é necessária para essa mesma finalidade, não comprimindo de modo excessivo os direitos fundamentais dos adeptos dos clubes de futebol envolvidos, a CNPD admite ser proporcional a utilização das duas câmaras de vídeo.

Todavia, deve o responsável do tratamento de dados pessoais avaliar da necessidade da manutenção das imagens pelo prazo legal máximo de 30 dias, atento o princípio da necessidade da conservação dos dados, na medida em que não se tenham verificado condutas suscetíveis de constituir crime – o que, naturalmente, cabe à PSP apreciar. Caso o responsável conclua pela desnecessidade da sua conservação, deve proceder à eliminação dos dados gravados, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro – aqui aplicável por força do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 1/2005.

2. Da gravação de som

Verifica-se, de acordo com as características técnicas apresentadas no anexo 1 que acompanha o pedido⁴, que as duas câmaras utilizadas (Sony HDR-XR550VE) são suscetíveis de gravar som.

⁴ Como a CNPD já teve oportunidade de notar em procedimentos anteriores de natureza similar, a informação de natureza comercial junta à fundamentação, que constitui parte da que vem anexada ao pedido, não é adequada à análise em concreto e deveria ser expurgada em situações futuras.

Todavia, não resultando do pedido que se pretende gravar som – reforçada pela circunstância de apenas se fazer referência à captação e gravação de imagens –, conclui-se que o dado *voz* não é objeto do presente tratamento. Nessa medida, se houve gravação de voz, as gravações devem ser imediatamente destruídas.

3. Das Medidas de Segurança

Enuncia-se na informação que acompanha o pedido que «a totalidade dos registos existentes nos discos internos das duas câmaras será transferida para contentor de informação encriptado», identificando-se ainda medidas de segurança físicas.

Mais se acrescenta que «[q]ualquer acesso às imagens será objeto de registo, não sendo autorizada qualquer cópia, salvo no caso de envio do original ao Ministério Público».

Cumpre, em primeiro lugar, notar que o disposto no ponto 22 da informação, que acaba de se transcrever, não respeita o disposto no artigo 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 2. Com efeito, a proibição de cessão ou cópia das gravações só comporta a exceção da cedência ou transferência do suporte original para o Ministério Público – não se vê, pois, onde encontra a PSP fundamento legal para fazer ou guardar cópia das gravações.

Acresce que, na enunciação de algumas das características do equipamento, vem indicado que as câmaras permitem «[a transferência] de gravações de imagens e som diretamente para uma unidade de disco rígido externo sem recorrer ao PC: reprodução com funcionalidades divertidas da câmara de vídeo», sendo compatíveis com DVDirect Express («gravação sem necessidade de PC para discos AVCHD ou DVD de definição padrão com o gravador Sony DVDirect Express compatível Saída HDMI – Ligue a câmara de vídeo a qualquer televisor preparado para HD (HD Ready) para visualização»). Assim, das características descritas parece poder deduzir-se que é possível gravar imagens em disco rígido externo, bem como visualizar as imagens por simples ligação a uma televisão, sem que qualquer das operações seja registada no sistema local.

Uma tal possibilidade põe em crise os objetivos da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, que regulamenta a Lei n.º 1/2005, por não permitir o controlo ou auditoria da utilização das imagens.

IV. Conclusões

1. Não existe legislação específica a regular a utilização de câmaras de videovigilância, ou outro meio técnico análogo, acopladas a aeronaves não tripuladas, independentemente da natureza pública ou privada do responsável. Sendo essa utilização suscetível de afetar com particular intensidade os direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, da proteção de dados pessoais e da liberdade, urge regular esta matéria por via de lei.
2. Porque as imagens obtidas por aeronave não tripulada foram ilegítimamente gravadas e lesam os direitos fundamentais referidos, devem ser eliminadas.
3. O procedimento administrativo adotado e a solicitação do parecer da CNPD após o despacho de autorização da utilização das duas câmaras móveis pelo Ministro da Administração Interna não têm fundamento legal, sendo por isso inválida aquela autorização.
4. Uma vez que a PSP pretendia a utilização de câmaras móveis no âmbito de um procedimento urgente, a CNPD, nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 1/2005, emite parecer favorável ao tratamento de dados pessoais decorrente da utilização das duas câmaras móveis (Sony HDR-XR550VE), com as limitações acima expostas.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 27 de maio de 2014



Filipa Calvão (Presidente)