



PARECER/2019/2

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	624542
Entrada/Saída n.º	65
Data	6/2/2019

I. Pedido

A Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas remeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), para parecer, a Proposta de Lei n.º 173/XIII/4ª (GOV) que regula a operação de sistemas de aeronaves civis não tripuladas («drones») no espaço aéreo nacional.

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º, do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral de Protecção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 22.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP).

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, a operações que incidem sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas a) e b) do artigo 4.º do RGPD –, centrando-se nos preceitos que preveem ou implicam tratamentos de dados pessoais.

II. Análise

A presente Proposta de Lei é apresentada após a publicação do Decreto-Lei n.º 58/2018, de 23 de julho, sobre cujo anteprojeto a CNPD teve oportunidade de emitir o Parecer n.º 5/2018¹.

Aproveita-se para assinalar o facto de algumas das recomendações então apresentadas pela CNPD no referido parecer terem sido seguidas na redação final do Decreto-Lei n.º 58/2018 – *v.g.*, a natureza pública do registo das aeronaves civis não tripuladas –, e de agora, por via da presente Proposta de Lei, se pretender colmatar as lacunas e a insuficiência orgânica e formal daquele diploma do Governo para regular o impacto que a utilização destas aeronaves pode ter nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada e à liberdade quando a elas

¹ Acessível em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_5_2018.pdf

estejam acoplados dispositivos suscetíveis de captar som ou imagem ou, inclusive, dados biométricos de pessoas.

Subsistem, porém, algumas dúvidas quanto à regulação contida na Proposta de Lei aqui em apreço, que importa clarificar.

1. A operação de drones e os tratamentos de dados pessoais dela decorrentes

A Proposta de Lei regula a operação e a fiscalização de sistemas de aeronaves civis não tripuladas no espaço aéreo nacional que sejam utilizadas para fins lúdicos ou no âmbito de uma atividade profissional. Nesse âmbito, define regras sobre a operação das referidas aeronaves, comumente designadas por *drones*, tanto nos espaços públicos como sobre propriedades privadas.

No âmbito dos espaços públicos, a Proposta prevê, no seu artigo 3.º, diferentes tipos de locais ou áreas, diferenciando o regime jurídico da operação de *drones* em função daqueles. Assim, prevê a definição de espaços públicos pela Administração central, regional ou local, em cuja área não será necessária a autorização para a operação de *drones* com fins lúdicos ou recreativos. Prevê ainda uma zona livre tecnológica, a definir por portaria, e locais autorizados para a prática de aeromodelismo, onde também se dispensa o controlo administrativo prévio pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

1.1. A operação de drones para fins lúdicos ou recreativos em espaços públicos e o impacto sobre a privacidade

Se quanto às restantes áreas indicadas a CNPD nada tem a assinalar, já o regime da operação de *drones* em espaços públicos a definir pela administração pública central, regional ou local suscita algumas reservas.

Quanto a estes espaços fixa-se, no n.º 1 do artigo 5.º da Proposta, como requisitos para a sua delimitação que os mesmos distem 30 metros da infraestrutura de terceiros e que permitam a visibilidade necessária para os voos em linha de vista. Ora, considerando que, como se especifica no n.º 4 do artigo 11.º da Proposta, quanto a estes espaços se admite a captação de imagens no contexto de operações com aeronaves não tripuladas, a distância mínima de 30 metros em relação a «infraestrutura de terceiros» é ou pode ser insuficiente para prevenir a captação de imagens suscetíveis de restringir de modo intolerável a vida privada. Tendo em



conta a capacidade de resolução das câmaras fotográficas e de vídeo que podem ser acopladas aos *drones* e se se pensar que tais infraestruturas podem, por exemplo, ser casas de habitação, em especial com jardins, escolas, com áreas exteriores de recreio, ou hospitais, não pode ignorar-se o elevado impacto sobre a privacidade e a liberdade, e sobretudo em relação a pessoas que se encontram em situação de maior fragilidade, permitindo a captação e eventual transmissão de dados pessoais potenciadores de tratamentos discriminatórios.

É certo que a dispensa da autorização da Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) para a captação de imagens nesses espaços públicos não afasta o regime jurídico de proteção de dados pessoais, nem preclude o dever de garantir o respeito da reserva da vida privada e do direito à imagem, como se destaca no n.º 5 do artigo 11.º da Proposta. Mas, insiste-se, a definição daqueles locais por parte da Administração Pública não pode ignorar que sobre ela recai também o dever de garantir que terceiros não afetem os direitos, liberdades e garantias, dos quais se destacam os direitos à reserva da vida privada, à imagem e à proteção dos dados pessoais. E nessa vertente destes direitos fundamentais, *i.e.*, na dimensão de direito a ação do Poder Público para garantir o seu respeito nas relações entre privados, é mais do que recomendável que a lei vincule a Administração Pública central, regional e local, na definição de tais espaços, a garantir o respeito por aqueles direitos. Para o efeito, sugere-se ainda que se acrescente ainda no n.º 2 do artigo 5.º, ou em número autónomo no mesmo artigo, o dever de consulta à CNPD, para que fique claro o imperativo de acautelar tais dimensões fundamentais.

Na verdade, importa ter presente que a atuação da CNPD *a posteriori*, em sede de fiscalização sobre a captação de imagens por *drones* operados nestes espaços públicos para fins lúdicos ou recreativos, está dificultada pelos termos do regime qui apreciado, em especial pela dificuldade de identificação dos mesmos (apenas por referência ao número de registo aposto no próprio aparelho, não visível para quem se encontre a 30 metros do local onde o mesmo opera) e impossibilidade de rastreabilidade da sua utilização (que está limitada às operações sujeitas a autorização da ANAC – cf. artigo 10.º da Proposta). Deste modo, a compatibilização do regime constante da presente Proposta de Lei com o RGPD e, especificamente, com o princípio da prevenção de risco de lesão irremediável sobre a vida privada, a liberdade e o direito à não discriminação, justifica que se imponha um juízo prévio de avaliação desse impacto, que, reitera-se, recai sobre a Administração Pública e em cuja formação a CNPD pode desempenhar um relevante papel de orientação.

Aliás, porque a delimitação destes espaços públicos tem um conjunto indeterminado de destinatários e uma pretensão de aplicação sucessiva no tempo, a definição desses espaços pelos diferentes organismos administrativos (central, regionais ou locais) tem natureza de regulamento administrativo. Enquanto tal e na medida em que delimita zonas onde pode ocorrer a recolha de dados pessoais através da captação de som e imagens ou de outro tipo de informação pessoal, o mesmo deve ser objeto, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do RGPD, de consulta prévia à autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais (cf. n.º 4 do artigo 36.º do RGPD).

Em segundo lugar, é essencial, para garantia do princípio da transparência dos tratamentos de dados pessoais (consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD), que a delimitação dos espaços públicos em questão seja publicitada – não apenas nos locais em causa, como também nos sítios da Internet de cada organismo administrativo com competência para essa fixação e no sítio da Internet da ANAC e ainda, porventura, da AAN. Desta forma contribui-se para uma maior consciencialização das pessoas quanto aos riscos de circularem nessas áreas ou na sua proximidade, reconhecendo-lhes assim alguma autonomia para minorar o impacto de tais tratamentos na sua esfera jurídica.

Note-se que o dever imposto à ANAC, no n.º 4 do artigo 12.º, de disponibilizar na plataforma a que se refere esse mesmo artigo a identificação destes espaços públicos apenas beneficia os operadores das aeronaves e não os potenciais titulares de dados pessoais afetados com a sua utilização.

Pelo que se recomenda que se acrescente um novo número ao artigo 5.º a impor aquele dever de publicitação.

1.2. A operação de drones em espaços privados ou espaços de acesso público

Ainda a propósito das zonas nas quais os *drones* podem operar, define-se no artigo 4.º um regime específico para o sobrevoo de espaços privados e de espaços, públicos ou privados, de acesso público. De acordo com esse regime, a operação de tais aeronaves sobre espaços privados depende do «consentimento do proprietário ou do seu legítimo possuidor», enquanto a operação sobre espaços de acesso público depende «do prévio consentimento expresso do seu proprietário ou responsável».



Em primeiro lugar, assinala-se que não é evidente a razão de ser da especificação do atributo *prévio e expresso* para o consentimento no segundo caso e a sua ausência no primeiro caso. Porventura prender-se-á com o facto de, no primeiro caso, estar em causa uma pessoa cuja imagem e dados pessoais são objeto de tratamento e, aí, sempre se imporem os requisitos da alínea 11) do artigo 4.º do RGPD, que abrangem aqueles atributos, o que na segunda hipótese pode não se verificar.

De todo o modo, a CNPD entende haver utilidade em reiterar tais atributos do consentimento no n.º 1 do artigo 4.º, para que não sobre dúvidas de interpretação da diferente redação dos preceitos.

Em segundo lugar, a CNPD recorda que a aplicação do regime previsto no artigo 4.º da Proposta diz apenas respeito à operação de *drone* sobre aquelas áreas, e não à captação das imagens ou ao tratamento de outros dados pessoais por força da utilização de dispositivos acoplados ao *drone*. Por outras palavras, o consentimento a que se refere o artigo 4.º não dispensa a verificação de uma das condições de licitude de tratamentos de dados pessoais previstas no artigo 6.º do RGPD (que poderá ser uma declaração de consentimento específica para o tratamento de dados pessoais pretendido, a obter de cada uma das pessoas afetada pelo mesmo).

No mesmo artigo, dispensa-se a exigência de obtenção prévia do consentimento quando a operação seja objeto de autorização pela ANAC. Não se questionando diretamente esta solução, não deixa de se chamar a atenção para o facto de poder ainda ser exigível a obtenção de autorização da AAN se em causa estiver a captação de imagens.

Por essa razão, a CNPD recomenda que se ressalve no n.º 3 do artigo 4.º da Proposta o regime específico de captação de imagens, previsto no artigo 11.º do mesmo projeto de diploma.

1.3. *A ausência de regulação de outras formas de recolha de dados pessoais por drones*

Finalmente, a CNPD não pode deixar de lamentar que num diploma desta natureza a preocupação de regulação de tratamento de dados pessoais decorrentes da operação de *drones* se limite à captação de imagens, ignorando a captação de som – que pode ter um impacto ainda mais significativo sobre a privacidade – e o processamento de outro tipo de

informação relativa a pessoas assim identificadas ou, relacionando com outra informação pessoal, suscetível de as identificar. Na verdade, os *drones* podem ser operados com dispositivos acoplados que permitem a captação e gravação de som e, portanto, de conversas de pessoas, ou que permitem a captação de outros dados pessoais – por exemplo, através de sensores de infravermelhos ou tecnologia de *soft biometrics*.

Nessa medida, a CNPD recomenda que o regime previsto no artigo 11.º sobre captação de imagens seja ainda estendido a outras formas de captação e ulterior tratamento de dados pessoais.

2. A competência para fiscalização dos tratamentos de dados pessoais decorrentes da operação de drones

Um outro aspeto do regime que importa destacar prende-se com a competência para a fiscalização. Considerando que cabe à autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais a competência de fiscalização, de aplicação de medidas corretivas, entre as quais figuram as sanções pecuniárias (definidas no RGPD), para que o disposto no n.º 1 do artigo 17.º não pareça excluir essa competência quanto aos tratamentos de dados pessoais realizados com a operação de aeronaves não tripuladas, recomenda-se a ressalva, no início do preceito ou em número autónomo no mesmo artigo, da competência da CNPD para fiscalizar os tratamentos de dados pessoais que se realizem no território nacional neste contexto.

3. Restantes tratamentos de dados pessoais da responsabilidade da ANAC e AAN

A terminar, destaca-se que se encontram regulados na presente Proposta de Lei os tratamentos de dados pessoais decorrentes do procedimento de controlo administrativo prévio da operação de *drones*.

Com efeito, no n.º 4 do artigo 10.º preveem-se as categorias de dados objeto de recolha para efeito da emissão de autorização pela ANAC, os quais se afiguram adequados e necessários para a finalidade do tratamento.

No n.º 1 do artigo 12.º prevê-se uma plataforma eletrónica para o processamento da informação, da responsabilidade da ANAC, que assegura a interligação com a AAN.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

E no n.º 3 do artigo 12.º prevê-se o acesso permanente pelas entidades com competência de autorização ou fiscalização aos «dados da plataforma». A remissão para o regime jurídico de proteção de dados pessoais torna clara a necessidade de observar os princípios e regras de proteção de dados pessoais no contexto destes tratamentos.

De todo o modo, assinala-se que a referência ao acesso aos *dados da plataforma* não é a mais correta, porque os dados, tanto quanto se consegue compreender da redação do artigo, não estão na plataforma mas sim conservados em base de dados específica. E, portanto, melhor seria falar-se em *acesso à base de dados* que a plataforma alimenta ou em *acesso à plataforma para consulta de dados*.

III. Conclusão

1. Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que a Proposta de Lei em apreço vem colmatar as lacunas e a insuficiência orgânica e formal do Decreto-lei n.º 58/2018, de 13 de Julho, para regular o impacto que a utilização das aeronaves não tripuladas («drones») pode ter nos direitos fundamentais ao respeito pela vida privada, à imagem e à liberdade, quando a elas estejam acoplados dispositivos suscetíveis de captar som ou imagem ou, inclusive, dados biométricos de pessoas.

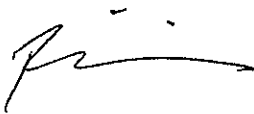
2. O diploma carece, porém, de pontuais revisões, sobretudo tendo em vista a garantia do princípio da transparência dos tratamentos de dados pessoais, bem como da segurança e certeza jurídicas na aplicação do regime nele fixado. Assim, a CNPD vem recomendar o seguinte:

- i. Em relação à operação de *drones* para fins lúdicos ou recreativos em espaços públicos, na definição destes espaços por parte da Administração Pública central, regional ou local tem de se garantir que não sejam afetados os direitos, liberdades e garantias de terceiros, em especial daqueles que vivam ou se encontrem em edifícios ou infraestruturas situados a uma distância de apenas 30 metros; assim, recomenda que se acrescente ainda no n.º 2 do artigo 5.º, ou em número autónomo no mesmo artigo, o dever de consulta prévia à CNPD no procedimento administrativo de fixação de tais espaços;

- ii. Sugere também que se acrescente um novo número ao artigo 5.º a impor o dever de publicitação, na Internet, dos espaços públicos destinados à operação de *drones* para fins lúdicos e recreativos;
- iii. Em relação aos espaços privados e espaços de acesso público, a CNPD considera haver utilidade em explicitar no n.º 1 do artigo 4.º os atributos *prévio* e *expresso* do consentimento, para que não sobre dúvidas de interpretação da diferente redação do n.º 1 e do n.º 2;
- iv. Recomenda que se ressalve no n.º 3 do artigo 4.º da Proposta o regime específico de captação de imagens previsto no artigo 11.º do mesmo diploma, para clarificar que a autorização da ANAC não dispensa outros deveres nele previstos;
- v. Sugere a clarificação, no artigo 17.º, de que o disposto no seu n.º 1 não afasta as competências da CNPD de fiscalização e de adoção de medidas corretivas quanto aos tratamentos de dados pessoais realizados com a operação de aeronaves não tripuladas.

3. Por fim, considerando que os dispositivos acoplados aos *drones* permitem não apenas a captação de imagens, mas também de som e, portanto, de conversas de pessoas, e que podem também permitir a captação de outros dados pessoais (por exemplo, através de sensores de infravermelhos ou tecnologia de *soft biometrics*), a CNPD recomenda que o regime previsto no artigo 11.º sobre captação de imagens seja ainda estendido a outras formas de captação e ulterior tratamento de dados pessoais.

Lisboa, 5 de fevereiro de 2019



Filipa Calvão (Presidente)