

Proposta de Lei n.º 173/XIII/4.ª (GOV)

Regula a operação de sistemas de aeronaves civis não tripuladas («drones») no espaço aéreo nacional

Data de admissão: 11 de janeiro de 2019

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Luís Marques, Filipe Xavier (DAC), Luís Silva (BIB), Maria Nunes de Carvalho

(DAPLEN), Nuno Amorim e Belchior Lourenço (DILP)

Data: 30 de janeiro de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei que visa regular a operação de sistemas de aeronaves civis não tripuladas («drones») no espaço aéreo nacional.

Com esta iniciativa legislativa, o Governo pretende criar um quadro normativo que defina o regime de operação e fiscalização de *drones* no espaço público, cuja utilização pode ocorrer para fins lúdicos ou no âmbito de uma atividade profissional, sem limitar o desenvolvimento de atividades económicas.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa, constata-se “a necessidade de consagração de regras de operação claras, de adoção de mecanismos de prevenção que mitiguem o risco associado ao uso destes equipamentos, mas também a necessidade de capacitação das entidades com competência de fiscalização, de forma a garantir um controlo eficaz destes meios sempre que possam constituir uma ameaça para a segurança pública ou para o património natural protegido, (...)”.

A presente proposta de lei realça a criação de áreas específicas para a operação de *drones* e a necessidade de autorização, por parte da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), para a sua utilização fora dos locais pré-estabelecidos; estabelece os procedimentos necessários para efeitos de captação de imagens através de voo; define a idade mínima, os 16 anos, para a operação de aeronaves não tripuladas não enquadráveis na categoria de aeronaves brinquedo; proíbe a operação de *drones* quando se evidencia qualquer situação de incapacidade física ou mental por parte dos seus pilotos, nomeadamente quando se encontram sob o efeito do álcool, estupefacientes e substâncias psicotrópicas; define os critérios de habilitação para a condução de uma aeronave pilotada remotamente com uma massa máxima operacional superior a 900 gramas, designadamente a necessidade de formação para obtenção de habilitação; e apresenta medidas destinadas a apoiar as entidades fiscalizadoras.

Finalmente, a proposta de lei prevê, às contraordenações previstas na presente iniciativa, a aplicação do regime do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na sua redação atual, com as adaptações constantes dos artigos 19.º a 21.º, e tem uma norma de entrada em vigor e produção de efeitos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

As aeronaves não tripuladas, comumente conhecidas pelo seu anglicismo *drones*, são reguladas pela [Autoridade Nacional de Aviação Civil](#) (ANAC) e pela [Autoridade Aeronáutica Nacional](#) (AAN).

A ANAC, através do [Regulamento n.º 1093/2016, de 14 de dezembro](#), especificou as condições de operação aplicáveis à utilização do espaço aéreo pelos sistemas de aeronaves civis pilotadas remotamente, bem como os requisitos de autorização para a sua utilização.

O regulamento estabelece, no seu artigo 2.º, alguns conceitos para a compreensão do tema, como os de «aeromodelo» e «aeronaves de brinquedo» (alíneas d) e e)), ou o de «aeronave não tripulada» e «aeronave pilotada remotamente» (alíneas f) e h))¹, aplicando-se aos dois primeiros tipos de aeronaves as disposições especiais previstas nos artigos 9.º e 10.º do regulamento.

Do ponto de vista técnico, um *drone* é uma aeronave pilotada remotamente e sem um piloto a bordo, existindo algumas diferenças entre os *drones*, os aeromodelos e as aeronaves de brinquedo que, embora todas pilotadas remotamente, têm características específicas, quer em termos de massa quer em termos de motorização.

De acordo as regras previstas no regulamento, os utilizadores destes equipamentos podem efetuar voos diurnos, até uma altura de 120 metros (400 pés), uma vez que quer os voos noturnos quer os voos em altura superior a 120 metros carecem de autorização

¹ Estes conceitos são idênticos aos conceitos introduzidos pela presente iniciativa no seu artigo 2.º.

expressa da ANAC (n.º 1 do artigo 10.º), desde que as aeronaves não se encontrem a sobrevoar pessoas ou áreas sujeitas a restrições ou na proximidade de infraestruturas aeroportuárias.

O regulamento não prevê qualquer interdição de utilização de *drones* em função da idade, tendo como objetivo principal a garantia de segurança do espaço aéreo, mediante a adoção de normas operacionais para fazer face aos riscos de utilização deste tipo de equipamentos. Por não existir legislação harmonizada, a nível internacional, quanto à operação deste tipo de equipamentos, acrescidas das [preocupações de segurança](#) suscitadas pela Agência Europeia para a Segurança da Aviação (EASA), o Governo publicou o [Decreto-Lei n.º 58/2018, de 23 de julho](#), que estabelece um sistema de registo e seguro de responsabilidade civil obrigatório aplicável aos sistemas de aeronaves civis não tripuladas («drones»), no qual são estabelecidos mecanismos legais que permitem supervisionar e fiscalizar os operadores deste tipo de aeronaves. Desde a publicação deste diploma que os operadores de aeronaves não tripuladas estão obrigados a contratar um seguro obrigatório de responsabilidade civil para os danos patrimoniais causados por estas aeronaves, desde que estas tenham uma massa máxima operacional superior a 900 gramas, estando isentos desta responsabilidade quando já possuam um seguro de responsabilidade civil no âmbito da prática desportiva (n.º 1 e 2 do artigo 10.º).

Os *drones* também passaram a estar sujeitos a registo obrigatório² e só podem ser utilizados se o respetivo operador estiver validamente registado junto da ANAC, sempre que o aparelho tenha uma massa operacional superior a 250 gramas (n.º 1 e 2 do artigo 3.º). Após este registo, a ANAC atribui-lhe um código de identificação, composto por 10 dígitos gerados de forma automática por aplicação informática e produz uma etiqueta com esse código para que seja afixado no *drone*³.

A sua transmissão é de comunicação obrigatória à ANAC, através da alteração da identificação do operador na plataforma eletrónica de registo. (artigos 5.º e 7.º).

² O registo é válido por cinco anos, podendo ser revalidado nos 90 dias anteriores ao fim deste período (n.º 1 do artigo 11.º).

³ O operador tem o dever de manter a etiqueta sem rasuras ou outros danos que comprometam a sua legibilidade, exceto quando seja possível identificar o *drone* através de um equipamento de identificação eletrónica.

Este diploma introduziu ainda um regime contraordenacional, cujo procedimento de instauração, instrução e decisão é feito nos termos do regime geral de ilícitos de mera ordenação social, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#)⁴. A título exemplificativo, são consideradas contraordenações muito graves situações variadas como a falta de registo na ANAC do operador, a falta da etiqueta identificativa ou a sua ilegitimidade desta. Já o registo caducado ou o incumprimento de comunicar à ANAC a transmissão do *drone* constituiu uma contraordenação grave. Apenas é considerada contraordenação leve a comunicação de transmissão do *drone* fora do prazo estabelecido (10 dias).⁵

A fiscalização é feita pela ANAC ou por qualquer uma das entidades referidas no [artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro](#)⁶, que aprovou o regime aplicável às contraordenações aeronáuticas civis, ou seja, o Instituto Nacional de Aviação Civil, a Direção Regional dos Aeroportos da Madeira, enquanto organismo regional com competência nas áreas dos aeródromos regionais, o organismos do Governo Regional dos Açores com competência na mesma área, os diretores dos aeródromos responsáveis pelas entidades que tenham a cargo a gestão e o controlo das infraestruturas aeroportuárias nas respetivas áreas de competência, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP) e os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN).

Existem um conjunto de zonas e situações nas quais a utilização de *drones* está interdita. “Algumas dessas zonas, e situações, estão identificadas no regulamento⁷. Sem prejuízo das exceções previstas, é interdito voar sobre concentrações de pessoas ao ar livre, nas áreas de proteção operacional específicas dos aeroportos e aeródromos e sobre instalações onde se encontrem sedeados órgãos de soberania, embaixadas e representações consulares, instalações militares, instalações das forças e serviços de

⁴ Diploma consolidado retirado do portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

⁵ Conforme previsto no n.º 1 do artigo 5.º.

⁶ Diploma consolidado retirado do portal do Diário da República Eletrónico.

⁷ Previstas no artigo 11.º do [Regulamento n.º 1093/2016, de 14 de dezembro](#) da ANAC.

segurança, locais onde decorram missões policiais ou de proteção civil, estabelecimentos prisionais e centros educativos da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.”⁸

Já a captação de imagens sobre o território nacional, através de plataformas aéreas, bem como a sua divulgação, carece de autorização da AAN, conforme previsto no [Decreto-Lei n.º 42071, de 30 de dezembro de 1957](#) e na [Portaria n.º 17568, de 2 de fevereiro de 1960](#), com as alterações introduzidas pela [Portaria n.º 358/2000, de 20 de junho](#), consagrando os requisitos necessários que as diferentes entidades ou indivíduos requerentes. O processo de requerimento para a operação de *drones* está totalmente desmaterializado através da [aplicação e-AAN](#), funcionando como via exclusiva para a submissão de requerimentos de autorização. Para todas as situações em que se pretenda obter imagens com recurso a uma aeronave é necessário requerer autorização à AAN, tenha essa recolha o intuito de divulgação ou não para o domínio público (sendo o exemplo mais comum a colocação em redes sociais)⁹. É de salientar que, uma autorização para captação de imagens não é suficiente para abranger todos os regimes de captura e divulgação de imagens. Desde logo, os direitos de imagem do património cultural imóvel, sob a alçada jurisdicional da Direção-Geral do Património Cultural, carecem de autorização específica desta entidade. Os direitos de imagem das pessoas singulares, consagrados na lei de proteção de dados, atualmente em processo de revisão para adaptação ao Regulamento Geral de Proteção de Dados, também carecem de especificidades próprias. A utilização do espaço da Rede Nacional de Áreas Protegidas, ou do seu sobrevoo, que carece de autorização específica do Instituto da Conservação da Natureza e das Floresta. Por fim, quando estejam em causa áreas costeiras ou relacionadas com o domínio público marítimo carecem de autorização da Autoridade Marítima Nacional (AMN).

⁸ Informação recolhida do sítio da Internet “[Voa na boa](#)” da ANAC.

⁹ Mesmo que o intuito não seja a captura de imagens, caso o *drone* tenha essa capacidade, é sempre necessária autorização, mesmo para operações através da funcionalidade FPV (*first person view*).

Cumpra ainda mencionar o [Código da Estrada](#), o [Código Penal](#)¹⁰ e o sítio da internet da [Navegação Aérea Portuguesa](#) (NAV).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), não constam iniciativas sobre a mesma matéria.

Consultada a mesma base de dados, não foram encontradas petições pendentes sobre esta matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou, a existência de qualquer iniciativa versando sobre matéria idêntica ou conexa.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A Proposta de Lei n.º 173/XIII/4.^a foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante referido como RAR).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR. De acordo com o n.º 2 do artigo 123.º do RAR, é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Administração Interna e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e refere ter sido aprovada em Conselho de Ministros no dia 3 de janeiro

¹⁰ Diplomas consolidados retirados do portal da Internet da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa.

de 2019, ao abrigo da competência prevista na alínea c) n.º 1, do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do RAR, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A presente iniciativa legislativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O Governo junta à sua iniciativa a ficha de avaliação prévia de impacto de género.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 10 de janeiro de 2019, foi admitida e baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª), por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, a 11 de janeiro de 2019, dia em que foi anunciada em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – Regula a operação de sistemas de aeronaves civis não tripuladas (*drones*) no espaço aéreo nacional - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como Lei Formulário ¹¹, embora em caso de aprovação possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 27.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá 60 dias após a sua publicação, mostrando-se assim

¹¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

No artigo 24.º do presente diploma prevê-se a revisão, por ato legislativo, das obrigações nele constantes “no sentido de substituir os atos legislativos previstos no n.º 2 do artigo 3.º e nos artigos 10.º e 11.º por comunicação eletrónica”.

De igual forma se prevê, no artigo 25.º, a revisão, no âmbito da reforma do regimento dos levantamentos aéreos, do regime de captação de imagens constante do artigo 11.º da presente proposta de lei.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

As aeronaves não tripuladas (drones) constituem um setor da aviação em rápida evolução com um potencial de criação de novos empregos e de crescimento económico na União Europeia (UE), tendo a Comissão Europeia (CE) adotado a seguinte legislação:

Em 2014, a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO [Uma nova era para a aviação abrir o mercado da aviação à utilização civil de sistemas de aeronaves telepilótadas de forma segura e sustentável](#), dissertou sobre o parecer da CE sobre o modo de abordar a operacionalização dos *drones* num quadro político a nível europeu, permitindo o desenvolvimento progressivo do mercado comercial dos *drones*, salvaguardando simultaneamente o interesse público. Salientou ainda a importância da indústria europeia compreender o rumo da evolução futura da

regulamentação no que concerne à tomada de decisões sobre a prossecução de investimentos.

Em 2015, a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES [Uma Estratégia da Aviação para a Europa](#), estabeleceu a estratégia da aviação da UE, definida para garantir que este setor permanecia competitivo a nível mundial, contribuindo para o crescimento da economia europeia. A Comunicação foi acompanhada de um plano de ação indicativo propondo a revisão do [Regulamento de Base n.º 216/2008](#) relativo à segurança aérea, incluindo a introdução de disposições sobre *drones*.

Também em 2015, a [Agência Europeia para a Segurança da Aviação](#) (AESA) presidiu uma *task-force* sobre o risco de colisão entre *drones* e aviões onde estavam representados representantes de fabricantes de aeronaves e motores, com consulta a todos os Estados-Membros, onde se propunha:

- *Rever todas as ocorrências relevantes, incluindo as ocorrências recolhidas pelos Estados-Membros europeus;*
- *Analisar os estudos existentes sobre o tema do impacto entre drones e aeronaves;*
- *Estudar as vulnerabilidades de aeronaves (pára-brisas, motores e estruturas) levando em consideração as diferentes categorias de aeronaves (aviões grandes, aviação geral e helicópteros) e seus requisitos operacionais e de projeto associados;*
- *Considerar a possibilidade de fazer mais pesquisas e realizar testes reais.*

Como resultado, a [AESA](#) publicou em 2015 um [resumo](#) das suas propostas para a introdução de um quadro regulamentar para o funcionamento de *drones* no espaço europeu.

Em resposta a estes desafios, a CE propôs, no âmbito da [estratégia da UE para a aviação de 2015](#), criar um quadro legislativo baseado nos potenciais riscos que englobem todos os tipos de operações com recurso ao *drone*, funcionando como o garante do uso seguro de *drones* no espaço aéreo civil e estabelecimento da segurança jurídica para a indústria. Pretende-se também colmatar as preocupações relacionadas com a privacidade e proteção de dados, segurança, responsabilidade e segurança ou meio ambiente.

Em 2016, os serviços da Comissão Europeia ([DG MOVE](#)), da [Agência Europeia de Defesa](#) (AED), da [AESA](#) e da [empresa comum SESAR](#) intensificaram esforços para abordar a integração dos *drones* no tráfego aéreo e aéreo europeu, ficando acordado um novo mecanismo de coordenação que visa a pesquisa e desenvolvimento, bem como requisitos regulatórios relacionados a todas as categorias de sistemas de aeronaves remotamente pilotadas.

Em 23 e 24 de novembro de 2016, teve lugar em Varsóvia a Conferência de Alto Nível sobre «*Drones como alavanca para empregos e novas oportunidades de negócios*», concluída com a «[Declaração de Varsóvia](#)», onde se apelava a um *maior desenvolvimento do potencial significativo dos serviços de drones para apoiar a competitividade e a liderança globais da UE, apelando ao rápido desenvolvimento de um ecossistema de drones, simples de usar, acessível, comercialmente e operacionalmente amigável, mas capaz de abordar todas as preocupações da sociedade, como segurança, proteção, privacidade e proteção ambiental*.

A AESA publicou o [parecer 01/2018](#), após a consulta pública sobre o aviso de proposta de alteração [NPA 2017-05](#), incluindo uma proposta dum novo regulamento para as operações de aeronaves civis não tripuladas (*drones*) nas categorias «aberto» e «específico»:

- A categoria «aberto» é uma categoria de operacionalização de *drones* que, tendo em conta os riscos envolvidos, não exige uma autorização prévia das autoridades competentes nem uma declaração do operador do *drone* à anteriori;

- A categoria «específica» é uma categoria de operacionalização de drones que, considerando os riscos envolvidos, requer uma autorização das autoridades competentes à anteriori, tendo em conta as medidas de mitigação identificadas e uma avaliação de risco operacional, exceto em certos cenários padrão onde a declaração do operador é suficiente ou quando este possui um certificado de operador leve de *drones*;
- A categoria «certificada» é uma categoria de operação de *drones* que, considerando os riscos envolvidos, requer uma certificação, um piloto remoto licenciado e um operador aprovado pela autoridade competente, a fim de garantir um nível apropriado de segurança.

Em 2018 o [Regulamento \(UE\) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, altera os Regulamentos \(CE\) n.º 2111/2005, \(CE\) n.º 1008/2008, \(UE\) n.º 996/2010 e \(UE\) n.º 376/2014 e as Diretivas 2014/30/UE e 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga os Regulamentos \(CE\) n.º 552/2004 e \(CE\) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento \(CEE\) n.º 3922/91 do Conselho](#), integrou de forma segura a circulação de *drones* no espaço aéreo europeu, prevendo assim uma série de novos instrumentos destinados a apoiar a aplicação de regras simples e proporcionadas para a aviação desportiva e de recreio. Estas medidas vieram regulamentar este segmento do setor da aviação de forma proporcional, flexível, eficiente em termos de custos e baseadas nas melhores práticas existentes nos Estados-Membros. Pretende-se também que estas medidas sejam elaboradas atempadamente e em estreita colaboração da CE com os Estados-Membros, devendo evitar a criação de encargos administrativos e financeiros desnecessários para os fabricantes e utilizadores. Em suma, o [Regulamento \(UE\) 2018/1139](#) (conhecido como o “Regulamento AESA”) criou as regras comuns em matéria de segurança da aviação civil, revendo o mandato da AESA, substituindo o quadro legislativo de 2008, permitindo à AESA preparar regras

para todos os tamanhos de *drones* civis e harmonizar as normas para o mercado comercial em toda a Europa.

As regras sobre os *drones* propostas pelo [Regulamento \(UE\) 2018/1139](#), estabeleceram os princípios básicos de garante da segurança operacional, da segurança contra atos ilícitos, da privacidade, da proteção dos dados pessoais e da proteção ambiental. O [Regulamento \(UE\) 2018/1139](#) fixou o limiar de registo para os utilizadores de *drones* nos quais os utilizadores têm de estar registados se os seus *drones* conseguirem exercer uma energia cinética superior a 80 joules em caso de choque com uma pessoa. Assim, os *drones* pesados passaram a ser abrangidos pelas [regras gerais de aviação da UE](#), contudo, as aeronaves não tripuladas com um peso inferior a 150 kg passaram a ser [reguladas a nível nacional](#).

Em 27 e 28 de novembro de 2018 teve lugar a quarta [Conferência de Alto Nível](#) da EASA¹² sobre *drones*, onde os responsáveis políticos, especialistas em *drones* e líderes do setor discutiram o novo regulamento europeu de *drones*¹³ e exploraram o futuro mercado de *drones*. Nesta [Conferência de Alto Nível](#), a CE e as autoridades europeias e nacionais, juntamente com a indústria, adotaram a "[Declaração de Amesterdão sobre Drones](#)" como resposta ao surgimento de novos modelos tecnológicos, como por exemplo, carros voadores ou *drones*, com níveis de altitudes de voo muito baixos, impondo assim uma reconsideração das fronteiras e interfaces do espaço urbano e público à medida que estes se expandem. Esta Declaração reforçou a necessidade da elaboração de soluções concretas de mobilidade inteligente, integrando a aviação numa política de transportes mais vasta, suportando, nomeadamente, operações automatizadas de *drones* a longas distâncias.

¹² Em 2017, na terceira Conferência de Alto Nível foi aprovada a [Declaração de Helsínquia](#), salientando a necessidade de liderança da UE e da competitividade europeia na concretização de novas medidas quanto à digitalização da economia, baseada em soluções baseadas em software e dados de qualidade.

¹³ [Regulamento \(UE\) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil que cria a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação, altera os Regulamentos \(CE\) n.º 2111/2005, \(CE\) n.º 1008/2008, \(UE\) n.º 996/2010 e \(UE\) n.º 376/2014 e as Diretivas 2014/30/UE e 2014/53/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, e revoga os Regulamentos \(CE\) n.º 552/2004 e \(CE\) n.º 216/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento \(CEE\) n.º 3922/91 do Conselho](#)

Com este quadro legislativo, pretende-se aplicar as novas regras a todos os componentes dos *drones*, incluindo os motores e os telecomandos, além de garantirem que os utilizadores e fabricantes europeus respeitam a segurança, a privacidade, os dados pessoais e o meio ambiente. Assim:

- *Os utilizadores terão que manter os drones a uma altura e distância máximas para evitar colocar em perigo pessoas no solo ou outros utilizadores do espaço aéreo.*
- *O acesso a áreas geográficas específicas, tais como aeroportos, embaixadas, prisões e centrais nucleares, será restrito ou estará proibido.*
- *Registo obrigatório de drones que transmitam mais de 80 joules de energia cinética no momento do impacto e possam causar ferimentos. Os drones registados serão marcados para serem facilmente identificados.*
- *Os drones terão que ser desenhados para minimizar o ruído e a poluição.*

A Comissária Europeia para a Mobilidade e Transportes, Violeta Bulc, disse: «*Estou muito feliz em ver que as soluções inteligentes de mobilidade estão se tornando realidade. Todos os parceiros estão a bordo para garantir operações drones seguras, verdes e silenciosas. Nosso sistema [U-Space](#) conectará todos os drones o que, por sua vez, os torna visíveis para as autoridades e os cidadãos. A Rede de Demonstradores em Espaços U da UE será fundamental para o processo de desenvolvimento.*»

Em 2019 estão previstas novas ações conjuntas pela CE e [AESA](#), como a adoção de regras pormenorizadas sobre a operacionalização de *drones*, tendo como base os princípios delineados pelo [Regulamento \(UE\) 2018/1139](#), assim como:

- a distância máxima de operação e as limitações de altitude;
- a comunicação da posição;
- a restrição de entrada em certas zonas geográficas, como os aeroportos;
- a prevenção de colisão;
- a estabilização em voo;
- a aterragem automática.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Reino Unido.

REINO UNIDO

O enquadramento legal relativo à matéria em apreço decorre do “[The Air Navigation \(Amendment\) Order 2018](#)”, de 30 de maio 2018, que alterou o [Air Navigation Order 2016](#). A entidade reguladora da temática em apreço é a [Civil Aviation Authority](#).

De acordo com o enquadramento legal definido, podemos referir as seguintes particularidades:

- Introdução de limites de peso desta tipologia de aeronave, de forma a garantir o seu uso com níveis de segurança adequados (limites de altitude de 400 pés);
- Limitação e restrições de zonas de voo em territórios próximos de aeroportos (1 quilómetro do limite do aeroporto);
- Registo desta tipologia de aeronave e realização de testes de segurança *on-line*, por forma a garantir a responsabilização do utilizador.

Recentemente, o [Department for Transport](#) emitiu um [comunicado](#) sobre os novos poderes de autoridade que vêm reforçar a ação sobre a utilização de *drones*, em resultado da [consulta](#) levada a cabo, entre os quais podemos salientar:

- Acréscimo de poderes para proceder à aterragem, apreensão e busca de *drones*;
- Desenvolvimento da tecnologia para detetar e repelir *drones* de locais como aeroportos e prisões;
- Definições de zonas de exclusão em áreas próximas de aeroportos;
- Definição de uma metodologia de registo e requisitos de formação, para operadores de *drones* com uma massa entre 250g e 20kg;
- Obrigação de registo de operadores de *drones* a partir de novembro de 2019.

Referência também para as seguintes consultas lançadas pelo Governo, respetivamente:

- [*Benefits of drones to the UK economy*](#)¹⁴ – para a identificação de alterações legislativas e de medidas que permitam o desenvolvimento do mercado;
- *Insurance for Drones*¹⁵ - para a definição de seguros que verifiquem os requisitos legais necessários e adequados ao uso de *drones*;
- [*Registration requirements for drones*](#)¹⁶ – para cumprimento dos objetivos de reforço da responsabilização e educação dos proprietários de *drones*, reforço da informação sobre o número de *drones* existentes e reforço da capacidade legal de identificação dos proprietários;
- [*Mandated guidance provision for drones*](#)¹⁷ - para a definição de regras e condutas para uma utilização segura e legal dos *drones*;
- [*Drones and other Unmanned Aircraft Bill IA*](#)¹⁸ – para a definição de meios de informação e controlo da segurança que decorre do uso de *drones* (criação de aplicações que notificam o utilizador e que visam garantir um maior controlo por parte das autoridades);
- [*Drone legislation: use, restrictions and enforcement*](#)¹⁹ - para a definição de uma idade mínima requerida dos operadores, limitações adicionais à distância de zonas de interdição de uso de *drones*, a proposta de autorização de regular a *Flight Information and Notification System (FINS)* e o reforço do regime sancionatório.

Informações adicionais sobre o enquadramento legal dos *drones* podem ser consultadas nas seguintes ligações:

- [*Drone Safe*](#);

¹⁴ Consulta de 21 de dezembro de 2016.

¹⁵ Consulta de 15 de julho de 2016, para efeitos de produção de legislação primária.

¹⁶ Consulta de 25 de julho de 2016, para efeitos de produção de legislação secundária.

¹⁷ Consulta de 1 de agosto de 2016, para efeitos de produção de legislação secundária.

¹⁸ Consulta de 30 de dezembro de 2017, para efeitos de produção de legislação primária.

¹⁹ Consulta de 26 de julho de 2019

- [The Drone Code](#);
- [Taking Flight: The Future of Drones in the UK – Government Response](#);
- [Public Dialogue on drone use in the UK](#);
- [Unlocking the UK’s High Tech Economy: Consultation on the Safe Use of Drones in the UK – Government Response](#).

Outros países

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O enquadramento legal aplicável nos Estados Unidos da América resulta da [Public Law 112-95 Title III – Subtitle B – Unmanned Aircraft Systems](#)²⁰. No enquadramento legal identificado, consta a definição de “*Public Unmanned Aircraft System*” nos termos da [section 40102](#) do [Title 49 do United State Code](#).

A entidade responsável pela regulação e regulamentação do uso dos *Drones*²¹ é a [Federal Aviation Administration](#), na égide do [U.S. Department of Transportation](#).

Nos termos do [Electronic Code of Federal Regulations – Title 14 – Chapter I – Subchapter F – part 107 \(Small Unmanned Aircraft Systems\)](#)²² é definido, entre outros elementos:

- O registo (107.13), sendo que o mesmo pode ser para efeitos [comerciais](#) ou [recreativos](#);
- A obrigatoriedade de o piloto da aeronave não se encontrar sob o efeito de álcool e estupefacientes (107.27);
- A obrigatoriedade de realização de operações em período diurno (107.29)²³;

²⁰ *Drones*.

²¹ Unmanned Aircraft Systems (UAS)

²² Codificação das regras gerais e permanentes publicadas no Registo Federal, pelos departamentos e agências do Governo Federal.

²³ Intervalo de 30 minutos relativamente ao início do crepúsculo matutino e o fim do crepúsculo vespertino, sendo verificado um diferencial de tempo para o Estado do Alaska.

- As limitações às operações relativas a velocidade do *drone* (100 milhas/hora), à altura máxima de operações (400 pés)²⁴, os critérios mínimos de visibilidade e de distância às nuvens (107.51);
- Os critérios de certificação e elegibilidade do piloto (107.61);
- Os elementos a constar na formação do piloto (107.74).

Importa também referenciar a [Advisory Circular AC 107-2 – Small Unmanned Aircraft Systems](#), que versa sobre a classificação de *drones*, a certificação dos pilotos e as limitações da atividade. As regras de utilização estão também disponíveis e sintetizadas no seguinte [sumário](#). Relativamente à delimitação de áreas geográficas da utilização, salienta-se o facto de que os mesmos apenas poderem realizar atividades no espaço aéreo de [categoria G](#).

Para além dos normativos citados, podemos também identificar os seguintes elementos relevantes para a matéria em apreço, respetivamente:

- [Title 14 CFR 1 – Definitions and abbreviations](#);
- [Title 14 CFR 48 – Registration and marking requirements for small unmanned aircraft](#);
- [Title 14 CFR 71 – Designation of class A, B, C, D and E Airspace areas; air traffic service routes; and reporting points](#);
- [Title 14 CFR 73 – Special use Airspace](#);
- [Title 14 CFR 91 – General Operating and Flight Rules](#);
- [Title 93 CFR 93 – Special Air Traffic Rules](#);
- [8130.34D – Airworthiness Certification of Unmanned Piloted Aircraft Systems and Optionally Piloted Aircraft](#);
- [Order n.º 8900.1 – Flight Standards Information Management System \(FSIMS\)](#).

²⁴ Verificam-se algumas exceções, em função das características do *Drone*.

V. Consultas e contributos

- **Pareceres/contributos enviados pelo Governo ou solicitados ao mesmo**

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3, do artigo 124.º do RAR), e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma (cfr. Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro).

- **Consultas obrigatórias –**

O Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas promoveu a emissão de parecer pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) no âmbito das suas atribuições e competências.

A CNPD no seu parecer menciona que “(...) a proposta de lei em apreço vem colmatar as lacunas e a insuficiência orgânica e formal do Decreto-lei 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”. O citado Parecer n.º 2019/2, de 5 de fevereiro, refere que “o diploma carece, porém, de pontuais revisões (...)” e apresenta as seguintes recomendações:

- 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 vivam ou se encontrem em edifícios ou infraestruturas situados a uma distância de apenas de 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 explicar no n.º 1 do artigo 4.º os atributos *prévios* e *expresso* do consentimento, para que não sobrem 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 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 ao tratamento de dados pessoais realizados com a operação de aeronaves não tripuladas”.

Em conclusão, é referido “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”.

Regiões Autónomas –

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 11 de janeiro de 2019, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados no sítio da Assembleia da República, mais especificamente na página eletrónica da presente iniciativa.

• **Consultas facultativas –**

A Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC) tomou a iniciativa de emitir [parecer](#) sobre a proposta legislativa, no qual entende que “(...) a presente proposta de lei não deve ser objeto de aprovação”, fundamentando que:

- “(...) existe regulamentação vigente, recente, atualizada e eficiente sobre a regulação da operação de *drones* considera-se que a mudança de regime proposta não é necessária.”
- “(...) atentas as diferenças constantes da proposta em análise face ao regime europeu previsto para muito em breve, a mesma aponta soluções previsivelmente incompatíveis com os futuros regulamentos europeus que se espera sejam aprovados no decurso do primeiro semestre de 2019, o que implicará uma futura rápida desaplicação das soluções constantes da mesma.”
- “o projeto em análise atribui competências de gestão de espaço aéreo a entidades que não possuem essa missão ou conhecimentos para o efeito, e a aquisição de equipamentos para as FSS, não por questões de segurança aeroportuária, mas por questões de segurança interna não é passível de financiamento através da ANAC.”

Atenta a matéria em causa poderão ser consultadas a Autoridade Aeronáutica Nacional, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e a Autoridade Marítima Nacional.

VI. Avaliação prévia de impacto

Linguagem não discriminatória –

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A língua portuguesa é pobre em vocábulos neutros, mas a utilização de barras deve ser evitada, uma vez que compromete a legibilidade dos textos, sendo preferíveis outro tipo de soluções, quando viáveis,

como a utilização de formas genéricas e pronomes invariáveis, aplicáveis a ambos os géneros, eliminar o artigo, antes de um substantivo comum e usar nomes com um só género gramatical para designar pessoas de ambos os sexos.

A este propósito, deve referir-se a utilização ao longo do articulado de substantivos no género masculino, designadamente «condutores» e «operadores».

VII. Enquadramento bibliográfico

AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO - **Concept of Operations for Drones** [Em linha] : **a risk based approach to regulation of unmanned aircraft**. Cologne : EASA, [2015]. [Consult. 24 janeiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126318&img=12258&save=true>>.

Resumo: De acordo com o autor do presente documento, os *drones* deveriam ser integrados no atual sistema de aviação, de uma forma segura e proporcional. Esta integração deveria promover uma indústria europeia de *drones* inovadora e competitiva, capaz de criar emprego e crescimento, especialmente para as pequenas e médias empresas. O enquadramento proposto deveria estabelecer um nível de segurança e proteção ambiental aceitável para a sociedade ao mesmo tempo que deveria ser suficientemente flexível para permitir o crescimento, inovação e maturidade deste novo setor industrial. Assim sendo, o exercício deve ir mais além da simples transposição do atual sistema utilizado para aeronaves pilotadas, criando um sistema que lhe seja proporcional, progressivo, tendo em conta o risco e cujas regras comportem objetivos que sejam complementados por normas da indústria.

AGÊNCIA EUROPEIA PARA A SEGURANÇA DA AVIAÇÃO - **Proposal to create common rules for operating drones in Europe** [Em linha]. Cologne : EASA, 2015. [Consult. 24 janeiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126319&img=12259&save=true>>.

Resumo: A Agência Europeia para a Segurança da Aviação foi incumbida pela Comissão Europeia para desenvolver um conjunto de normas para a utilização de *drones* comerciais. Tendo em conta tanto as questões de segurança como o potencial de crescimento deste setor, com a conseqüente criação de empregos, o presente documento apresenta uma proposta para a criação de normas de segurança europeias comuns, independentemente do peso do *drone* em causa.

DUPONT, Pascal - Les survols illégaux de mini-drones civils en question. **Revue défense nationale**. Paris. ISSN 0336-1489. N° 779 (avril 2015), p. 59-61. Cota: RE-75.

Resumo: Os voos ilegais conduzidos recentemente por *drones* levantam várias questões, nomeadamente de ordem jurídica, e tornam imperioso adotar medidas de proteção e segurança, utilizando um largo espectro de ação. Estas medidas devem inscrever-se numa iniciativa de harmonização das normas de utilização destas aeronaves não tripuladas a nível europeu.

JONES, Therese - **International commercial drone regulation and drone delivery services** [Em linha]. Santa Monica (Calif.): RAND, cop. 2017. [Consult. 24 janeiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126320&img=12260&save=true>>.

Resumo: Esta obra aborda a questão da regulamentação da utilização de *drones* comerciais a nível internacional. Devido ao grande aumento da utilização das aeronaves não tripuladas em todo o mundo, os países estão a trabalhar no sentido de incorporar os *drones* no enquadramento regulatório da sua aviação. Este relatório baseia-se numa análise da literatura sobre o assunto e em discussões com especialistas na área de forma a resumir o conjunto de normas regulatórias mundiais que se encontra em rápida mudança. O relatório destaca ainda os principais obstáculos à utilização de *drones* para entrega de correspondência ou encomendas.

ORGANIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL - **Unmanned aircraft systems (UAS)**. Cir 328 [Em linha]. Montréal : ICAO, cop. 2011. [Consult. 24 janeiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126316&img=12257&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126316&img=12257&save=true)>.

Resumo: A regulação da aviação civil foi construída no pressuposto da existência de um piloto dentro de uma aeronave. Ao retirarmos o piloto da aeronave damos origem a um conjunto de questões técnicas e operacionais que têm estado a ser analisadas pela aviação civil. Muitas destas questões serão identificadas nesta circular.

O objetivo da Organização Internacional da Aviação Civil ao debruçar-se sobre este tema é criar um enquadramento regulatório internacional fundamental através da elaboração de normas e recomendações (SARPs), com procedimentos específicos para os Serviços de Navegação Aérea (PANS), dando origem a rotinas internacionais de utilização de aeronaves não tripuladas de forma segura, uniforme e idêntica às utilizadas pelas aeronaves pilotadas por humanos.