

MANUAL



Prevenir a definição ilícita de perfis no presente e no futuro: um guia

O original do presente manual foi concluído em 2018

Fotos (capa e interior, da esquerda para a direita): © stock.adobe.com-Savvapanf Photo

Encontram-se disponíveis na Internet mais informações sobre a União Europeia (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-438-4	doi:10.2811/493	TK-06-18-031-PT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-435-3	doi:10.2811/39502	TK-06-18-031-PT-N

© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2022

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte. A utilização ou reprodução de fotografias ou de outro material não protegido por direitos de autor da FRA deve ser autorizada diretamente pelos titulares dos direitos de autor.

Printed by the Publications Office in Luxembourg

Prevenir a definição ilícita de perfis no presente e no futuro: um guia

Índice

FIGURAS E QUADROS.....	5
ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1 CONTEXTO: O QUE É A DEFINIÇÃO DE PERFIS?	17
1.1. Definir «definição de perfis»	17
1.1.1. Definição de perfis no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras	20
1.1.2. Definir «definição algorítmica de perfis».....	21
1.2. Quando é que a definição de perfis é ilícita?.....	26
1.2.1. Proibição da discriminação	27
1.2.2. O direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais	35
1.3. Quais são os potenciais impactos negativos da definição ilícita de perfis para a aplicação da lei e a gestão das fronteiras?.....	44
1.3.1. Impacto sobre a confiança na polícia e na gestão das fronteiras e sobre as boas relações comunitárias.....	45
1.3.2. A eficácia da definição de perfis.....	56
2 DEFINIÇÃO LÍCITA DE PERFIS: PRINCÍPIO E PRÁTICA	59
2.1. Respeito pela dignidade das pessoas	62
2.2. Motivos razoáveis e objetivos	66
2.2.1. Evitar ideias preconcebidas	66
2.2.2. Orientações claras para os agentes	68
2.2.3. Formação específica.....	69
2.2.4. Motivos razoáveis de suspeita: utilização de informações especializadas e de outras informações.....	76
2.2.5. Formulários de intercetção e revista para a definição de perfis para efeitos de aplicação da lei.....	85
2.3. Responsabilização	90
2.3.1. Fiscalização interna.....	92
2.3.2. Câmaras corporais.....	97
2.3.3. Procedimentos de apresentação de queixas	103
3 DEFINIÇÃO ALGORÍTMICA DE PERFIS	111
3.1. Quadro de proteção de dados que rege a definição algorítmica de perfis	115
3.1.1. O tratamento dos dados deve ter uma finalidade específica.....	116
3.1.2. Obrigação de informar.....	118
3.1.3. Garantir a segurança dos dados: regras em matéria de registos, registos cronológicos e conservação.....	121
3.1.4. O tratamento ilícito deve ser detetado e prevenido.....	122

3.2.	Bases de dados de grande escala para fins de gestão das fronteiras e de segurança.....	127
3.2.1.	Reduzir os riscos para os direitos fundamentais decorrentes do tratamento de dados em bases de dados de grande escala.....	131
	CONCLUSÃO	136
	ANEXO.....	138
	REFERÊNCIAS.....	141

Figuras e quadros

Figura 1:	Processo de definição algorítmica de perfis no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras.....	24
Figura 2:	Violação da privacidade e da proteção de dados — processo de avaliação	42
Figura 3:	Intercetações realizadas mais recentemente pela polícia consideradas como definição ética de perfis pelas pessoas intercetadas nos cinco anos anteriores ao inquérito EU-MIDIS II, por Estado-Membro da UE e por grupo-alvo (%).....	50
Figura 4:	O ciclo da profecia autorrealizável.....	56
Figura 5:	Três elementos de uma interação respeitadora.....	63
Figura 6:	O processo e os objetivos do desenvolvimento de formação específica	71
Figura 7:	Indicadores considerados úteis ou muito úteis para o reconhecimento efetivo de pessoas que tentam entrar no país de forma irregular antes de os agentes falarem com elas (%) ..	78
Figura 8:	Conjugação de elementos	83
Figura 9:	Elementos da definição não discriminatória de perfis.....	84
Figura 10:	Elementos de fiscalização interna.....	94
Figura 11:	Ferramenta em linha que mostra informações sobre as ações de intercetação e revista realizadas em Londres.....	98
Figura 12:	Panorâmica dos procedimentos de apresentação de queixas nos Estados-Membros da UE.....	105
Figura 13:	Requisitos mínimos das avaliações de impacto	125
Quadro 1:	Características de uma ação policial baseada em informações especializadas concretas e de uma ação policial preditiva	21
Quadro 2:	Requisitos em matéria de proteção de dados — diferenças entre a Diretiva Cooperação Policial e o RGPD.....	37
Quadro 3:	Tipos, características das orientações e participação das partes interessadas	68
Quadro 4:	Identificar o quadro jurídico correto em função da finalidade do tratamento.....	117
Quadro 5:	Obrigações de facultar às pessoas informações sobre a definição de perfis: tipo de dados, meios de comunicação e exceções.....	119
Quadro 6:	Instrumentos da UE selecionados que envolvem o tratamento de grandes quantidades de dados para a gestão das fronteiras e a aplicação da lei	128
Quadro 7:	Sistemas informáticos de grande escala existentes e previstos na UE.....	138

Acrónimos e abreviaturas

ACDH	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
AEPD	Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
AIPD	Avaliação de impacto sobre a proteção de dados
CDHNU	Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos Humanos
ENISA	Agência da União Europeia para a Cibersegurança
ETIAS	Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
EU-MIDIS	Inquérito sobre Minorias e Discriminação na União Europeia
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
NPT	Nacional de um país terceiro
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
SES	Sistema de Entrada/Saída
SIS II	Sistema de Informação Schengen
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
TI	Tecnologias da informação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
VIS	Sistema de Informação sobre Vistos

Introdução

A evolução tecnológica conduziu a uma maior utilização da definição de perfis numa vasta gama de contextos, incluindo *marketing*, emprego, saúde, finanças, aplicação da lei, controlo das fronteiras e segurança. Nos últimos anos, a utilização de instrumentos de definição de perfis para apoiar o trabalho dos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras tem merecido maior atenção por parte dos Estados-Membros da UE. A definição de perfis é habitualmente utilizada, de forma legítima, pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pelos guardas de fronteira para prevenir, investigar e reprimir infrações penais, bem como para prevenir e detetar imigração irregular. No entanto, a definição ilícita de perfis pode minar a confiança nas autoridades, em especial na polícia, e estigmatizar certas comunidades, o que, por sua vez, é suscetível de agravar as tensões entre as comunidades e as autoridades de aplicação da lei, devido à perceção de que a definição de perfis é utilizada de forma discriminatória.

O presente guia explica o que é a definição de perfis, os quadros jurídicos que a regulam e a razão pela qual a definição de perfis lícita não só é necessária para fazer respeitar os direitos fundamentais, como também é indispensável para a eficácia da ação policial e da gestão das fronteiras. O guia fornece igualmente orientações práticas sobre como evitar a definição ilícita de perfis nas operações policiais e de gestão das fronteiras. Os princípios e as práticas constantes do guia são apoiados por exemplos, estudos de casos e jurisprudência de toda a UE e não só.

Porque é que este guia é necessário?

A definição de perfis suscita uma série de preocupações relacionadas com os direitos fundamentais (1). As práticas de definição de perfis são suscetíveis de violar princípios jurídicos consolidados, incluindo a igualdade e a não discriminação, bem como os direitos ao respeito pela vida privada e à proteção de dados. Além disso, surgiram questões sobre a sua eficácia na luta contra atividades ilegais, bem como sobre as possíveis consequências negativas para as relações entre as autoridades (incluindo a polícia e a gestão das fronteiras) e as comunidades que estas servem.

Em resposta a estas preocupações, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) publicou, em 2010, o guia *Para uma ação policial mais eficaz: Guia para compreender e prevenir a caracterização discriminatória com base na etnia*. Centrando-se no recurso à definição de perfis pela polícia, incidiu, em especial, no exercício dos poderes de intercetção e revista. O guia visava fornecer aos funcionários de nível intermédio instrumentos para prevenir a definição discriminatória de perfis com base na etnia.

Desde então, a evolução tecnológica alterou consideravelmente a natureza da definição de perfis. Atualmente, grande parte da definição de perfis baseia-se nos resultados da análise informática de grandes conjuntos de dados. Do ponto de vista jurídico, as regras de proteção de dados reformuladas — mais rigorosas — aplicáveis em toda a UE a partir de maio de 2018 estabeleceram novas normas para a recolha, análise e utilização de dados pessoais.

O presente guia atualizado tem em conta estas alterações significativas para reforçar e alargar o guia de 2010, por forma a refletir as novas realidades jurídicas e práticas. Adota uma abordagem mais abrangente da definição ilícita de perfis, incorporando:

- a definição de perfis no contexto da gestão das fronteiras;
- a definição discriminatória de perfis por todos os motivos, incluindo a nacionalidade, a idade e o sexo, além da origem étnica; e
- a definição de perfis algorítmica ou informatizada.

(1) Ver FRA (2018e), pp. 85-87; FRA (2017c), pp. 88-89; e FRA (2016), pp. 83-85.

Esta versão de 2018 contém igualmente novos exemplos e estudos de casos para refletir desenvolvimentos e inovações em matéria de definição de perfis.

Quem deve utilizar o presente guia?

O presente guia destina-se principalmente aos responsáveis pela formação dos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras. Pode também ajudar diretamente os funcionários de nível intermédio na aplicação lícita de técnicas de definição de perfis. Visa uma maior compreensão da teoria e da prática da definição de perfis e ilustrar, em termos concretos, a forma como a definição de perfis pode ser conduzida em conformidade com os direitos fundamentais.

O guia abrange a definição de perfis por agentes de polícia de primeira linha — por exemplo, durante as ações de intercetção e revista — e os controlos efetuados pelos guardas de fronteira nos pontos de passagem de fronteira, nomeadamente quando é tomada a decisão de encaminhar uma pessoa para um controlo de «segunda linha» mais rigoroso. No domínio da gestão das fronteiras, constitui um auxílio à formação para as pessoas que ensinam o tronco comum de formação dos guardas de fronteira, nos termos do artigo 36.º, n.º 5, do Regulamento Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira [Regulamento (UE) 2016/1624].

O guia aborda igualmente a definição de perfis com base na análise de conjuntos de dados de grande escala, incluindo os que são regulados pelo direito da UE. A definição de perfis noutras situações, como a que é realizada no setor privado para fins comerciais, está fora do âmbito do presente guia. A FRA está a aprofundar a investigação sobre este tema ⁽²⁾.

Como utilizar o presente guia?

O presente guia apresenta uma panorâmica dos principais princípios e práticas da definição de perfis no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras. Pode ser lido na íntegra ou utilizado como referência para apoiar atividades de formação.

O guia contém três capítulos. O capítulo 1 explica o conceito de definição de perfis, clarifica os casos em que a definição de perfis se torna ilícita e descreve o seu

(2) Ver projeto [Artificial Intelligence, Big Data and Fundamental Rights](#) (Inteligência artificial, megadados e direitos fundamentais) da FRA.

possível impacto negativo nas pessoas, nas comunidades e no exercício dos poderes policiais e de gestão das fronteiras. O capítulo 2 descreve os princípios e as práticas que devem orientar os agentes responsáveis pela aplicação da lei e os guardas de fronteira que executam atividades de definição lícita de perfis. Por último, o capítulo 3 centra-se na definição algorítmica de perfis. Uma vez que a prática neste domínio não está tão desenvolvida, esta secção contém menos exemplos concretos. Em vez disso, apresenta os principais riscos para os direitos fundamentais associados à definição informatizada de perfis e estabelece os principais requisitos jurídicos estabelecidos pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e pela Diretiva Cooperação Policial.

Vários elementos visuais destacam os diferentes aspetos do guia. Os pontos-chave resumem as mensagens principais e são destacados em caixas amarelas. As caixas azul-claras destacam aspetos essenciais do quadro jurídico e as caixas verdes apresentam exemplos práticos. Outras caixas destacam pontos importantes a ter em conta, estudos de casos e exemplos de jurisprudência. Apesar dos esforços para diversificar os estudos de casos, um número desproporcionado de exemplos provém do Reino Unido. Tal deve-se ao facto de o Reino Unido abordar a definição ilícita de perfis desde a década de 1980, ao passo que os outros Estados-Membros reconheceram mais recentemente as práticas ilícitas de definição de perfis, o que significa que o Reino Unido desenvolveu políticas e práticas mais vastas e de longa data neste domínio, o que permite extrair exemplos.

Como foi elaborado o presente guia?

A FRA organizou uma reunião com peritos de vários domínios para analisar uma versão preliminar do guia e para obter assistência na elaboração da versão final.

A este respeito, a FRA gostaria de expressar os seus agradecimentos aos peritos do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH), da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), do Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR) da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), da Amnistia Internacional, da Rede Europeia contra o Racismo (ENAR), do Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), da FIZ Karlsruhe, Leibniz Institut für Informationsinfrastruktur GmbH, da European Digital Rights, Open Society Initiative for Europe, bem como aos representantes do Provedor de Justiça francês, das forças policiais neerlandesa, dinamarquesa e austríaca e dos guardas de fronteira polacos, pelos seus valiosos contributos durante a elaboração do guia.

Resumo dos pontos principais

1. As características protegidas nunca podem constituir a única base para a definição de perfis

- A definição de perfis envolve a **categorização de indivíduos** de acordo com as suas características.
- Para recolher e tratar **dados pessoais**, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras devem assegurar que a recolha e o tratamento de dados assentam numa base jurídica, têm um objetivo válido e legítimo e são necessários e proporcionados.
- As **características protegidas**, nomeadamente a raça, a origem étnica, o sexo ou a religião, podem estar entre os fatores que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os guardas de fronteira têm em conta no exercício das suas funções, mas **não podem ser a única ou principal razão para a seleção das pessoas**. (Para mais informações sobre «características protegidas», ver a [secção 1.2.1.](#))
- A definição de perfis baseada exclusiva ou principalmente numa ou mais características protegidas constitui uma discriminação direta e, por conseguinte, **viola os direitos e as liberdades do indivíduo** e é **ilícita**.

2. Todo o contacto com pessoas deve ser respeitador, profissional e informativo

- Uma **interação adequada**, por si só, não elimina a definição de perfis com base em ideias preconcebidas, mas poderá ser mais bem-sucedida e reduzir o possível impacto negativo de uma pessoa ser intercetada por um agente de polícia ou guarda de fronteiras. Na gestão das fronteiras, uma conduta profissional e respeitadora é especificamente referida como uma obrigação jurídica.
- Uma **conduta profissional e respeitadora** aumenta, normalmente, o nível de satisfação de uma pessoa em relação à interação.
- **Explicar as razões pelas quais a pessoa** está a ser intercetada ajuda a reforçar a confiança dos cidadãos nas operações policiais e de gestão das fronteiras e reduz a percepção da definição de perfis com base em ideias preconcebidas.
- No entanto, o respeito e a educação **não justificam controlos de fronteira ou ações de interceção e revista ilícitos**.

3. A definição de perfis deve basear-se em motivos objetivos e razoáveis

- Para serem lícitos, as intercetações e os encaminhamentos para controlos de fronteira de segunda linha devem **basear-se em motivos de suspeita razoáveis e objetivos**.
- As características pessoais podem ser utilizadas como fatores legítimos para a definição de perfis. No entanto, para evitar ser discriminatório, **também devem existir motivos de suspeita razoáveis** com base em informações não relacionadas com características protegidas.
- As ações de aplicação da lei e de gestão das fronteiras **baseadas em informações especializadas concretas e atualizadas** são mais suscetíveis de ser **objetivas**.
- É importante que a decisão de intercetar uma pessoa ou de a encaminhar para um controlo de fronteira de segunda linha **não se baseie apenas numa opinião do agente** em relação a essa pessoa, pois há o risco de assentar em preconceitos, estereótipos e/ou ideias preconcebidas.

4. A definição ilícita de perfis tem um impacto negativo na ação policial e na gestão das fronteiras

- **A definição ilícita de perfis mina a confiança na polícia e nos guardas de fronteira.** Pode deteriorar a relação entre a polícia/guardas de fronteira e os membros de minorias e outras comunidades que se sintam visadas. Este sentimento de injustiça pode levar a que algumas pessoas e alguns grupos percam a confiança na polícia e noutras autoridades, o que pode resultar numa menor denúncia de crimes à polícia e numa menor cooperação com as autoridades. Por sua vez, as autoridades podem ver determinados grupos como suspeitos, o que pode desencadear mais práticas de definição ilícita de perfis.
- **A definição ilícita de perfis prejudica a eficácia da definição de perfis**, uma vez que a taxa de intercetação de pessoas, quer pela polícia, quer na fronteira, não corresponde necessariamente às taxas de infração entre diferentes grupos.
- Existe o risco de **profecia autorrealizável** quando um grupo minoritário é desproporcionadamente visado por agentes policiais ou de gestão das fronteiras, o que resulta num maior número de detenções ou controlos nas fronteiras.

5. A definição ilícita de perfis tem consequências jurídicas e financeiras e os agentes são responsáveis por ela

- Os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras são **responsáveis** por garantir que a definição de perfis respeita a lei.
- A **recolha de dados fiáveis, exatos e atempados** é indispensável para garantir a responsabilização.
- A existência de **procedimentos eficazes de apresentação de queixas** é suscetível de, simultaneamente, dissuadir abusos de poder e ajudar a garantir e restabelecer a confiança dos cidadãos nas operações da polícia e das autoridades de gestão das fronteiras.
- **Reuniões de informação com cidadãos** (para ouvir os seus pontos de vista, debater a definição de perfis, bem como recolher opiniões sobre as operações) proporcionam oportunidades para retirar ensinamentos importantes e melhorar as ações de definição de perfis.

6. A definição algorítmica de perfis deve respeitar salvaguardas específicas em matéria de proteção de dados

- Ao desenvolver e utilizar a definição algorítmica de perfis, a introdução de **ideias preconcebidas** pode ocorrer em todas as fases do processo. Para evitar esta situação e potenciais violações subsequentes dos direitos fundamentais, tanto os **peritos em TI como os responsáveis pela interpretação dos dados devem estar plenamente cientes dos direitos fundamentais**.
- A utilização de **dados fiáveis** é fundamental. A introdução num algoritmo de dados que reflitam ideias preconcebidas existentes ou provenham de fontes não fiáveis produzirá resultados tendenciosos e pouco fiáveis.
- A definição algorítmica de perfis deve ser **legítima, necessária e proporcionada**.
- O tratamento de dados deve ter uma **finalidade específica**.
- As pessoas têm o **direito de ser informadas**, recebendo informações sobre os dados pessoais recolhidos e conservados, sobre o tratamento e respetiva finalidade, bem como sobre os seus direitos.
- Os dados devem ser **recolhidos, tratados e conservados em segurança**. As autoridades devem documentar as atividades de tratamento (incluindo o que é feito aos dados) e os registos cronológicos que lhes dizem respeito [incluindo informações sobre a(s) pessoa(s) que acede(m) aos dados].
- O tratamento ilícito de dados deve ser **evitado e detetado**: 1) através da realização prévia de avaliações de impacto e 2) através da utilização de ferramentas de privacidade, incorporadas no algoritmo «desde a conceção».

Sítios Web pertinentes

União Europeia

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE): <http://www.curia.eu>

Legislação da UE: <http://eur-lex.europa.eu/>

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA): <http://fra.europa.eu>

Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu>

Conselho da Europa

Comité de Ministros do Conselho da Europa: <http://www.coe.int/cm>

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH): <http://www.echr.coe.int>

Organização das Nações Unidas

Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH):

<http://www.ohchr.org>

Luta contra a discriminação

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (CERI):

<http://www.coe.int/ecri>

Rede Europeia dos Organismos Nacionais para a Igualdade (Equinet):

<http://www.equineteurope.org/>

Organismos nacionais para a igualdade: <https://equineteurope.org/members-map/>

Proteção de dados

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD): <https://edps.europa.eu/>

Comité Europeu para a Proteção de Dados (CEPD): <https://edpb.europa.eu>

Autoridades nacionais de proteção de dados:

https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en

Aplicação da lei

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) (Rede independente de autoridades responsáveis pelo tratamento de queixas contra a polícia):

<https://ipcan.org/>

Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL):

<https://www.cepola.europa.eu/>

Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol):

<https://www.europol.europa.eu/>

Gestão de fronteiras

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex):

<https://frontex.europa.eu/>

Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO):

<https://www.easo.europa.eu/>

Bases de dados de grande escala

Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA):

<https://www.eulisa.europa.eu/>

1

Contexto: o que é a definição de perfis?

O presente capítulo descreve o que se entende por definição de perfis e explica os principais direitos fundamentais que é suscetível de afetar. Introduce a definição de perfis no contexto das atividades de aplicação da lei e de gestão das fronteiras, analisando três elementos essenciais:

- O conceito de definição de perfis e a sua utilização pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras. Esta secção apresenta igualmente alguns dos diferentes tipos de definição de perfis.
- Os princípios mais importantes em matéria de direitos fundamentais que têm de ser respeitados para que a definição de perfis seja realizada de forma lícita, nomeadamente a não discriminação e o direito ao respeito pela vida privada e à proteção de dados.
- Os potenciais impactos negativos da definição de perfis, incluindo as possíveis consequências para as pessoas e as relações com as comunidades, bem como a confiança na polícia e nas autoridades de gestão das fronteiras.

1.1. Definir «definição de perfis»

A definição de perfis envolve a **categorização de indivíduos** de acordo com características pessoais. Essas características podem ser «inalteráveis» (por exemplo, idade ou altura) ou «alteráveis» (como vestuário, hábitos, preferências e outros elementos comportamentais). A definição de perfis inclui a exploração de dados através da

qual as pessoas são categorizadas «**com base em algumas das suas características observáveis, a fim de inferir, com uma certa margem de erro, outras que não são observáveis**»⁽³⁾.

Pontos-chave

- A definição de perfis envolve a **categorização de indivíduos** de acordo com as suas características inferidas.
- No contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras, a definição de perfis tem duas finalidades: **identificar pessoas conhecidas com base em informações especializadas sobre uma pessoa específica e, como método de previsão, identificar pessoas «desconhecidas»** que podem ser de interesse para as autoridades de aplicação da lei e de gestão das fronteiras. Ambas podem incluir ideias preconcebidas conscientes ou inconscientes, suscetíveis de levar à discriminação de pessoas.
- As atividades de definição de perfis dos guardas de fronteira e dos agentes responsáveis pela aplicação da lei podem ser influenciadas por ideias preconcebidas, decorrentes da sua experiência quer individual, quer institucional. Tais ideias preconcebidas são suscetíveis de contribuir ou alterar a avaliação da definição de perfil, afetando tanto a licitude como a eficácia da ação policial.
- Os estereótipos podem refletir alguma verdade estatística. No entanto, mesmo nestes casos, **continuam a ser problemáticos**, se resultarem no tratamento de uma pessoa como membro de um grupo e não com base na sua situação individual.
- No desenvolvimento e na utilização da definição algorítmica de perfis, **a introdução de ideias preconcebidas pode ocorrer em todas as fases do processo**. A fim de evitar estas violações e subsequentes potenciais violações dos direitos fundamentais, tanto os peritos em TI que concebem os algoritmos como os responsáveis pela recolha e interpretação dos dados devem ter uma compreensão clara dos direitos fundamentais e da forma como devem ser aplicados neste contexto.

As práticas de definição de perfis são utilizadas para:

- Gerar conhecimento, analisando os dados existentes para fazer pressupostos sobre uma pessoa. Baseiam-se em experiências passadas e análises estatísticas para estabelecer correlações entre determinadas características e resultados ou comportamentos específicos.

⁽³⁾ Dinant J.-M., Lazaro C., Pouillet Y., Lefever N. e Rouvroy A. (2008), p. 3.

- Apoiar os processos de decisão, utilizando tais correlações para tomar decisões sobre as ações a empreender.

Tal torna a definição de perfis uma ferramenta eficaz para os agentes responsáveis pela aplicação da lei e os guardas de fronteira. No entanto, comporta alguns riscos significativos:

- A definição de perfis estabelece correlações gerais, que podem não ser verdadeiras para cada pessoa. Qualquer pessoa pode ser a «exceção à regra».
- Os perfis podem gerar correlações incorretas, tanto para pessoas específicas como para grupos.
- Os perfis podem criar estereótipos prejudiciais e conduzir à discriminação.
- Alguns estereótipos podem refletir uma verdade estatística. No entanto, mesmo nestes casos, os estereótipos continuam a ser problemáticos, se levarem ao tratamento de uma pessoa como membro de um grupo e não como um indivíduo.

Exemplos

Definição de perfis potencialmente inexata

O pressuposto de que «as mulheres vivem mais do que os homens» é corroborado por estudos factuais. Contudo, um determinado homem pode viver mais do que uma determinada mulher. Por conseguinte, qualquer tomada de decisão em relação à mulher com base neste pressuposto comporta o risco de ser inexata em casos específicos e só seria verdadeira em média.

As pessoas podem permitir que familiares ou amigos utilizem o seu automóvel, tornando falível qualquer perfil de comportamento de condução perigosa baseado na propriedade do automóvel.

1.1.1. Definição de perfis no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras

A definição de perfis é habitualmente utilizada, de forma legítima, pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pelos guardas de fronteira para prevenir, investigar e reprimir infrações penais, bem como para prevenir e detetar imigração irregular.

Definição de perfis significa «qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações»⁽⁴⁾. Os resultados deste tratamento de dados são utilizados para orientar a gestão das fronteiras e as ações de aplicação da lei, nomeadamente as ações de intercetção e revista, as detenções, a recusa de acesso a determinadas zonas ou o encaminhamento para «controlos de segunda linha» mais rigorosos na fronteira. Existem duas utilizações principais da definição de perfis:

- Identificar pessoas com base em informações especializadas concretas. Para tal, é utilizado um perfil que enumera as características de suspeitos específicos, com base em elementos de prova recolhidos sobre um determinado evento.
- Como método de previsão para identificar pessoas «desconhecidas» que possam ter interesse para as autoridades policiais e de gestão das fronteiras. Tal baseia-se na análise de dados e em pressupostos baseados na experiência adquirida. Idealmente, os métodos de previsão centram-se no comportamento. Porém, na prática, a tónica muitas vezes não é (ou não é só) colocada no comportamento, mas sim em características físicas visíveis, como a idade, o sexo ou a etnia.

O **quadro 1** apresenta uma comparação das principais características destes dois tipos de definição de perfis no contexto da ação policial.

(4) [Diretiva \(UE\) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, JO L 119 \(Diretiva Cooperação Policial\), artigo 3.º, ponto 4.](#)

Quadro 1: Características de uma ação policial baseada em informações especializadas concretas e de uma ação policial preditiva

	Ação policial baseada em informações especializadas concretas	Ação policial preditiva
Contexto	Foi cometido um crime ou foi inserida uma indicação relativa a uma pessoa específica	Não foi cometido qualquer crime ou não foi inserida qualquer indicação relativa a uma pessoa específica
Abordagem	Reativa	Proativa
Objetivo	Deter o(s) suspeito(s)	Prever onde e quando são suscetíveis de ocorrer crimes ou quem é suscetível de entrar no país de forma irregular
Dados utilizados	Informações especializadas concretas, relacionadas com o caso («perfil individual»)	Informações especializadas genéricas, relacionadas com vários casos
Tipo de pedido	São combinados processos humanos e baseados em dados	Principalmente com base em dados («análise de risco»)

Fonte: FRA, 2018

Ambos os tipos de definição de perfis podem ser ilícitos, se não forem realizados em conformidade com salvaguardas específicas, como, por exemplo, existir uma justificação objetiva e razoável para a definição de perfis. O capítulo 2 e o capítulo 3 apresentam informações práticas sobre a forma de garantir que a definição de perfis é lícita e respeita os direitos humanos.

1.1.2. Definir «definição algorítmica de perfis»

A rápida evolução tecnológica faz com que a definição de perfis se baseie cada vez mais na utilização de dados conservados em bases de dados e sistemas informáticos. A definição algorítmica de perfis utiliza diferentes técnicas para definição de perfis de pessoas com base em correlações e padrões de dados. A definição algorítmica de perfis permite aos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras visar indivíduos ou grupos específicos que constituam um determinado risco com base na análise de dados.

A definição algorítmica de perfis levanta questões importantes em matéria de direitos fundamentais, nomeadamente a potencial discriminação e violações dos direitos ao respeito pela vida privada e à proteção de dados. A presente secção

do guia centra-se na forma como os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras podem utilizar e tratar os dados em consonância com os princípios dos direitos fundamentais no seu trabalho diário.

Tratamento de dados pessoais: o que diz a lei?

As normas jurídicas relativas ao tratamento de dados pessoais para a definição de perfis estão estabelecidas no quadro jurídico da UE em matéria de proteção de dados. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e o artigo 3.º, ponto 4, da Diretiva Cooperação Policial, entende-se por «definição de perfis» «qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações».

O artigo 22.º, n.º 1, do RGPD estabelece que a definição de perfis só pode ser aceite se a decisão não for tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado e não produzir efeitos sobre as pessoas que as afetem significativamente.

A definição de perfis abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva Cooperação Policial (ver [secção 3.1](#) sobre a definição algorítmica de perfis e a proteção de dados) deve respeitar o disposto no artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva Cooperação Policial. Prevê que, «[e]m conformidade com o direito da União, são proibidas as definições de perfis que conduzam à discriminação de pessoas singulares com base nas categorias especiais de dados pessoais a que se refere o artigo 10.º (*)».

(*) «Categorias especiais de dados pessoais» são «dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, o tratamento de dados genéticos, dados biométricos destinados a identificar uma pessoa singular de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou à orientação sexual». Ver Diretiva Cooperação Policial, artigo 10.º, n.º 1.

O método utilizado para gerar perfis para a definição algorítmica de perfis é semelhante a uma técnica conhecida como «**análise comportamental**», em que são estabelecidas ligações entre determinadas características e padrões de comportamento. A Figura 1 mostra como os algoritmos podem ser utilizados para fazer previsões.

Ênfase na forma como os algoritmos são utilizados para apoiar a tomada de decisões

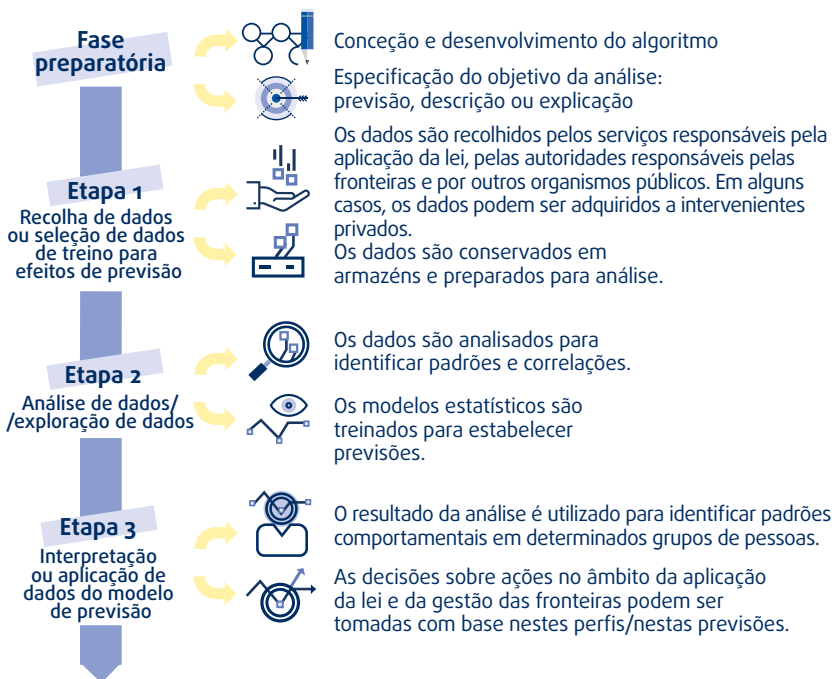
Com a maior disponibilidade e utilização de dados, a tomada de decisões é cada vez mais facilitada ou substituída por métodos de modelos de previsão, frequentemente referidos como utilização de algoritmos. Um algoritmo é uma sequência de comandos para um computador converter uma entrada numa saída. Muitos algoritmos baseiam-se em métodos estatísticos e utilizam técnicas que calculam as relações entre diferentes variáveis. Por exemplo, os dados sobre a quantidade de álcool que um grupo de pessoas bebe e os dados sobre a esperança de vida do mesmo grupo podem ser utilizados em conjunto para calcular a taxa média de influência do consumo de álcool na esperança de vida.

A saída resultante de algoritmos constitui sempre uma probabilidade, o que significa que existe um grau de incerteza quanto às relações ou classificações efetuadas. Por exemplo, os fornecedores de correio eletrónico utilizam algoritmos para identificar as mensagens de *spam* e enviá-las para a pasta do correio não solicitado. Os algoritmos funcionam bem, mas não são perfeitos. Às vezes, o *spam* não é detetado e aparece na caixa de entrada. Trata-se de um falso negativo (ou seja, foi falsamente identificado como não sendo *spam*). Com menos frequência, uma mensagem de correio eletrónico legítima pode ser selecionada pelo filtro de *spam* e enviada para a pasta de correio não solicitado, o que constitui um falso positivo.

Ter uma compreensão básica da forma como os algoritmos apoiam a tomada de decisões permite aos profissionais identificar e fazer as perguntas certas sobre potenciais problemas com a utilização de algoritmos, incluindo o seu potencial de discriminação e de violações dos direitos ao respeito pela vida privada e à proteção de dados.

Para mais informações, ver FRA (2018b).

Figura 1: Processo de definição algorítmica de perfis no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras



Fonte: FRA, 2018 [adaptado de/baseado em Perry, W.L., et al. (2013), pp. 11-15, e Zarsky, T.Z. (2002-2003), pp. 6-18]

A criação de algoritmos de previsão é um processo complexo, que implica muitas decisões tomadas pelas várias pessoas envolvidas nesse processo. Como tal, não se refere apenas às regras seguidas por um computador, mas também ao processo de recolha, preparação e análise dos dados. Trata-se de um processo humano que inclui várias fases, envolvendo decisões dos promotores e gestores. O método estatístico é apenas uma parte do processo de desenvolvimento das regras finais utilizadas para a previsão, a classificação ou a tomada de decisões ⁽⁵⁾. Seja como for, a forma como os dados são recolhidos e utilizados pode ser discriminatória.

(5) FRA (2018b), p. 4.

Exemplo

Para ser eficaz e preciso, o software de reconhecimento facial tem de ser alimentado com grandes quantidades de imagens e dados. Quanto mais dados receber, mais exatos serão os seus resultados. No entanto, até à data, as imagens que alimentam os algoritmos para os treinar têm sido, em grande medida, de homens brancos, com um número comparativamente baixo de mulheres e/ou pessoas de outras origens étnicas. Consequentemente, os resultados produzidos pelo software são menos precisos e apresentam uma maior probabilidade de inexactidão para as pessoas pertencentes a esses grupos. Quando utilizados pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei ou pelos guardas de fronteira para definir perfis de pessoas e decidir, por exemplo, da sua detenção, tal pode resultar em erros com um impacto potencialmente grave nos direitos e liberdades individuais.

Para mais informações, ver «Center on Privacy and Technology at Georgetown Law» (2016); e Buolamwini J., Gebru T. (2018).

As ideias preconcebidas podem ser introduzidas a cada etapa do processo de definição algorítmica de perfis. A fim de evitar ideias preconcebidas discriminatórias e violações dos direitos à proteção de dados e à privacidade, tanto as pessoas que concebem os algoritmos como os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras, que recolhem e interpretam os dados, devem compreender claramente os direitos fundamentais e a sua aplicação neste contexto.

A utilização de dados fiáveis é crucial. Na definição algorítmica de perfis, a qualidade dos dados utilizados deve ser avaliada para garantir que são fiáveis: quanto menor a sua variabilidade, maior a sua fiabilidade. A utilização de dados, para efeitos de conceção de um algoritmo, que refletem ideias preconcebidas existentes ou que são provenientes de fontes não fiáveis produzirá resultados tendenciosos e pouco fiáveis. Podem também ocorrer erros durante as previsões inferidas a partir dos dados:

- Os falsos positivos dizem respeito a casos em que as pessoas são selecionadas e sujeitas a um exame mais aprofundado com base numa previsão errónea de que constituem um risco.
- Os falsos negativos referem-se a pessoas que representam um risco real no contexto de operações de aplicação da lei e de gestão das fronteiras, mas que não foram identificadas como tal pelo sistema.

1.2. Quando é que a definição de perfis é ilícita?

Pontos-chave

- As características pessoais podem ser utilizadas como fatores legítimos para a definição de perfis. No entanto, para evitar que a definição de perfis seja discriminatória e, conseqüentemente, ilícita, têm de existir *também* motivos razoáveis de suspeita com base em informações não relacionadas com **motivos protegidos**.
 - Motivos protegidos: sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crenças, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.
 - Os motivos protegidos podem ser revelados, inferidos ou previstos a partir de outros dados pessoais.
- Para recolher e tratar **dados pessoais**, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras devem garantir que a recolha e o tratamento de dados assentam numa base jurídica, têm um objetivo válido e legítimo e são necessários e proporcionados.
 - Dados pessoais são quaisquer informações suscetíveis de serem utilizadas para identificar — direta ou indiretamente — uma pessoa, como, por exemplo, um nome, um número de identificação, dados de localização ou qualquer característica física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social específica de uma pessoa.

Quando utilizada de forma lícita, a definição de perfis é uma **técnica de investigação legítima**. Para ser lícita, tem de se basear em **justificações objetivas e razoáveis** e respeitar os direitos fundamentais, como o direito à não discriminação e à proteção dos dados pessoais. Considera-se que a definição de perfis não tem qualquer justificação objetiva e razoável «se não prosseguir um objetivo legítimo ou se não existir uma relação razoável de proporcionalidade entre os meios utilizados e o objetivo a alcançar» ⁽⁶⁾.

A definição de perfis pode afetar vários direitos fundamentais. Esta secção aborda os direitos fundamentais que são afetados principalmente por perfis ilícitos: o direito

⁽⁶⁾ Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (CERI) (2007), ponto 28.

à não discriminação e os direitos à privacidade e à proteção de dados. A definição de perfis é considerada ilícita se:

- incluir atos de tratamento diferenciado injustificado de pessoas com base em motivos protegidos (ver secção 1.2.1), ou
- interferir desnecessariamente com a vida privada das pessoas e/ou não estiver em conformidade com as regras relativas ao tratamento de dados pessoais (ver secção 1.2.2).

1.2.1. Proibição da discriminação

Proibição da discriminação: o que diz a lei?

«**É proibida a discriminação** em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.» (*)

Artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE

«**O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma** em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação. Ninguém pode ser objeto de discriminação por parte de qualquer autoridade pública com base nomeadamente nas razões enunciadas no número 1 do presente artigo.»

Artigo 1.º do Protocolo n.º 12 à Convenção Europeia dos Direitos Humanos

(*) *Note-se que, na prática, muitos Estados-Membros alargaram a proteção contra a discriminação para além dos motivos enumerados na Carta e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).*

Considera-se que existe discriminação sempre que, com base numa característica aparente ou real, «uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação

comparável» (7). Tais características são designadas por «motivos protegidos» ou «características protegidas» na legislação em matéria de não discriminação. Para mais informações sobre a legislação e a jurisprudência europeias em matéria de não discriminação, consultar a edição de 2018 do *Handbook on European non-discrimination law* (Manual sobre a legislação europeia em matéria de não discriminação), publicado conjuntamente pela FRA e pelo Conselho da Europa (8).

Existem vários tipos de discriminação:

Discriminação direta ocorre quando uma pessoa é objeto de um tratamento menos favorável, *exclusiva ou principalmente* com base num motivo protegido, como a raça, o sexo, a idade, a deficiência ou a origem étnica (9).

Exemplo

Em resposta a uma ameaça terrorista, são conferidos à polícia poderes para proceder à intercetção e revista de qualquer pessoa suspeita de estar envolvida em terrorismo. Considera-se que a ameaça provém de uma organização terrorista ativa numa determinada região do mundo, mas não existem outras informações especializadas concretas. Se um agente de polícia intercetar um homem apenas ou principalmente porque a sua aparência indica que pode ser originário dessa região do mundo, tal constitui uma discriminação direta e é ilícito.

A **discriminação indireta** (também referida como «discriminação com impacto dispar» no contexto da aplicação da lei e da gestão das fronteiras) ocorre quando uma disposição, critério ou prática *aparentemente neutros* sejam suscetíveis de colocar numa situação de desvantagem pessoas com características especiais protegidas comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios

(7) Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, JO L 180, artigo 2.º; e Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, JO L 303, artigo 2.º.

(8) FRA e Conselho da Europa (2018).

(9) *Ibid.*, p. 43.

utilizados para o alcançar sejam necessários e proporcionados ⁽¹⁰⁾. A discriminação indireta exige geralmente que as estatísticas avaliem se uma pessoa foi, na prática, objeto de um tratamento menos favorável do que outra em razão da pertença a um grupo com características protegidas específicas.

Exemplo

Para realizar os controlos de rotina, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei decidem controlar um em cada 10 carros na cidade X entre as 21h00 e a 01h00; 60 % da população da cidade X que conduz durante esse horário é de ascendência afro-antilhana, mas esta população na cidade e arredores não ultrapassa os 30 %. Uma vez que este grupo é suscetível de ser afetado de forma mais negativa do que outros, esta discriminação seria indireta.

A abordagem da discriminação da perspectiva de uma única característica não reflete adequadamente as diversas manifestações da desigualdade de tratamento. A **discriminação múltipla** descreve um tipo de discriminação baseado em várias características que intervêm separadamente. Por exemplo, uma pessoa pode ser alvo de discriminação em razão não só da sua origem étnica, mas também da sua idade e sexo ⁽¹¹⁾. A **discriminação intersetorial** descreve uma situação em que intervêm várias características, as quais interagem umas com as outras simultaneamente, de tal modo que são indissociáveis e produzem tipos específicos de discriminação (ver exemplo na caixa).

Exemplo

Um agente de polícia procede à interceção e revista de um jovem de ascendência africana sem suspeita razoável de que tenha cometido um crime. É discriminado não só pela sua idade – nem todos os jovens são intercecionados – ou pela sua origem étnica – nem todas as pessoas de ascendência africana são intercecionadas, mas precisamente porque é jovem e de ascendência africana.

⁽¹⁰⁾ Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, JO L 303 (Diretiva Igualdade no Emprego), artigo 2.º; ver também FRA e Conselho da Europa (2018), p. 53.

⁽¹¹⁾ FRA e Conselho da Europa (2018), p. 59.

A discriminação pode também resultar do tratamento automatizado de dados pessoais e da utilização da definição algorítmica de perfis. A discriminação é suscetível de ocorrer durante a conceção e aplicação de algoritmos, através de ideias preconcebidas que são incorporadas – conscientemente ou não – no algoritmo, bem como quando são tomadas decisões com base nas informações obtidas.

O artigo 9.º, n.º 1, do RGPD estabelece especificamente que é proibido o tratamento de categorias especiais de dados pessoais que revelem características pessoais, como a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas (ver na [Figura 9, secção 2.2.4](#), a lista completa dos motivos protegidos). Esta proibição pode ser retirada em casos específicos, como a proteção do interesse público, desde que a derrogação assente numa base jurídica seja proporcionada e necessária e preveja garantias adequadas ⁽¹²⁾.

Do mesmo modo, no âmbito da prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais, o artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva Cooperação Policial, sobre decisões individuais automatizadas, proíbe «as definições de perfis que conduzam à discriminação de pessoas singulares com base nas categorias especiais de dados pessoais», incluindo dados que revelem a origem racial ou étnica e crenças religiosas, bem como dados genéticos e biométricos ⁽¹³⁾. Mais uma vez, são permitidas derrogações a esta proibição em determinados casos, mas têm de ser necessárias, dispor de garantias adequadas e ter uma base jurídica ou ter por objetivo proteger os interesses vitais de uma pessoa ⁽¹⁴⁾.

Proibição da definição de perfis discriminatória: o que diz a lei?

«**A definição de perfis que conduza a discriminação** contra pessoas singulares **com base em dados pessoais** que sejam, pela sua natureza, especialmente sensíveis do ponto de vista dos direitos e liberdades fundamentais, **deverá ser proibida**, nas condições estabelecidas nos artigos 21.º e 52.º da Carta [dos Direitos Fundamentais].»

Considerando 38 da Diretiva Cooperação Policial

⁽¹²⁾ Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, artigo 9.º, n.º 2.

⁽¹³⁾ Para mais informações, consultar o Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2017b).

⁽¹⁴⁾ [Diretiva \(UE\) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho](#), JO L 119 (Diretiva Cooperação Policial), artigo 10.º.

«Em conformidade com o direito da União, **são proibidas as definições de perfis que conduzam à discriminação** de pessoas singulares com base nas categorias especiais de dados pessoais a que se refere o artigo 10.º (*).»

Artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva Cooperação Policial

(*) Artigo 10.º da Diretiva Cooperação Policial: «dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a filiação sindical, o tratamento de dados genéticos, dados biométricos destinados a identificar uma pessoa singular de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou à orientação sexual.»

«Ao efetuar os controlos de fronteira, os guardas de fronteira **não discriminam** as pessoas em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.»

Artigo 7.º do Código das Fronteiras Schengen

A proibição de discriminação não significa que as características pessoais não possam ser utilizadas como fatores legítimos para a definição de perfis no contexto de investigações criminais ou de controlos de fronteira (ver [secção 2.3](#)). No entanto, têm de existir motivos razoáveis de suspeita com base em informações não relacionadas com os motivos protegidos. Por exemplo, uma pessoa pode corresponder a uma descrição específica de um suspeito ou a sua aparência pode não corresponder às informações contidas no seu documento de viagem ⁽¹⁵⁾.

Ênfase na discriminação em razão da nacionalidade

O artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE **limita a proibição de discriminação em razão da nacionalidade aos cidadãos da UE**. A Diretiva Igualdade Racial não inclui a nacionalidade entre os motivos protegidos.

No entanto, os Estados-Membros alargaram o âmbito da proibição de discriminação, por forma a abranger a nacionalidade de várias formas, nomeadamente o reconhecimento de que a nacionalidade é, por vezes, utilizada como um indicador da raça, da origem étnica ou da religião. Em certos casos, «as diferenças de tratamento em razão da nacionalidade serão

⁽¹⁵⁾ Reino Unido, Câmara dos Lordes (2006), Lord Scott, *Opinions of the Lords of appeal for judgment in R (on the application of Gillan et al.) v. Commissioner of Police for the Metropolis et al.*, [2006] UKHL 12, 8 de março de 2006, n.º 67.

consideradas como uma violação da legislação que proíbe a discriminação com base nestes motivos» (ver *Rede Europeia de Peritos Jurídicos no domínio da Igualdade de Género e da Não Discriminação*, 2016, p. 99). Na prática, a discriminação em razão da nacionalidade e a discriminação em razão da origem étnica são, muitas vezes, difíceis de distinguir.

O facto de a nacionalidade não ser explicitamente mencionada como potencial motivo de discriminação no artigo 21.º da Carta reflete, em primeiro lugar, o estatuto diferente dos cidadãos da UE (e de outras pessoas que gozam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da UE) e dos nacionais de países terceiros ao abrigo do direito da UE. Este aspeto assume particular importância nos procedimentos na fronteira, em que a nacionalidade é o fator decisivo para determinar se uma pessoa será sujeita a um controlo rigoroso ou se deve ser titular de um visto para entrar ou transitar pelo espaço Schengen.

Ao mesmo tempo, um encaminhamento sistemático para os controlos de segunda linha de todas as pessoas de uma determinada nacionalidade comporta o risco de se tornar discriminatório. A nacionalidade pode constituir uma parte legítima dos perfis de risco para detetar migração irregular ou possíveis vítimas de tráfico de seres humanos, mas não deve ser o único ou o principal fator que desencadeia um controlo de segunda linha. Além disso, tal como noutros contextos, o tratamento diferenciado com base na nacionalidade torna-se discriminatório e, conseqüentemente, ilícito quando é utilizado como indicador de discriminação com base em motivos protegidos que estão estreitamente relacionados com a nacionalidade, como a raça, a etnia ou a religião.

Nas suas diretrizes e princípios recomendados de 2014 em matéria de direitos humanos nas fronteiras internacionais, o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos inclui a nacionalidade nos motivos protegidos que não devem ser utilizados para a definição de perfis dos migrantes (princípio 8).

Jurisprudência

No processo *Rosalind Williams Lecraft c. Espanha*, um agente de polícia interceitou uma mulher na plataforma de uma estação ferroviária, em

Espanha, e pediu-lhe que apresentasse os seus documentos de identidade. A mulher perguntou ao agente de polícia por que razão era a única pessoa a ser intercetada na plataforma e a resposta foi a seguinte: «Porque é negra.» No seu acórdão, o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas sublinhou que, normalmente, é legítimo realizar controlos de identidade em prol da segurança pública, da prevenção da criminalidade e da fiscalização da imigração irregular. No entanto, considerou que «quando as autoridades procedem a estes controlos, as características físicas ou étnicas das pessoas visadas não devem ser consideradas indiciadoras da sua possível situação ilegal no país. Além disso, os controlos de identidade não devem ser efetuados de tal modo que só as pessoas com determinadas características físicas ou étnicas sejam visadas pelos mesmos. Isso não só afetaria negativamente a dignidade das pessoas em causa, mas também contribuiria para propagar atitudes xenófobas entre a população em geral e seria contrário a uma política eficaz de combate à discriminação racial».

Em 2017, foi apresentada uma queixa semelhante ao TEDH, envolvendo o tratamento de um nacional paquistanês durante e após um controlo policial em Espanha. O tribunal terá de decidir se o requerente foi vítima de discriminação em razão da origem étnica durante o controlo de identidade e se houve violação do artigo 8.º (direito à vida privada e familiar) no que diz respeito ao facto de as autoridades espanholas não terem tomado todas as medidas razoáveis para descobrir eventuais motivos racistas subjacentes ao incidente. A sentença está pendente no momento da redação do presente documento.

Para mais informações, ver CDHNU, Rosalind Williams Lecraft contra Reino de Espanha, Comunicação n.º 1493/2006, e TEDH, Zeshan Muhammad contra o Reino de Espanha, n.º 34085/17, apresentado em 6 de maio de 2017. Ver também FRA e Conselho da Europa (2018).

No processo *B.S. contra o Reino de Espanha*, uma profissional do sexo de origem nigeriana e legalmente residente em Espanha alegou que a polícia espanhola a maltratou física e verbalmente devido à sua raça, sexo e profissão. Afirmou que, ao contrário de outras profissionais do sexo de origem europeia, era repetidamente sujeita a controlos policiais e era vítima de insultos racistas e sexistas. Duas intervenções de terceiros do Centro AIRE e da Unidade Europeia de Investigação Social da Universidade de Barcelona solicitaram ao TEDH que reconhecesse a discriminação intersetorial. O

tribunal considerou que ocorreu uma violação do artigo 3.º (proibição de tratamentos desumanos e degradantes), mas examinou separadamente se as autoridades tinham investigado ou não a existência de um possível nexo de causalidade entre as alegadas atitudes racistas e os atos violentos da polícia. Sobre esta questão, o TEDH considerou que ocorreu uma violação do artigo 14.º (proibição de discriminação), uma vez que os tribunais nacionais não tinham tido em conta a especial vulnerabilidade da requerente enquanto mulher africana que trabalha como profissional do sexo. Apesar de ter adotado uma abordagem intersetorial, o acórdão não utilizou o termo «interseccionalidade».

Para mais informações, ver TEDH, [B.S. contra o Reino de Espanha](#), n.º 47159/08, 24 de julho de 2012.

Ênfase no ónus da prova

Em 2016, o Tribunal de Cassação francês pronunciou-se, pela primeira vez, sobre a questão dos controlos de identidade discriminatórios. Nas suas *decisões de 9 de novembro de 2016*, o tribunal decidiu que a polícia efetuou controlos de identidade discriminatórios a três de 13 homens de origem africana ou árabe. Considerou que o Estado era responsável nestes processos e condenou-o a indemnizar os três demandantes. Em outros oito casos, o tribunal considerou que os controlos de identidade contestados eram legais, uma vez que se baseavam em elementos objetivos e, por conseguinte, não discriminatórios. Os juízes não se pronunciaram sobre os outros dois processos, devolvendo-os aos tribunais de instância inferior para revisão.

O tribunal clarificou igualmente o ónus da prova nesses casos. Os controlos de identidade não são registados quando não dão origem a processos judiciais ou administrativos. O tribunal explicou que os requerentes devem fornecer aos tribunais elementos de prova que indiquem a existência de discriminação. A polícia deve provar a ausência de tratamento diferenciado na execução dos controlos de identidade ou que o tratamento diferenciado era justificado por elementos objetivos.

Além disso, o tribunal considerou que os juízes podem ter em conta, como elementos de prova, estudos e informações estatísticas que atestam a frequência dos controlos de identidade efetuados, por razões discriminatórias,

no mesmo grupo populacional que o requerente (ou seja, minorias visíveis, determinadas pelas características físicas resultantes da origem étnica real ou presumida). No entanto, estes elementos são, por si só, insuficientes para indiciar discriminação.

Por conseguinte, o tribunal considerou que um controlo de identidade baseado em características físicas associadas a uma origem étnica real ou presumida, sem justificação objetiva prévia, é discriminatório e constitui uma falta grave, a qual, nestes três casos, implicava a responsabilidade do Estado.

Para mais informações, ver França, Tribunal de Cassação (Cour de Cassation), Décision 1245, 9 de novembro de 2016.

1.2.2. O direito ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais

No direito da UE, o direito ao respeito pela vida privada (artigo 7.º da Carta) e a proteção dos dados pessoais (artigo 8.º da Carta) são distintos, mas estão estreitamente relacionados. O direito à vida privada (ou o direito à privacidade) é um direito mais amplo, que proíbe *qualquer interferência* na vida privada de uma pessoa. A vida privada é não só aquilo que pretendemos manter confidencial, mas também o meio através do qual manifestamos a nossa personalidade, como, por exemplo, a escolha das pessoas com quem interagimos ou a forma como nos vestimos. A proteção dos dados pessoais limita-se à avaliação da licitude do *tratamento de dados pessoais* ⁽¹⁶⁾. Quando não se referem especificamente ao direito da UE, os dois são utilizados de forma indistinta para efeitos do presente guia. Estes direitos não são absolutos e podem ser limitados em determinadas circunstâncias (ver artigo 8.º da CEDH e artigo 52.º da Carta).

Direitos à privacidade e à proteção de dados: o que diz a lei?

«1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

⁽¹⁶⁾ FRA, AEPD e Conselho da Europa (2018).

2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.»

Artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos

«Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações.»

Artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE

«1. Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de carácter pessoal que lhes digam respeito.

2. Esses dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei. Todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados coligidos que lhes digam respeito e de obter a respetiva retificação.»

Artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE

«1. O titular dos dados tem o direito de não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente **com base no tratamento automatizado**, incluindo a definição de perfis, **que produza efeitos** na sua esfera jurídica **ou** que o afete **significativamente de forma similar**.

2. O n.º 1 não se aplica se a decisão:

- a) For necessária para a celebração ou a execução de um contrato [...];
- b) For autorizada pelo direito [...], e na qual estejam igualmente previstas medidas adequadas para salvaguardar os direitos e liberdades e os legítimos interesses do titular dos dados; ou
- c) For baseada no consentimento explícito do titular dos dados.»

Artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

«Os Estados-Membros preveem a proibição de decisões tomadas exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produzam efeitos adversos na esfera jurídica do titular dos dados ou que o afetem de forma significativa, a menos que sejam autorizadas

pelo direito da União ou do Estado-Membro ao qual o responsável pelo tratamento está sujeito, e que o direito da União ou desse Estado-Membro preveja garantias adequadas dos direitos e liberdades do titular dos dados, pelo menos o direito de obter a intervenção humana do responsável pelo tratamento.»

Artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva Cooperação Policial

Quadro 2: Requisitos em matéria de proteção de dados — diferenças entre a Diretiva Cooperação Policial e o RGPD

Princípio da proteção de dados	RGPD	Diretiva Cooperação Policial
Licitude, equidade, transparência	Os dados pessoais têm de ser objeto de um tratamento equitativo, lícito e transparente .	Os dados pessoais têm de ser objeto de um tratamento equitativo e lícito.
Limitação das finalidades	Os dados pessoais recolhidos para finalidades determinadas não podem ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades; o tratamento posterior para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos não é considerado incompatível com as finalidades iniciais .	Os dados pessoais recolhidos para finalidades determinadas não podem ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades; outras finalidades não podem ser incompatíveis com a finalidade inicial se esse tratamento for autorizado por lei e for necessário e proporcionado.
Minimização dos dados	Os dados pessoais recolhidos devem ser adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais foram recolhidos.	Os dados pessoais recolhidos devem ser adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário relativamente às finalidades para as quais foram recolhidos.

Limitação da conservação	Os dados pessoais devem ser conservados de uma forma que permita a identificação dos titulares dos dados durante o período necessário para as finalidades para as quais foram recolhidos; os dados pessoais podem ser conservados durante períodos mais longos, para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos.	Os dados pessoais devem ser conservados de forma a permitir a identificação dos titulares dos dados durante o período necessário para as finalidades para as quais foram recolhidos.
Exatidão	Os dados pessoais recolhidos devem ser exatos e atualizados. Os dados pessoais incorretos ou inexatos devem ser apagados ou retificados.	
Integridade e confidencialidade	Os dados pessoais devem ser protegidos contra o tratamento não autorizado ou ilícito e contra a sua perda, destruição ou danificação acidental.	

Fonte: FRA, 2018

O direito derivado da UE desenvolve os direitos à privacidade e à proteção dos dados pessoais. Dois atos legislativos especificam a forma como os dados pessoais podem ser recolhidos e tratados. O Regulamento (UE) 2016/679, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), estabelece os princípios e garantias gerais em matéria de tratamento de dados pessoais. Mais especificamente, a Diretiva (UE) 2016/680, conhecida por Diretiva Cooperação Policial, estabelece as regras de tratamento de dados pessoais no contexto de operações de aplicação da lei para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais. Os princípios mais importantes e algumas das principais diferenças entre ambos estão ilustrados no [Quadro 2](#). A legislação que cria as grandes bases de dados da UE utilizadas para a gestão das fronteiras, designadamente o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), o Sistema de Entrada/Saída (SES) ou o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), contém também um quadro específico em matéria de proteção de dados (ver [secção 3.2](#) sobre bases de dados de grande escala).

Exemplos

Um guarda de fronteira envia a lista de passageiros de um avião a pessoas não autorizadas. Uma vez partilhados, os dados pessoais podem ser utilizados para outras finalidades e/ou finalidades privadas. Trata-se de uma clara violação dos princípios da proteção de dados.

Uma agente de polícia sai do gabinete e deixa uma lista de dados pessoais de suspeitos no ecrã do computador. Pôr em causa o princípio da segurança dos dados pessoais constitui uma violação dos princípios da proteção de dados.

Jurisprudência

Os acórdãos de tribunais fornecem orientações sobre a forma como estes princípios são aplicados na prática.

Limitação das finalidades

No processo *Heinz Huber c. Bundesrepublik Deutschland*, o TJUE avaliou a legitimidade do Registo Central Alemão de Cidadãos Estrangeiros (*Ausländerzentralregister, AZR*), que contém determinados dados pessoais de cidadãos estrangeiros — tanto cidadãos da UE como cidadãos de países terceiros — que residem na Alemanha há mais de três meses. O TJUE considerou que os dados recolhidos para uma finalidade específica não podem ser utilizados para uma finalidade diferente. O tribunal considerou que o AZR é um instrumento legítimo para aplicar as regras em matéria de residência e que a diferença de tratamento entre os cidadãos estrangeiros e os cidadãos alemães, relativamente aos quais são conservados menos dados, se justifica tendo em conta a finalidade pretendida. No entanto, o TJUE considerou que os dados conservados no AZR não podem ser utilizados para combater a criminalidade em geral, uma vez que esta é uma finalidade diferente daquela para a qual os dados foram inicialmente recolhidos.

Para mais informações, ver TJUE, Processo C-524/06, Heinz Huber contra Bundesrepublik Deutschland, 16 de dezembro de 2008.

Limitação da conservação

No *processo S. e Marper contra o Reino Unido*, os requerentes solicitaram o apagamento dos seus registos (impressões digitais, amostras celulares e perfis de ADN) da base de dados de ADN utilizada para efeitos de identificação criminal no Reino Unido. Os seus julgamentos terminaram em absolvição e mostraram-se preocupados com as possíveis utilizações atuais e futuras dos seus dados. A polícia recusou-se a proceder ao apagamento. O TEDH considerou que conservar indefinidamente as amostras de ADN de pessoas que foram detidas, mas que foram posteriormente absolvidas ou que viram ser-lhes retiradas as acusações que pendiam contra si, constitui uma violação do direito à privacidade. O tribunal salientou o risco de estigmatização, uma vez que os dados de pessoas que não tinham sido condenadas por qualquer infração eram tratados da mesma forma que os dados das pessoas condenadas. O tribunal reconheceu igualmente que os danos potenciais causados pela conservação destes dados são particularmente significativos no caso das crianças, dada a importância do seu desenvolvimento e integração na sociedade.

Para mais informações, ver TEDH, S. e Marper c. Reino Unido, n.ºs 30562/04 e 30566/04, 4 de dezembro de 2008.

Para recolher e tratar dados pessoais para fins de definição de perfis, as autoridades de aplicação da lei e de gestão das fronteiras devem satisfazer quatro critérios jurídicos essenciais. A recolha e o tratamento dos dados devem:

- **ser definidos e regulados por lei (*base jurídica*):** qualquer limitação dos direitos ao respeito pela vida privada e à proteção de dados deve ser estipulada por lei e respeitar a essência desses direitos. A lei deve respeitar as normas de clareza e qualidade, o que significa que o público tem acesso à mesma e que é suficientemente clara e exata para que o público compreenda a sua aplicação e as suas consequências;
- **ter uma finalidade válida, lícita e adequada (*objetivo legítimo*):** os objetivos legítimos são definidos por lei e não podem ser alargados. Podem estar relacionados com a segurança nacional, a saúde, a ordem pública ou a prevenção da criminalidade;

- **ser indispensáveis para alcançar essa finalidade (*necessidade*):** o tratamento de dados pessoais deve limitar-se ao necessário relativamente à finalidade para a qual foram recolhidos;
- **ser limitados ao mínimo necessário (*proporcionalidade*):** as autoridades responsáveis pelo tratamento de dados pessoais devem alcançar um justo equilíbrio entre a finalidade e os meios utilizados para a alcançar. Por outras palavras, o valor acrescentado do tratamento não deve ser superior ao seu potencial impacto negativo.

O capítulo 3 explica como estes princípios podem ser aplicados na prática.

A Figura 2 mostra como estes princípios podem ser utilizados para avaliar se uma ação é suscetível de violar os direitos ao respeito pela vida privada e familiar e à proteção de dados (ver também a secção 2.3.3 sobre os procedimentos de apresentação de queixas). O processo de intercetação e revista de *Gillan e Quinton contra o Reino Unido* ilustra a forma como o TEDH aplicou estes princípios para determinar se houve violação do direito à proteção de dados e à privacidade (ver caixa sobre jurisprudência).

Figura 2: Violação da privacidade e da proteção de dados – processo de avaliação



Fonte: FRA, 2018 [com base no Conselho da Europa (2003), *The right to respect for private and family life: A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human rights*]

Jurisprudência

No processo *Gillan e Quinton contra o Reino Unido*, os requerentes, dois cidadãos britânicos, tentaram contestar a legalidade dos poderes de intercetção e revista utilizados contra si por via de controlo jurisdicional.

A medida adotada é imposta pela lei? A medida estava em conformidade com os artigos 44.º a 47.º da Lei sobre o Terrorismo de 2000, que estabelecia que: 1) para a prevenção de atos terroristas, os altos funcionários da polícia podiam autorizar qualquer agente de polícia fardado, numa determinada área, a realizar ações de intercetção e revista; 2) as autorizações estavam sujeitas a confirmação pelo ministro e tinham um prazo, mas podiam ser renovadas por tempo indeterminado; 3) embora o objetivo dessas operações

de revista fosse encontrar artigos suscetíveis de serem utilizados para atos de terrorismo, as ações de intercetção e revista não tinham de se basear na suspeita de que a(s) pessoa(s) intercetada(s) transportava(m) esse tipo de objetos; 4) as pessoas que se recusavam a submeter-se a uma operação de revista estavam sujeitas a pena de prisão, a multa ou a ambas (*Gillan e Quinton*, n.ºs 76-80).

A medida adotada interfere com a privacidade e/ou a proteção de dados?

O exercício de poderes coercivos pelas autoridades de aplicação da lei para intercetar uma pessoa e revistar o seu vestuário e objetos constitui uma clara interferência no direito ao respeito pela vida privada. A gravidade aumenta com a exposição pública a informações pessoais, o que implica um elemento de humilhação e embaraço (*Gillan e Quinton*, n.º 63).

Avaliação da proporcionalidade e da necessidade: O tribunal manifestou uma série de preocupações sobre a proporcionalidade e a necessidade da lei (*Gillan e Quinton*, n.ºs 80-86):

- a disposição legal para a autorização de intercetções não era onerosa;
- a amplitude dos poderes legais é tal que as pessoas se deparam com grandes obstáculos para demonstrarem que qualquer autorização e confirmação ultrapassa os poderes das autoridades competentes (*ultra vires*) ou um abuso de poder;
- as áreas geográficas abrangidas pela autorização eram muito vastas e o prazo foi repetidamente prorrogado, reduzindo a natureza específica da autorização;
- as restrições ao poder discricionário dos agentes eram mais formais do que substanciais;
- havia poucas possibilidades de recurso judicial, uma vez que o agente responsável pela intercetção não tinha de demonstrar a razoabilidade da sua suspeita, pelo que provar que o poder fora indevidamente exercido era quase impossível.

Estas considerações levaram o TEDH a concluir que as secções pertinentes da Lei sobre o Terrorismo não estavam «suficientemente circunscritas nem sujeitas a salvaguardas jurídicas adequadas contra abusos», violando, por conseguinte, o artigo 8.º da CEDH.

Para mais informações, ver TEDH, Gillan e Quinton contra o Reino Unido, n.º 4158/05, 12 de janeiro de 2010.

Os requisitos jurídicos relativos à definição de perfis estabelecidos no quadro jurídico revisto da UE em matéria de proteção de dados são descritos em pormenor no capítulo 3.

1.3. Quais são os potenciais impactos negativos da definição ilícita de perfis para a aplicação da lei e a gestão das fronteiras?

A definição de perfis baseada apenas em categorias genéricas, como a raça, a origem étnica ou a religião, não só é ilícita, como também pode comprometer a eficácia das autoridades de polícia e de gestão das fronteiras. A presente secção analisa dois potenciais impactos negativos:

- A maior dificuldade prende-se com a pressão que pode exercer sobre as relações com as comunidades. A definição de perfis pode gerar ressentimento no seio das comunidades especialmente afetadas e reduzir a confiança na polícia e nas autoridades de gestão das fronteiras, o que, por sua vez, pode comprometer a eficácia dos métodos que dependem da cooperação dos cidadãos.
- Existem também dúvidas quanto à eficácia da utilização de categorias de perfis gerais na gestão das fronteiras ou na aplicação da lei, por exemplo, se tal levar a que uma pessoa seja considerada falsamente suspeita⁽¹⁷⁾.

Além disso, sempre que a definição de perfis seja realizada de forma ilícita, as autoridades estarão sujeitas a procedimentos de queixa ou ações judiciais. Tal pode assumir a forma de fiscalização interna através das autoridades policiais responsáveis pelo tratamento de queixas contra a polícia, de organismos especializados em matéria de apresentação de queixas, de autoridades de controlo ou do sistema judicial civil e penal (ver [secção 2.3](#)). Os agentes e os administradores de nível intermédio podem ser sujeitos, individualmente, a sanções administrativas e/ou penais em

⁽¹⁷⁾ FRA (2017d), p. 51.

resultado da sua participação ou anuência com a definição ilícita de perfis. Tal pode causar um esgotamento dos recursos, bem como desmoralizar as autoridades e prejudicar a sua reputação.

Pontos-chave

- A **definição ilícita de perfis** prejudica a confiança nas autoridades policiais e de gestão das fronteiras e pode resultar na deterioração das relações com as comunidades locais.
- Existem **dúvidas quanto à eficácia real da utilização de uma definição de perfis geral** para detetar a criminalidade ou para a gestão das fronteiras. Os dados não são conclusivos quanto à questão de saber se essa definição de perfis aumenta a taxa de sucesso das operações de aplicação da lei ou de gestão das fronteiras.

1.3.1. Impacto sobre a confiança na polícia e na gestão das fronteiras e sobre as boas relações comunitárias

A investigação demonstra o impacto negativo que a utilização de perfis gerais pode ter nas pessoas visadas e nas comunidades a que pertencem ⁽¹⁸⁾. A caixa seguinte mostra as respostas de algumas pessoas depois de terem sido sujeitas a uma interceção e revista ou a um controlo de fronteira.

Exemplos

Impacto das ações de interceção e revista e dos controlos de fronteira sobre as pessoas

1. Intercetação – Keskinen, S. et al. (2018)

Entre 2015 e 2017, a Escola Sueca de Ciências Sociais da Universidade de Helsínquia entrevistou 185 pessoas sobre as suas experiências com a definição de perfis com base na etnia. A investigação revelou que a maioria dos inquiridos considera que as experiências são desagradáveis, incomodativas ou humilhantes. Seguem-se alguns excertos dos testemunhos dos inquiridos.

⁽¹⁸⁾ FRA (2017d).

«Depois, um pouco mais tarde, outro agente de polícia intercetou-me novamente [...] enquanto eu caminhava pela rua com duas amigas brancas: uma finlandesa e outra neerlandesa. Procedeu da mesma forma e fez a mesma pergunta. Fiquei irritada porque não sabia por que razão me escolhiam a mim. Perguntei-lhes porquê e apenas me responderam que estavam a fazer o trabalho deles.» (Mulher, com cerca de 30 anos, de país africano)

«Uma vez, a minha mãe e o meu irmão caminhavam pela cidade quando uns agentes de polícia os intercetaram e disseram: “Mostrem-nos os passaportes.” Considero que isto é definição de perfis com base na etnia. E o meu irmão [disse em finlandês]: “Não temos os passaportes connosco. Não andamos sempre com eles.” Ao verem que falava fluentemente finlandês, disseram “Deixem estar”. Fiquei irritada, porque sei que a definição de perfis com base na etnia é ilegal e a minha mãe e o meu irmão não sabiam. Por isso, senti que foram maltratados. Fiquei muito zangada. Assim que lhes disse que o que aconteceu é ilegal, é óbvio que eles sabiam que tinham sido intercetados porque [...] não pareciam ser finlandeses, mas estrangeiros.» (Mulher, cerca de 20 anos, Somália-Finlândia)

«Têm sempre uma descrição semelhante. Pergunto: se procuram há 11 anos a mesma pessoa, que conseguiu enganar-vos, então não estão a fazer um bom trabalho, pois a descrição que têm é sempre a mesma, e eu corro sempre a essa descrição [riso].» (Homem, cerca de 30 anos, país africano-Finlândia)

Para mais informações, ver Keskinen, S. et al. (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland.

2. Controlos de fronteira – FRA (2014a e 2014b)

«Compreendo a razão pela qual [o guarda de fronteira] me intercetou, mas não devia ter-me mandado para aqui [controlo de segunda linha/esquadra de polícia], nem tratar-me como um criminoso. Fazem-no com todos os europeus de Leste.» (Passageiro da Sérvia, homem, entrevistado no aeroporto de Frankfurt.)

Pergunta: «Como classifica o tratamento no controlo de primeira linha?»

Resposta: «*Não foi adequado. Foi humilhante. Tratou-me mal. Agarrou no meu passaporte, inspecionou-o e chamou o serviço de imigração. Fez-me algumas perguntas e levantou a voz, mas eu não percebia nada. Retiraram-me da fila, mas desrespeitaram-me e assustaram-me.*»

P: «*Porque se sentiu assustado ou humilhado?*»

R: «*Porque não sabia o que ia acontecer e não explicavam nada. Havia muita gente à volta e o guarda falava com os outros guardas sem olhar para mim. Depois, tive de ficar à espera, sem sequer saber por que motivo ali estava.*» (Passageiro de Angola, homem, entrevistado em Schiphol)

«*A sério que compreendo os [...] guardas de fronteira. Para eles também é muito difícil trabalhar nas cabinas horas e horas! Por isso, às vezes, têm atitudes negativas, como gritar connosco.*» (Homem, cidadão turco, condutor de camiões que atravessa frequentemente a fronteira, Kipi)

A soma dessas «experiências individuais pode ter efeitos negativos ao nível de grupo»⁽¹⁹⁾. Tal pode contribuir para uma deterioração acentuada da relação entre a polícia ou os funcionários responsáveis pela gestão das fronteiras e os membros das comunidades minoritárias, sujeitos a um elevado nível de ações de intercetção e revista ou a controlos de fronteira reforçados.

Estudo de caso

O papel da intercetção e da revista na perturbação da ordem pública (Reino Unido 2011 e França 2005)

Na sequência dos protestos ocorridos em várias grandes cidades do Reino Unido em agosto de 2011, a London School of Economics e o jornal *Guardian* entrevistaram 270 dos protestantes a fim de saber a razão pela qual tinham participado nos protestos. O estudo concluiu que a desconfiança e a hostilidade em relação à polícia constituíam um fator significativo e que «as queixas mais comuns diziam respeito à experiência diária das pessoas com a ação policial. Muitos expressaram uma profunda frustração com a

⁽¹⁹⁾ Nações Unidas (ONU) (2007), ponto 57.

forma como as pessoas, nas suas comunidades, eram sujeitas a [ações de intercetação e revista]».

Para mais informações, consultar a London School of Economics (2011).

Foram identificadas dinâmicas semelhantes noutros Estados-Membros da UE. Em França, constatou-se que os protestos de novembro de 2005 foram desencadeados por um evento que envolveu a morte acidental de dois jovens de minorias étnicas quando estavam a ser, alegadamente, perseguidos pela polícia (ver Jobard, 2008, e Body-Gendrot, 2016).

Para mais informações, ver Hörnqvist (2016).

Neste contexto, a definição de perfis pode resultar num aumento dos níveis de hostilidade noutras interações entre as pessoas e a polícia ou outros serviços responsáveis pela aplicação da lei. Uma maior hostilidade aumenta a probabilidade de interações de rotina se transformarem em agressões e conflitos, suscitando preocupações de segurança tanto para os agentes como para os membros da comunidade.

De um modo mais geral, estudos recentes mostram que a intercetação, a detenção, a condenação ou a detenção tende a afastar as pessoas de outros serviços públicos, para além do sistema de justiça penal, como a saúde, o emprego e as organizações educativas ⁽²⁰⁾. Sem pôr em causa as razões legítimas que levaram à detenção de pessoas condenadas, há que ter em conta que a exclusão de segmentos da população já marginalizados dessas instituições pode comprometer a inclusão social e a integração de grupos minoritários.

Ênfase nas conclusões do EU-MIDIS II da FRA

Em 2015 e 2016, a FRA recolheu informações de mais de 25 500 inquiridos de diferentes origens, pertencentes a minorias étnicas ou imigrantes, nos 28 Estados-Membros da UE.

⁽²⁰⁾ Brayne, S. (2014), pp. 367-391.

Que informações foram recolhidas?

Em relação à definição de perfis, foi perguntado aos inquiridos se consideravam que tinham sido intercetados pela polícia devido à sua origem imigrante ou étnica e como classificavam a forma como tinham sido tratados pela polícia, incluindo quaisquer experiências de agressão física por parte da polícia. O inquérito não incluiu perguntas sobre interações com os serviços de gestão das fronteiras.

O que revelam os resultados?

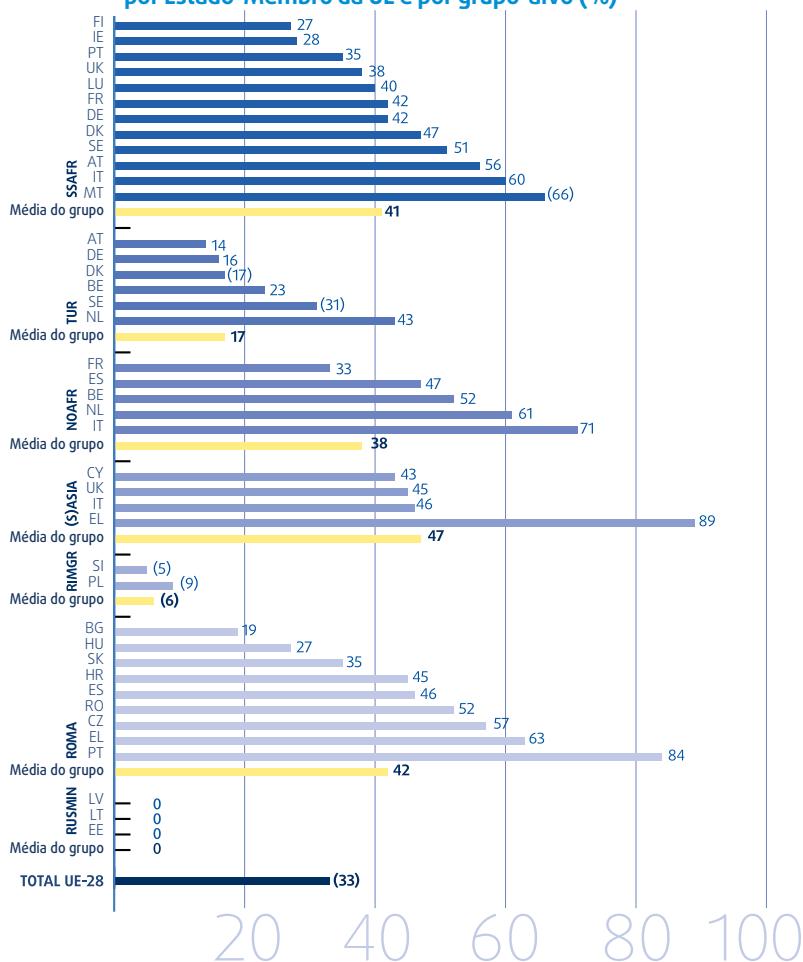
Intercetação e origem étnica: Os resultados mostram que 26 % de todos os inquiridos do EU-MIDIS II foram intercetados pela polícia nos cinco anos anteriores ao inquérito. Daqueles que foram intercetados nos cinco anos anteriores ao inquérito, 33 % afirmaram que tal se devia à sua origem étnica e imigrante.

Perceção da discriminação: Em média, cerca de um em cada dois inquiridos de origem asiática (47 %), subsariana (41 %) e norte-africana (38 %) intercetados neste período de tempo afirmou que a intercecção estava relacionada com a sua origem imigrante ou étnica. Do mesmo modo, entre os inquiridos de etnia cigana, cerca de uma em duas pessoas (42 %) acreditava que a intercecção estava relacionada com a sua origem étnica. Em contrapartida, esta percentagem é muito inferior entre os inquiridos intercetados de origem turca (17 %) (ver [Figura 3](#)).

Respeito: Os resultados mostram que a maioria (59 %) de todos os inquiridos que foram intercetados pela polícia nos cinco anos anteriores ao inquérito considerou que foi tratada com respeito (25 % «muito respeitosos», 34 % «bastante respeitosos»). Um em cada quatro (24 %) afirmou que a forma como a polícia os tratou não era «nem respeitadora nem desrespeitadora». Entretanto, 17 % dos inquiridos afirmaram que a polícia os tratou de forma desrespeitadora (8 % «bastante desrespeitadora» e 9 % «muito desrespeitadora»). Os inquiridos de origem cigana e os inquiridos com origem no Norte de África intercetados indicaram ter sofrido mais frequentemente comportamentos desrespeitadores por parte da polícia durante a intercecção mais recente (25 % e 21 %, respetivamente) do que outros grupos-alvo.

Para mais informações, ver FRA (2017b).

Figura 3: Intercetações realizadas mais recentemente pela polícia consideradas como definição ética de perfis pelas pessoas intercetadas nos cinco anos anteriores ao inquérito EU-MIDIS II, por Estado-Membro da UE e por grupo-alvo (%)^{a,b,c,d}



Notas: ^a Dos inquiridos que foram intercetados pela polícia nos cinco anos anteriores ao inquérito (n = 6 787); resultados ponderados.

- ^b *Os resultados baseados num pequeno número de respostas são estatisticamente menos fiáveis. Por conseguinte, os resultados baseados em 20 a 49 observações não ponderadas num total de grupo ou baseados em células com menos de 20 observações não ponderadas estão assinalados entre parênteses. Os resultados baseados em menos de 20 observações não ponderadas num total de grupo não são publicados.*
- ^c *Perguntas: «Nos últimos cinco anos em [PAÍS] (ou desde que está em [PAÍS]), alguma vez foi intercetado, revistado ou questionado pela polícia?»; «Considera que A ÚLTIMA VEZ que foi intercetado teve que ver com a sua origem ética ou de imigrante?»*
- ^d *Os acrónimos relativos a grupos-alvo referem-se a imigrantes de [país/ região] e seus descendentes: TUR = Turquia, SSAFR = África Subsariana, NOAFR = Norte de África, SASIA = Sul da Ásia, ASIA = Ásia, ROMA = minoria cigana.*

Fonte: FRA, 2017b

Ênfase na importância e utilidade da recolha de dados sobre as ações de intercetação policial

Dos 28 Estados-Membros da UE, o Reino Unido é atualmente o único país em que a recolha de dados sobre as ações de intercetação policial inclui sistematicamente informações sobre a origem das pessoas intercetadas (ver também a [secção 2.2.5](#) e a [secção 2.3.1](#)).

Os dados recolhidos medem a «taxa de intercetação e revista» relativamente a diferentes grupos étnicos na Inglaterra e no País de Gales. As categorias étnicas utilizadas são as enumeradas no Censo do Reino Unido de 2001. Este censo identificava 16 categorias, que foram agregadas em cinco grupos genéricos:

- Brancos: ingleses/galeses/escoceses/da Irlanda do Norte/britânicos; irlandeses; e brancos de qualquer outra origem.
- Grupos étnicos mistos/múltiplos: antilhanos brancos e negros; africanos brancos e negros; brancos e asiáticos; e outras origens étnicas mistas/ /múltiplas.

- Asitáticos/asiáticos-britânicos: indianos; paquistaneses; bangladexianos; e outras origens asiáticas.
- Negros/africanos/antilhanos/britânicos negros: africanos; antilhanos; e outras origens negras/africanas/antilhanas.
- Outros grupos étnicos: chineses; e outros grupos étnicos.

Os dados de intercetação e revista recolhidos comparam o número de pessoas intercetadas e revistas de um determinado grupo étnico com o número total de pessoas desse grupo étnico que vivem nessa zona e depois calculam uma taxa por 1 000 pessoas.

Para 2016-2017, a análise dos dados recolhidos mostra que houve quatro intercetações por cada 1 000 pessoas brancas, em comparação com 29 intercetações por cada 1 000 pessoas negras. Os dados indicam igualmente que as taxas mais elevadas se registaram entre os três grupos étnicos negros — outros negros (70 intercetações por cada 1 000 pessoas), antilhanos negros (28 por cada 1 000 pessoas) e africanos negros (19 por cada 1 000 pessoas).

Sem provas fornecidas por dados desagregados, é difícil provar se existem diferenças na ação policial em relação a determinados grupos étnicos e — se for esse o caso — se essas diferenças podem resultar de práticas discriminatórias de definição de perfis. Estão disponíveis ao público dados desagregados na Inglaterra e no País de Gales, repartidos por forças policiais. Tal permite identificar práticas diferenciadas entre as forças policiais que podem ser explicadas como legítimas ou podem ser utilizadas para identificar uma potencial discriminação nas práticas policiais. Os dados são também utilizados em relação aos agentes de polícia a nível individual para identificar práticas discriminatórias no seu trabalho.

Para mais informações, consultar a página Web Gov.uk [sobre interceção e revista](#), o sítio Web do Office for Police Conduct ([serviço de conduta policial](#)) e o sítio Web do Home Office [dedicado aos dados abertos sobre a criminalidade e a ação policial](#). Ver também Reino Unido (2018). Para orientações sobre metodologias de registo, ver a «Open Society Justice Initiative» (2018b).

Estudo de caso

Inquérito sobre as relações entre a polícia e os cidadãos em França

Em 2016, o Provedor de Justiça francês (*Défenseur des droits*) realizou um inquérito sobre o acesso aos direitos. O *Défenseur des droits* atua igualmente na qualidade de comissão nacional de queixas contra a polícia. O inquérito abrangeu uma amostra representativa de mais de 5 000 pessoas.

A primeira parte do relatório apresenta os resultados relacionados com o comportamento das autoridades de aplicação da lei. Globalmente, o inquérito indica boas relações entre os cidadãos e a polícia. A grande maioria dos inquiridos afirmou confiar na polícia (82 %).

Analisando especificamente os controlos de identidade, o inquérito mostra que a maioria das pessoas não é submetida a controlos de identidade: 84 % dos inquiridos afirmaram não terem sido submetidos a controlos nos últimos cinco anos (90 % das mulheres e 77 % dos homens). As pessoas que declararam ter sido submetidas a controlos relataram, de um modo geral, casos limitados de comportamentos que violam a ética profissional das forças de segurança durante o controlo mais recente, tais como tratamento informal (16 %), brutalidade (8 %) ou insultos (7 %). No entanto, 29 % referiram a falta de educação e mais de metade dos inquiridos (59 %) que tinham sido submetidos a controlos referiram que as razões para o controlo não tinham sido explicadas. De um modo geral, os controlos de identidade são considerados mais legítimos quando as forças de segurança explicam devidamente as razões para o controlo.

Os dados revelam igualmente que certos grupos de pessoas relatam experiências mais negativas. Os jovens do sexo masculino com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos são quase sete vezes mais suscetíveis de serem submetidos a controlos de identidade frequentes (ou seja, mais de cinco vezes nos últimos cinco anos) do que a população em geral, e os homens de aparência negra ou árabe são submetidos a controlos de identidade com uma frequência que é 6 a 11 vezes maior em comparação com o resto da população masculina. Se combinarmos estes dois critérios, 80 % dos homens com menos de 25 anos e de aparência árabe ou negra foram submetidos a controlos, pelo menos, uma vez nos últimos cinco anos (em comparação com 16 % dos outros inquiridos). Em comparação com a

população em geral, este grupo tem 20 vezes mais probabilidades de ser submetido a controlos de identidade.

Além disso, os jovens do sexo masculino de aparência negra ou árabe relataram níveis mais elevados de comportamento problemático durante o controlo de identidade mais recente, tais como a utilização de tratamento informal (40 % em relação a 16 % do total da amostra), insultos (21 % em relação a 7 % do total da amostra) ou brutalidade (20 % em relação a 8 % do total da amostra). Estas experiências negativas e a frequência dos controlos estão associadas a um baixo nível de confiança na polícia. Com efeito, este grupo relatou que as relações com a polícia estão deterioradas.

Por último, os resultados mostram que, dos inquiridos (5 %) que relatam violações da ética profissional durante os controlos de identidade, são poucos aqueles que tomam medidas para denunciar esta situação. Indicam sobretudo que não denunciam as suas experiências porque tais medidas são consideradas inúteis.

Para mais informações, ver Défenseur des droits (2017).

A aplicação de perfis gerais a um grupo minoritário pode, juntamente com outras medidas políticas estigmatizantes, levar este grupo a desenvolver uma perceção negativa de si próprio. Além disso, a sociedade em geral pode desenvolver uma perceção negativa desse grupo. O grupo minoritário pode tornar-se uma «comunidade suspeita», associada à criminalidade pela opinião pública ⁽²¹⁾. Esta situação pode resultar num aumento do preconceito.

O grupo minoritário pode ser alvo de uma quantidade desproporcionada de recursos policiais, o que, por sua vez, é suscetível de conduzir a um maior número de detenções ou controlos nas fronteiras. Consequentemente, é possível estabelecer uma relação autorrealizável entre a ação policial intensiva e taxas de detenção mais elevadas (ver caixa) ⁽²²⁾.

Ênfase no risco de uma «profecia autorrealizável»

⁽²¹⁾ Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (2006), p. 54.

⁽²²⁾ Harcourt, B. (2004), pp. 1329-1330; Comissão dos Assuntos Internos da Câmara dos Comuns (2009), ponto 16; e Reino Unido (2007).

Quando os agentes da polícia não baseiam a sua definição de perfis em motivos razoáveis e sim em preconceitos, são suscetíveis de interpretar as informações de uma forma que confirma as suas próprias ideias preconcebidas. Trata-se de uma «confirmação da ideia preconcebida». Tal acontece quando os preconceitos dos agentes de polícia os levam a esperar que uma pessoa atue ilicitamente com base na sua raça, origem étnica, sexo, orientação sexual ou religião, aparentes ou reais, ou outro motivo protegido. Devido a este tipo de ideia preconcebida, os agentes com tais preconceitos são suscetíveis de identificar mais pessoas que correspondam a esta descrição.

Uma vez que é mais provável que sejam encontradas provas de criminalidade nas pessoas que são intercetadas do que naquelas que não o são, esta definição de perfis baseada em ideias preconcebidas reforça os estereótipos do agente. Esta falsa «prova» de que a decisão de interceptar estas pessoas era a correta é designada por «profecia autorrealizável». A definição de perfis com base em ideias preconcebidas é discriminatória, ilícita, ineficaz e perpetua os estereótipos.

A Figura 4 descreve a forma como a «profecia autorrealizável» perpetua a criminalização das pessoas.

Figura 4: O ciclo da profecia autorrealizável



Fonte: FRA, 2018

1.3.2. A eficácia da definição de perfis

Existem também dúvidas quanto à eficácia da utilização da definição de perfis com base em categorias genéricas para detetar a criminalidade. Não se sabe ao certo se a definição de perfis aumenta efetivamente a taxa de sucesso (ou «taxa de êxito») das operações de aplicação da lei.

Alguns dados sugerem que as taxas de interceção das pessoas não correspondem necessariamente às taxas de infrações cometidas entre diferentes grupos étnicos ou raciais (ver caixa). Importa notar que os dados relativos à justiça penal na maioria dos Estados-Membros da UE não permitem uma visão geral da evolução de um processo individual no sistema de justiça penal. Como tal, não é possível determinar se uma detenção conduz a uma ação penal e a uma condenação.

Estudo de caso

A alteração dos padrões de revista conduz a uma «taxa de respostas positivas» mais elevada (1998-2000, EUA)

Em 1998, 43 % das revistas efetuadas pelas autoridades aduaneiras dos EUA incidiram em pessoas negras e latino-americanas, ou seja, uma taxa muito superior à percentagem de passageiros que representavam. Foi efetuado um número particularmente elevado de revistas, inclusivamente intrusivas com raios-X e obrigando as viajantes a despir-se, em mulheres latino-americanas e negras, suspeitas de transportarem droga no corpo, com base num perfil fortemente assente na nacionalidade e na origem étnica. As taxas de êxito destas revistas foram baixas em todos os grupos: 5,8 % para «brancos», 5,9 % para «negros» e 1,4 % para «latino-americanos», e particularmente baixas para as mulheres «negras» e «latino-americanas», que, de facto, eram as menos suscetíveis de transportar droga no corpo. Em 1999, os serviços aduaneiros alteraram os seus procedimentos, retirando a raça da lista de fatores a ter em conta para fazer intercetações. Introduziram, em vez disso, novas técnicas de observação, orientadas para comportamentos como o nervosismo e as incoerências nas explicações dos passageiros, recorrendo mais a informações especializadas fornecidas pelos serviços de informação e exigindo uma maior fiscalização das decisões relativas à intercetação e revista. No ano 2000, as desigualdades raciais nos controlos aduaneiros quase tinham desaparecido. O número de revistas diminuiu 75 % e a respetiva taxa de êxito aumentou de menos de 5 % para mais de 13 %, com uma taxa praticamente igual para todos os grupos étnicos.

Para mais informações, ver Harris (2002), EUA (2000).

Ineficácia da definição ilícita de perfis (2007-2008, Hungria)

Um estudo realizado na Hungria revelou que a população cigana foi alvo de controlos de identidade de forma desproporcionada. Cerca de 22 % de todas as pessoas controladas pela polícia pertenciam à comunidade cigana, quando a percentagem de ciganos na população era de cerca de 6 %. O número desproporcionadamente elevado de controlos de identidade da população cigana não se traduziu em provas de comportamentos ilícitos: 78 % dos controlos de identidade a ciganos não resultaram em quaisquer medidas tomadas pela polícia e 19 % estavam associados a infrações menores (*) (em

comparação com 18 % dos controlos à população em geral). Além disso, as taxas de detenção de membros da comunidade cigana e da população em geral eram semelhantes.

Para mais informações, ver Tóth, B.M. e Kádár, A. (2011).

(*) «As infrações menores são infrações quase penais, cuja gravidade não atinge o nível penal (ou seja, não são reguladas pelo Código Penal). As infrações menores variam entre infrações que são puníveis com uma pena de prisão de 60 dias, como a prostituição ou ameaças físicas, e as infrações puníveis com medidas menos severas (por exemplo, multa, confisco de bens ou proibição de entrar em determinados eventos). Exemplos de tais infrações são o pequeno furto ou as contraordenações de trânsito.» *Ver Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. e Tóth, B. (2008), p. 23.*

Existem igualmente questões no que diz respeito às razões pelas quais determinadas pessoas são intercetadas. Um estudo do Reino Unido indicou que «uma percentagem alarmante de 27 % (2 338) dos registos de intercetação e revista examinados [...] não se baseavam em motivos razoáveis para revistar as pessoas, apesar de muitos desses registos terem sido aprovados pelos superiores»⁽²³⁾. Segundo o estudo, este facto sugere que «as forças policiais podem não estar a cumprir plenamente os requisitos do dever de igualdade aplicáveis ao setor público, que as obriga a ter devidamente em conta a necessidade de eliminar a discriminação ilícita e promover a igualdade de oportunidades, fomentar boas relações e, para o efeito, assegurar que recolhem, analisam e publicam adequadamente dados para demonstrar que dispõem de informações suficientes para compreender os efeitos do seu trabalho».

⁽²³⁾ Reino Unido, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), (2013), p. 6.

2

Definição lícita de perfis: princípio e prática

O presente capítulo centra-se na definição de perfis pela polícia na linha da frente, em particular nas ações de intercetção e revista, e pelos agentes responsáveis pela gestão das fronteiras, em especial nos encaminhamentos para os controlos de fronteira de «segunda linha». Explica os principais princípios e práticas que podem ajudar a reduzir o risco de definição ilícita de perfis. Estas medidas podem ser tomadas tanto ao nível da gestão como a nível operacional. Tem em conta os diferentes contextos jurídicos e práticos das ações de intercetção e revista e dos controlos de fronteira.

No contexto da gestão das fronteiras, o Código das Fronteiras Schengen [Regulamento (UE) 2016/399] ⁽²⁴⁾ estabelece regras comuns que regem os controlos nas fronteiras externas da UE, o que significa que alguns dos princípios enunciados no presente capítulo — por exemplo, no que se refere às informações que devem ser prestadas aos nacionais de países terceiros sujeitos a um controlo de segunda linha — são prescritos por lei e vinculativos para os Estados-Membros. Além disso, a Frontex desempenha um papel importante na promoção de um nível constantemente elevado de controlos nas fronteiras. Em especial, o Regulamento Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira de 2016 exige que os Estados-Membros sigam o tronco comum de formação desenvolvido pela Frontex aquando da formação dos guardas de fronteira. Publicado em 2012, o tronco comum de formação contém uma componente de direitos fundamentais, que também inclui a definição de perfis (ver [secção 2.2.3](#) sobre formação específica).

⁽²⁴⁾ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L 77 de 23.3.2016.

Ênfase nos fundamentos para um controlo de segunda linha na fronteira

A natureza sistemática dos controlos nas fronteiras significa que todos os viajantes são submetidos a um controlo de primeira linha básico, em que são verificados os documentos de viagem e quaisquer outros requisitos de entrada. Além disso, alguns viajantes podem ser submetidos a outro controlo, um controlo de segunda linha. Tal pode ocorrer por vários motivos: uma correspondência na base de dados, um documento de viagem suspeito, um perfil de risco correspondente ou um comportamento suspeito.

Durante o controlo de primeira linha, o guarda de fronteira pode basear-se nas informações obtidas comparando os dados do documento de viagem de leitura ótica (que inclui identificadores biométricos) com os dados conservados em bases de dados nacionais, da UE e internacionais, como o Sistema de Informação Schengen, o Sistema de Informação sobre Vistos e as bases de dados da Europol e da Interpol. Na prática, a remissão para um controlo de segunda linha resulta frequentemente de uma correspondência numa das bases de dados.

No entanto, uma pessoa também pode ser encaminhada para um controlo de segunda linha por outros motivos, como, por exemplo, quando uma pessoa corresponde a um perfil de risco ou o agente tem outras suspeitas sobre esta. O Inventário de Schengen da UE estabelece que, além da realização de controlos de fronteira em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, a finalidade dos controlos de primeira linha deve consistir em definir o perfil dos passageiros e selecionar pessoas suspeitas para controlos de segunda linha rigorosos (*). Por conseguinte, os guardas de fronteira devem avaliar uma combinação de outros indicadores e critérios para determinar se uma pessoa pode estar a tentar entrar ilegalmente, representar um risco para a segurança ou, por exemplo, ser vítima de tráfico de seres humanos. Quer apliquem ou não um determinado perfil de risco existente, os guardas de fronteira utilizam a definição de perfis.

A necessidade de assegurar uma circulação tranquila dos viajantes resulta no facto de que os guardas de fronteira dispõem de pouco tempo para proceder a uma avaliação objetiva de submeter uma pessoa a um controlo de segunda linha. Segundo informações da Frontex, os agentes dos Estados-Membros da UE dispõem de apenas 12 segundos para decidir se selecionam ou não

uma pessoa para o controlo de segunda linha (**), o que os coloca sob uma grande pressão para tomarem rapidamente a decisão acertada.

(*) *Conselho da União Europeia (2009), Recomendação n.º 43.*

(**) *Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (2015).*

Os princípios e instrumentos práticos constantes do presente capítulo oferecem informações para incentivar o debate e as ações que podem ajudar os funcionários e as suas organizações a garantir que as suas atividades de definição de perfis respeitam a lei. Os três princípios fundamentais abordados são os seguintes:

- Respeito pela dignidade das pessoas.
- Garantia de que a definição de perfis se baseia em motivos razoáveis e objetivos.
- Garantia de responsabilização.

A cada um destes princípios está associada a importância subjacente de assegurar que os agentes da polícia e os guardas de fronteira respeitam a lei na definição de perfis.

2.1. Respeito pela dignidade das pessoas

Pontos-chave

- Garantir uma **interação adequada** não elimina, por si só, a definição discriminatória de perfis. No entanto, pode contribuir para um maior sucesso das interações e reduzir o potencial impacto negativo das ações de intercetção e revista. Na gestão das fronteiras, a conduta profissional e respeitadora constitui uma obrigação jurídica.
- **Uma conduta profissional e respeitadora** aumenta, normalmente, o nível de satisfação de uma pessoa em relação à interação.
- **Explicar as razões pelas quais a pessoa** está a ser intercetada ajuda a reforçar a confiança dos cidadãos nas operações policiais e de gestão das fronteiras e reduz a perceção da definição discriminatória de perfis.
- O respeito e a educação **nunca justificam controlos de fronteira ou ações de intercetção e revista ilícitos.**

Respeitar a dignidade das pessoas não é apenas um direito fundamental em si mesmo, mas um princípio fundamental das operações policiais e de gestão das fronteiras. Nas operações de primeira linha, é fundamental a forma como os agentes de polícia e de gestão das fronteiras falam e interagem com as pessoas que intercetam, bem como as informações que fornecem.

Importa lembrar sempre que, independentemente de os agentes serem educados e profissionais, a seleção de pessoas é, ainda assim, uma experiência intrusiva, que deve ter sempre por base motivos legítimos. As perceções de definição discriminatória de perfis também estão associadas à frequência e ao número de interações com a polícia e as autoridades de gestão das fronteiras, o que evidencia a importância de garantir que haja sempre motivos objetivos e razoáveis para interceptar alguém.

O que dizem as normas?

«Os controlos de fronteira deverão ser efetuados de modo a assegurar o pleno respeito pela dignidade humana. O controlo fronteiriço deverá ser efetuado de forma profissional e respeitadora, e ser proporcional aos objetivos prosseguidos.»

Considerando 7 do Código das Fronteiras Schengen

«Todos os viajantes têm o direito de ser informados da natureza dos controlos e tratados de forma profissional, cordial e cortês, em conformidade com o direito internacional, comunitário e nacional aplicável.»

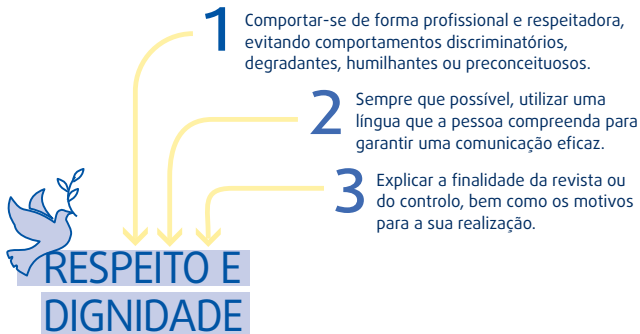
*Secção 1.2 do Manual prático para os guardas de fronteira
(Manual Schengen)*

«O pessoal da polícia age com integridade e respeito perante o público e tendo em conta, em particular, a situação das pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.»

Recomendação n.º 44 do Código Europeu de Ética Policial

Assegurar que os agentes da polícia e os guardas de fronteira são corteses e estão disponíveis para prestar informações em situações difíceis e de tensão nem sempre é fácil. Porém, os dados mostram que adotar um tom respeitador aumenta significativamente o nível de satisfação com a interação ⁽²⁵⁾. A Figura 5 ilustra alguns dos elementos de uma interação respeitadora.

Figura 5: Três elementos de uma interação respeitadora



Fonte: FRA, 2018

Alguns elementos dos controlos de fronteira são regulados pelo Código das Fronteiras Schengen, nomeadamente os requisitos para efetuar controlos de forma profissional e respeitadora ou para prestar informações sobre o objetivo e o procedimento do controlo (Código das Fronteiras Schengen, considerando 7, artigo 7.º e artigo 8.º,

⁽²⁵⁾ FRA (2014b).

n.º 5). A utilização de uma linguagem comum, por outro lado, não constitui um requisito absoluto no contexto da gestão das fronteiras, devido à natureza intrinsecamente variada do tráfego fronteiriço. No entanto, o Código das Fronteiras Schengen exige que os Estados-Membros incentivem os guardas de fronteira a aprender as línguas necessárias ao desempenho das suas funções (artigo 16.º, n.º 1). O Inventário de Schengen, que contém um conjunto de recomendações e boas práticas relativas ao controlo das fronteiras externas, recomenda ainda que os guardas de fronteira tenham a capacidade para comunicar em línguas estrangeiras relacionadas com as suas funções diárias. Como boa prática, refere um conhecimento satisfatório das línguas dos países vizinhos, bem como de outras línguas, em função da natureza do tráfego fronteiriço. Idealmente, devem ser incluídos em cada turno agentes com competências linguísticas adequadas ⁽²⁶⁾.

A falta de consideração e de respeito durante as intercetações policiais pode ter efeitos diretos na eficácia da ação policial (ver [secção 1.3.2](#)). O *Police and Criminal Evidence Act Code of Practice* (Código de Prática ao abrigo da Lei da Polícia e da Prova Criminal), elaborado no Reino Unido, estabelece o seguinte: «Todas as ações de intercetação e revista devem ser efetuadas com cortesia, consideração e respeito pela pessoa em causa. Tal tem um impacto significativo na confiança dos cidadãos na polícia. Devem ser envidados todos os esforços razoáveis para minimizar o constrangimento sofrido durante a revista» ⁽²⁷⁾.

Algumas componentes importantes do respeito pela dignidade, designadamente explicar a razão pela qual se faz a intercetação e assegurar que as pessoas têm a oportunidade de expressar a sua opinião, são elementos fundamentais dos procedimentos policiais e de gestão das fronteiras. Os formulários de intercetação e revista podem ajudar a prestar estas informações de uma forma estruturada (ver [secção 2.3.1](#)).

No contexto da gestão das fronteiras, os formulários normalizados são um instrumento útil para informar os viajantes sobre o objetivo e o procedimento do controlo de segunda linha. Podem facilitar a comunicação com os viajantes, desde que sejam distribuídos e complementados por explicações orais adicionais, sempre que necessário. O Código das Fronteiras Schengen exige que as pessoas submetidas a um controlo de segunda linha sejam informadas por escrito numa língua que

⁽²⁶⁾ Conselho da União Europeia (2009), Recomendações n.ºs 27 e 41.

⁽²⁷⁾ Reino Unido, Home Office (2014a), [secção 3.1](#).

compreendam, ou que se possa razoavelmente presumir que compreendam, sobre o objetivo e o procedimento do controlo. As informações devem:

- ser disponibilizadas em todas as línguas oficiais da UE e nas línguas dos países limítrofes do país em causa;
- indicar que o viajante pode solicitar o nome ou o número de identificação de serviço dos guardas de fronteira que efetuam o controlo, o nome do ponto de passagem de fronteira e a data em que a fronteira foi atravessada.

Os elementos de uma interação respeitadora associados às competências de comunicação e interpessoais são mais difíceis de definir nos procedimentos operacionais e podem exigir um maior investimento na formação. As dificuldades em estabelecer um tom positivo para a interação podem estar associadas ao seguinte:

- competências de comunicação limitadas;
- incapacidade de explicar o motivo da ação; e
- incapacidade de superar ideias preconcebidas pessoais e institucionais e estereótipos negativos, bem como o acumular de sentimentos de hostilidade em certos grupos da comunidade.

2.2. Motivos razoáveis e objetivos

Pontos-chave

- As ações de aplicação da lei e de gestão das fronteiras baseadas em informações especializadas concretas e atualizadas são mais suscetíveis de ser objetivas.
- Para serem lícitas, as ações de interceção e revista e os encaminhamentos para os controlos de fronteira de segunda linha devem basear-se em **motivos razoáveis e objetivos** de suspeita. A «intuição» não constitui um motivo razoável ou objetivo para interceção e revistar uma pessoa ou para a encaminhar para um controlo de fronteira de segunda linha.
- As características protegidas, como a raça, a origem étnica, o sexo ou a religião, podem estar entre os fatores que as autoridades de aplicação da lei e os guardas de fronteira têm em conta no exercício das suas funções, mas **não podem ser a única ou a principal razão para a seleção das pessoas**.
- A definição de perfis baseada exclusiva ou principalmente num ou em mais motivos protegidos constitui discriminação direta e é ilegal.

A objetividade é um princípio importante do trabalho da polícia e da gestão das fronteiras. No contexto da definição de perfis, as pessoas só devem ser intercecionadas e revistas, ou submetidas a controlos de fronteira de segunda linha, com base em motivos razoáveis e objetivos de suspeita. As justificações objetivas podem incluir o comportamento da pessoa, informações especializadas concretas ou circunstâncias que associam a pessoa ou pessoas a suspeitas de atividade ilícita.

Garantir a objetividade na definição de perfis exige:

- evitar ideias preconcebidas, nomeadamente através de orientações claras e de formação específica; e
- utilizar eficazmente as informações especializadas e os dados existentes.

2.2.1. Evitar ideias preconcebidas

O Código Europeu de Ética Policial fornece orientações sobre a conduta policial em domínios como a ação e intervenção policiais, a responsabilização policial e a

fiscalização policial ⁽²⁸⁾. Sublinha o princípio geral de que: «A polícia deve desempenhar as suas funções de forma equitativa, regendo-se, nomeadamente, pelos princípios da imparcialidade e da não discriminação.» ⁽²⁹⁾

A seleção de pessoas utilizando *como fator único ou determinante* a sua raça, origem étnica, sexo, orientação sexual, religião ou deficiência, aparentes ou reais, ou outros motivos proibidos constitui uma violação dos direitos fundamentais. Pode igualmente ter consequências negativas significativas tanto para as autoridades públicas como para as comunidades (ver [secção 1.3](#)).

A definição discriminatória de perfis pode refletir ideias preconcebidas individuais e institucionais. Além das ideias preconcebidas pessoais, os estereótipos e os comportamentos discriminatórios em relação às pessoas podem resultar de práticas específicas no seio das autoridades de aplicação da lei e das autoridades de gestão das fronteiras. Tornar os procedimentos e as práticas institucionais mais transparentes pode ajudar a combater a discriminação e a perpetuação de estereótipos.

Pode ser difícil o reconhecimento de ideias preconcebidas profundamente enraizadas. Os agentes de polícia e os funcionários responsáveis pela gestão das fronteiras podem considerar que selecionam as pessoas com base em motivos razoáveis e objetivos (por exemplo, o comportamento), quando estas decisões refletem, na realidade, as suas ideias preconcebidas.

Ao intercetarem alguém, os agentes associam, muitas vezes, a razão para selecionar uma determinada pessoa a um «instinto» ou à sua «intuição», o que pode basear-se numa combinação de conhecimentos especializados e experiências passadas, mas também refletir uma ideia preconcebida, consciente ou subconsciente, do agente. A fim de evitar a definição ilícita de perfis, os agentes devem refletir sobre se a sua decisão é fundamentada em informações objetivas. A «intuição» não é, por si só, um motivo razoável ou objetivo para interceptar e revistar uma pessoa ou para submeter a um outro controlo na fronteira.

⁽²⁸⁾ Conselho da Europa, Comité de Ministros (2001), [Recomendação Rec\(2001\)10 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o Código Europeu de Ética Policial](#), 19 de setembro de 2001.

⁽²⁹⁾ *Ibid.*, ponto 40.

2.2.2. Orientações claras para os agentes

Orientações práticas, inteligíveis e prontas a utilizar são especialmente importantes para ajudar os agentes de primeira linha responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras a evitar a definição ilícita de perfis. As orientações podem assumir diversas formas: podem ser anexadas à legislação, emitidas pelas próprias autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras, ou apresentadas diariamente pelos agentes superiores. A utilização de exemplos reais para mostrar como proceder em determinadas situações pode ser mais eficaz do que explicar as regras e os procedimentos.

Os funcionários em cargos de gestão devem informar o pessoal de que a raça, a origem étnica, o sexo, a orientação sexual, a religião ou outros motivos proibidos de discriminação não podem ser o fator determinante para dar início a ações de aplicação da lei ou de gestão das fronteiras contra uma pessoa. Explicar quando e de que forma se podem utilizar as características pessoais pode ajudar a reduzir o risco de interpretações divergentes, bem como o recurso aos estereótipos e preconceitos. As orientações devem também abranger questões relacionadas com a privacidade e a proteção de dados.

O Quadro 3 mostra alguns dos tipos de orientações que podem ser utilizados e as características importantes que devem ser tidas em conta.

Quadro 3: Tipos, características das orientações e participação das partes interessadas

Tipos de orientações	Características das orientações	Participação das partes interessadas
<ul style="list-style-type: none">• procedimentos operacionais normalizados• códigos de conduta• orientações regulares dos agentes superiores	<ul style="list-style-type: none">• pormenorizadas e específicas• abrangendo todas as atividades em que possa ocorrer• a definição de perfis com base em ideias preconcebidas:<ul style="list-style-type: none">• intercetção e revista• detenções• controlos de fronteira• utilização de força, etc.	<ul style="list-style-type: none">• elaborar orientações com outras partes interessadas• disponibilizar orientações às comunidades• incentivar as comunidades a expressarem as suas opiniões sobre as orientações

Fonte: FRA, 2018

Estudo de caso**Código de boas práticas e abordagem dos embaixadores (polícia neerlandesa)**

A polícia neerlandesa elaborou um código de conduta em conjunto com organizações da sociedade civil, como a Amnistia Internacional, que descreve os quatro princípios de uma intercetção profissional:

- Uma seleção legítima e fundamentada das pessoas.
- Explicação do motivo subjacente à intercetção e revista.
- Uso de comunicação profissional.
- Os agentes devem refletir sobre as suas práticas e transmitir observações uns aos outros.

É difícil alterar práticas que não sejam consideradas problemáticas, como, por exemplo, a prática de ação policial proativa que pode resultar na definição de perfis com base na etnia. A polícia de Amesterdão desenvolveu uma abordagem ascendente, no âmbito da qual são integrados agentes de campo (embaixadores) nas equipas, apoiados pelos seus superiores e formadores. A primeira etapa consiste em promover a sensibilização, mostrando e analisando o impacto das intercetções proativas nas pessoas visadas e introduzindo um quadro alternativo justo e eficaz. A segunda etapa consiste na adoção desta prática pelos agentes.

Para mais informações (em neerlandês), ver o [sítio Web da polícia](#).

2.2.3. Formação específica

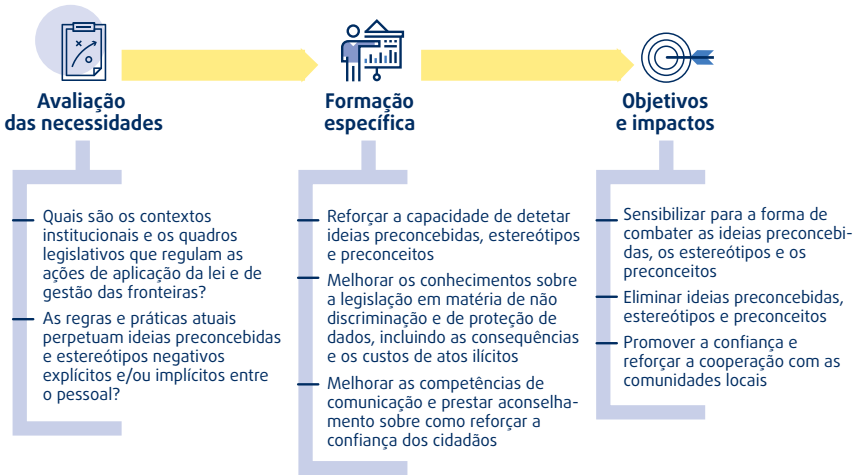
A formação dos agentes de polícia e dos guardas de fronteira é outro instrumento importante para minimizar o risco de definição ilícita de perfis. Existem muitos tipos diferentes de formação, que podem ocorrer em diferentes fases da carreira de um agente, nomeadamente: formação inicial do recruta, formação em serviço e desenvolvimento profissional contínuo. Independentemente do tipo, os módulos de formação devem ter em conta a cultura organizacional e oferecer cursos que integrem estratégias para substituir e combater os estereótipos. Por último, a avaliação do impacto da formação é crucial para aferir a forma como a

formação contribuiu para mudar a percepção dos agentes e melhorar o exercício das suas funções, bem como para identificar lacunas suscetíveis de exigir formação complementar. A [Figura 6](#) destaca algumas questões a ter em conta no desenvolvimento de formação específica.

Alguns tipos de formação de agentes de polícia ou de guarda de fronteiras já estão bem desenvolvidos em alguns países, designadamente a «formação sobre diversidade» e a «formação sobre sensibilidade». A formação sobre diversidade tenta abordar os sentimentos pessoais sobre a etnia, as diferenças e os estereótipos, bem como a forma como estes influenciam o nosso dia a dia. No entanto, alguns cursos sobre diversidade não abordam necessariamente a discriminação. Alguns estudos defendem que a formação sobre diversidade cultural é, na realidade, suscetível de reforçar as diferenças, aumentando, em vez de reduzir, os estereótipos ⁽³⁰⁾. A «formação sobre sensibilidade cultural» (por oposição à «formação geral sobre diversidade») visa dar a conhecer aos agentes de polícia e aos agentes responsáveis pela aplicação da lei a cultura de determinados grupos étnicos com que se deparam frequentemente, mas com os quais não estão familiarizados. Esta formação aborda o que fazer e o que não fazer e fornece orientações sobre cortesia de diferentes perspetivas étnicas, religiosas ou nacionais. A formação sobre sensibilidade cultural é mais eficaz quando desenvolvida e prestada com o apoio e a participação de pessoas das comunidades em causa.

⁽³⁰⁾ Wrench, J. (2007).

Figura 6: O processo e os objetivos do desenvolvimento de formação específica



Fonte: FRA, 2018

Estudo de caso

Formação sobre a definição lícita de perfis

Formação sobre definição de perfis para agentes de polícia (Itália)

Desde 2014, o *Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori* (Observatório para a Segurança contra a Discriminação) tem vindo a implementar um módulo de formação sobre a definição de perfis com base na etnia para agentes de polícia e cadetes. Centra-se, em particular, em supostas ideias preconcebidas, que podem influenciar a definição de perfis; as consequências em termos de eficiência das atividades policiais; e o impacto negativo nas relações com as comunidades. Até à data, cerca de 5 000 pessoas participaram no módulo de formação. Desde 2017, foi também disponibilizado um módulo de formação em linha no âmbito de cursos de atualização de conhecimentos para a polícia.

Para mais informações, consultar o [sítio Web da Polícia Nacional italiana](#).

Instrumento de direitos fundamentais na formação dos guardas de fronteira (UE)

O tronco comum de formação dos guardas de fronteira europeus estabelece o nível mínimo de competências e conhecimentos que todos os guardas de fronteira europeus devem possuir. Contém capítulos sobre sociologia e direitos fundamentais. Existem secções específicas sobre a não discriminação (1.5.4) e sobre a definição de perfis com base na etnia (1.7.10), que os formadores podem utilizar. O tronco comum de formação salienta os riscos potenciais associados aos preconceitos, ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia, à islamofobia, à homofobia e a outras intolerâncias conexas aquando da definição de perfis. A atualização de 2017 do tronco comum inclui secções sobre novas competências, especialmente no domínio dos direitos fundamentais.

Além disso, a Frontex elaborou um manual de formadores em consulta com universidades e organizações internacionais (ver Frontex, 2013) que fornece aos formadores metodologias para melhorar os conhecimentos e as competências dos guardas de fronteira no domínio dos direitos fundamentais e da proteção internacional. O manual menciona explicitamente a definição de perfis e estabelece regras de base para prevenir a discriminação. A formação é ministrada regularmente. No entanto, não existe um mecanismo permanente para avaliar a consecução dos objetivos da formação.

Para mais informações, ver Frontex (2012).

Jornadas de estudo sobre a definição de perfis para agentes superiores (Bélgica)

Em 2015, o Centro de Polícia e Segurança (CPS) em Gante (Bélgica), com a participação do organismo belga para a igualdade (Unia), organizou uma jornada de estudo sobre a definição de perfis com base na etnia (*Profilage ethnique: l'égalité sous pression?*). Abordou diferentes aspetos da questão, nomeadamente: se e de que forma os agentes de polícia de origem migrante podem melhorar as relações com as comunidades étnicas minoritárias, bem como a frequência com que os agentes de polícia utilizam a definição de perfis com base na etnia e a forma como é avaliada.

Em 2016, a Unia organizou duas jornadas de estudo para agentes de polícia superiores do norte de Bruxelas, a fim de conscientizar para a definição de perfis com base na etnia e de promover a reflexão sobre a identificação de práticas de definição de perfis por agentes da primeira linha. Agentes de polícia de Espanha e do Reino Unido introduziram exemplos de boas práticas a um público composto por agentes responsáveis pela aplicação da lei, investigadores e organizações não governamentais. Em especial, demonstraram que, ao reduzir a definição de perfis com base na etnia, registou-se um aumento de detenções bem-sucedidas de pessoas procuradas. Salientaram que tal foi possível graças à conservação de registos exatos de todas as intercetações, bem como à garantia da transparência quanto aos motivos subjacentes às intercetações. A formação destinava-se a estabelecer um entendimento comum das práticas de definição de perfis com base na etnia, a fim de apoiar o desenvolvimento futuro da investigação das práticas atualmente aplicadas pela polícia neste domínio.

Para mais informações, ver Bélgica (2015 e 2017).

A formação deve abordar as ideias preconcebidas e os estereótipos suscetíveis de estarem enraizados nas próprias instituições responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras. O contexto institucional mais vasto e as políticas internas em vigor — como os procedimentos de apresentação de queixas existentes, a existência de um «código de silêncio» entre colegas, etc. — devem ser examinados antes da realização de formação sobre a prevenção da definição ilícita de perfis. Os programas devem abordar as ideias preconcebidas e os estereótipos integrados em ações policiais, designadamente as ações de intercetação e revista, as detenções, as prisões e o uso da força.

Os agentes de nível superior ou intermédio desempenham um papel fundamental no êxito da formação, tanto na qualidade de participantes como pela importância que atribuem à formação ⁽³¹⁾. Enquanto destinatários, os agentes superiores podem aprender novas práticas e adquirir competências, que podem transmitir aos agentes de primeira linha. A cultura organizacional, amplamente definida pelos quadros superiores, tem um impacto substancial no comportamento diário dos agentes de polícia e dos guardas de fronteira, inclusivamente na forma como interagem com os cidadãos.

⁽³¹⁾ Ver Comissão Europeia (2017b).

Os agentes superiores também podem assegurar que a formação é considerada positiva. O comportamento do pessoal em cargos de gestão, por exemplo a forma como os supervisores comunicam o objetivo da formação aos agentes ou se estes consideram que são selecionados aleatoriamente ou porque são «agentes problemáticos», pode afetar o nível de interesse e a participação na formação. Incentivar os agentes a participar ativamente em programas de formação e a estar abertos a uma mudança de comportamento com vista a melhorar o seu trabalho diário pode aumentar o impacto da formação ⁽³²⁾.

Uma vez concluída a formação, esta deve ser revista e avaliada, a fim de aferir o seu impacto na sensibilização e na mudança de comportamento.

Ênfase nos princípios orientadores da formação

A formação especializada é fundamental para garantir uma utilização lícita da definição de perfis. A Comissão Europeia compilou os princípios orientadores fundamentais sobre a forma de assegurar uma formação eficaz e de qualidade sobre crimes de ódio. Os mesmos princípios aplicam-se à formação sobre a definição lícita de perfis.

Formação sobre crimes de ódio para as autoridades de aplicação da lei e de justiça penal: 10 princípios orientadores essenciais

Garantir o impacto e a sustentabilidade:

- Integre a formação numa abordagem mais ampla de combate à discriminação.
- Desenvolva uma metodologia para dar resposta às necessidades de formação.

Identificar metas e criar sinergias:

- Personalize os programas com base no seu pessoal.
- Coopere de forma estruturada com a sociedade civil.

Escolher a metodologia adequada:

⁽³²⁾ Miller, J. e Alexandrou, B. (2016).

Conjugue diferentes metodologias.

Dê formação aos formadores.

Transmitir conteúdos de qualidade:

Conceba um programa de formação com conteúdos de qualidade.

Elabore módulos de formação que abordem a discriminação.

Acompanhar e avaliar os resultados:

Ligue a formação aos processos de análise do desempenho.

Assegure o acompanhamento e a avaliação regulares dos métodos de formação.

Para mais informações, ver Comissão Europeia (2017a).

Contudo, a formação isolada não será eficaz para combater as ideias preconcebidas implícitas dos agentes. O que é necessário é uma mudança no pensamento institucional. Por conseguinte, as autoridades devem ponderar intervenções multifacetadas para combater as ideias preconcebidas pessoais e institucionais (ver estudo de caso).

Estudo de caso

Combater o «racismo institucional» na polícia

Devido a preocupações relacionadas com o facto de a raça ter sido um fator que contribuiu para a má investigação policial do homicídio com motivações racistas de Stephen Lawrence no Reino Unido, o Governo do Reino Unido lançou um vasto inquérito para identificar «os ensinamentos a retirar para a investigação e a repressão de crimes com motivações racistas».

O relatório do inquérito, publicado em 1999, salientou o «racismo institucional» na Polícia Metropolitana, incluindo a disparidade nos números de intercetações e revistas, enquanto questão que suscitava uma grande preocupação para as comunidades afetadas. As recomendações do inquérito, que vão desde a formação sobre sensibilização para o racismo à comunicação e ao registo de incidentes, foram emitidas no contexto de um apelo global

para uma maior abertura, responsabilização e restabelecimento da confiança por parte da autoridade policial.

As revisões publicadas em 2009, 10 anos após o inquérito, evidenciaram melhorias na forma como a polícia interage com as comunidades étnicas minoritárias e investiga crimes com motivações raciais. No entanto, observam que as pessoas negras permanecem muito mais suscetíveis de serem intercetadas e revistas do que as pessoas brancas.

Para mais informações, ver Reino Unido, Home Office (1999), Reino Unido, Comissão para a Igualdade e os Direitos Humanos (2009), e Reino Unido, Comissão dos Assuntos Internos da Câmara dos Comuns (2009).

2.2.4. Motivos razoáveis de suspeita: utilização de informações especializadas e de outras informações

Quando os agentes de polícia e os agentes responsáveis pela gestão das fronteiras selecionam uma pessoa, normalmente baseiam a sua decisão num conjunto de elementos, que podem ser informações mais «objetivas», nomeadamente informações especializadas concretas, comportamentos, vestuário ou objetos que as pessoas transportem consigo, bem como conhecimentos «subjettivos» baseados na experiência.

Todos estes elementos podem indicar atividades ilegais. No entanto, as informações devem ser combinadas e utilizadas com precaução. Os dados disponíveis mostram que os agentes podem ter dificuldade em distinguir, na prática, elementos objetivos e elementos subjettivos, como no exemplo citado na caixa.

Exemplo

«É muito subjettivo. Trata-se de sentimentos em relação a uma pessoa e a um caso, mas existem também questões probatórias relacionadas com discrepâncias no que é dito, incoerências entre o que é dito pela pessoa em causa e o que é dito pelo seu reagrupante, incoerências entre o que é dito e o que consta dos documentos e entre o que é dito pela pessoa em causa e o que poderá transportar nas malas. Por conseguinte, há indícios, mas [estes,

por si só, não servem] para criar um quadro contra uma pessoa. O agente tem de criar um quadro completo sobre essa pessoa.»

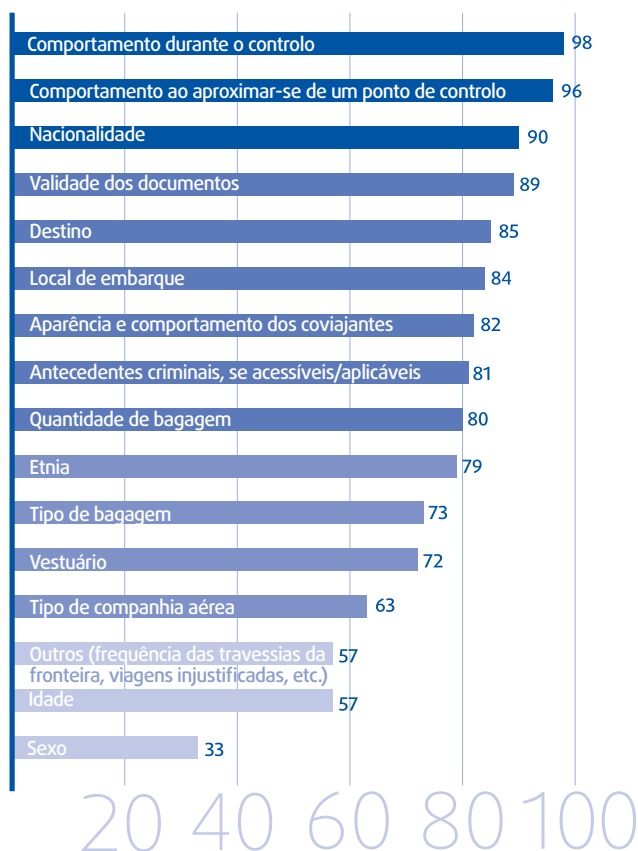
Agente de imigração no maior aeroporto do Reino Unido

Para mais informações, ver FRA (2014a), p. 46.

Ênfase na identificação das pessoas que tentam entrar num país de forma irregular

A investigação realizada pela FRA em 2012 nos maiores aeroportos revela que os guardas de fronteira têm em conta uma série de fatores ao decidir se uma pessoa pode estar a tentar entrar no país de forma irregular. Estes incluem, muitas vezes, uma combinação de critérios «objetivos», nomeadamente o comportamento da pessoa ao aproximar-se do ponto de controlo e durante o controlo, o tipo e a quantidade de bagagem, a validade dos documentos de viagem, bem como a experiência pessoal em controlos de fronteira anteriores, como mostra a [Figura 7](#).

Figura 7: Indicadores considerados úteis ou muito úteis para o reconhecimento efetivo de pessoas que tentam entrar no país de forma irregular antes de os agentes falarem com elas (%)



Nota: As respostas válidas variam entre 206 e 216 de um total de 223. Os inquiridos que não responderam a um determinado ponto foram excluídos do cálculo dos resultados. A ausência de resposta varia entre 7 e 17 pessoas, consoante o ponto.

Fonte: FRA, Inquérito aos guardas de fronteira, 2012 (pergunta 17)

Os guardas de fronteira identificaram o comportamento das pessoas durante o controlo ou quando se aproximam de um ponto de controlo como o fator

que mais ajuda a perceber quais são as pessoas que tentam entrar no país de forma irregular. No entanto, fatores como a nacionalidade e a etnia, que poderiam indicar uma definição discriminatória de perfis, também foram considerados significativos.

O vestuário, que também foi considerado um indicador útil, é um exemplo de como uma informação aparentemente «objetiva» pode ser utilizada de forma tendenciosa na prática. Certos tipos de vestuário podem estar ligados a perfis de risco específicos. Por exemplo, as vítimas de tráfico de seres humanos de uma determinada nacionalidade são suscetíveis de usar normalmente determinados tipos de vestuário. No entanto, o vestuário também pode indicar que uma pessoa pertence a um determinado grupo étnico ou religioso. Mesmo que existam outras razões suficientes para justificar o encaminhamento para um controlo de segunda linha, as pessoas que se identifiquem fortemente com a sua origem étnica ou religiosa, que tenham tido uma experiência negativa anterior ou que não recebam uma explicação adequada por parte do agente podem considerar o tratamento discriminatório.

Para mais informações, ver FRA (2014a). Em relação aos perfis das vítimas de tráfico, ver Frontex (2017).

Informações especializadas adequadas sobre padrões de comportamento ou acontecimentos são suscetíveis de aumentar a objetividade na definição de perfis, o que poderá estar relacionado com atividades criminosas ou, no caso da gestão das fronteiras, com a migração irregular ou a criminalidade transfronteiriça. Quando as ações de aplicação da lei e de gestão das fronteiras se baseiam em informações especializadas concretas e atempadas, nomeadamente sobre uma determinada pessoa e/ou um determinado contexto, são mais suscetíveis de serem objetivas e menos suscetíveis de se basearem em estereótipos.

Além das informações especializadas e dos elementos objetivos, as informações sobre características protegidas, designadamente a raça, a origem étnica, a nacionalidade, o sexo ou a religião, reais ou aparentes, podem ser utilizadas legitimamente como componente adicional nas avaliações de perfis em determinadas circunstâncias. Para que a utilização destas informações seja lícita, tem de ser regulada pela lei, respeitar a essência dos direitos e das liberdades em causa, ser proporcionada (ou seja, respeitar um equilíbrio de interesses) e ser

necessária (ou seja, os meios utilizados devem ser os menos restritivos). Deve existir um motivo válido, além das razões protegidas, para os agentes tratarem uma pessoa de forma diferente dos outros cidadãos. O motivo deve também estar especificamente relacionado com a pessoa em causa, conforme ilustra o exemplo apresentado na caixa.

Exemplo

As testemunhas de um assalto afirmam que o suspeito usava calçado desportivo vermelho e um boné preto, media entre 1,60 e 1,70 metros e parecia ser de origem chinesa. Nestas circunstâncias, as autoridades de aplicação da lei podem legitimamente considerar que a origem étnica é pertinente para determinar se uma pessoa se torna um potencial suspeito, uma vez que é combinada com informações especializadas concretas.

Ênfase em descrições pormenorizadas dos suspeitos

As descrições adequadas dos suspeitos podem reduzir o risco de uma definição ilícita de perfis. A descrição de um suspeito consiste no fornecimento de informações sobre a pessoa em causa, designadamente a cor da pele, do cabelo e dos olhos, a altura, o peso e o vestuário. Estas informações são fornecidas pela vítima ou por testemunhas do crime, ou com base noutras informações especializadas concretas. Os agentes podem utilizar uma descrição adequada dos suspeitos como base para ações de intercetção e revista que visam a detenção de suspeitos ou para encaminhamento de pessoas, nos controlos de fronteira, para um controlo de segunda linha.

No entanto, quando os agentes responsáveis pela aplicação da lei recebem uma descrição demasiado geral dos suspeitos que indica a raça, a etnia ou características semelhantes, não devem utilizar essa descrição como base para as operações. Nesses casos, é provável que as operações conduzam a muitas intercetções de pessoas inocentes, que têm, por coincidência, as mesmas características. Em vez disso, devem tentar obter outras informações especializadas, concretas e operacionais, para orientar as investigações.

Para mais informações, ver Comissão Europeia (2017b).

As informações que parecem ser objetivas podem, na realidade, incluir ideias preconcebidas. Fatores aparentemente objetivos, como a hora, o dia, o local, entre outros, podem ser utilizados como indicadores de motivos proibidos de discriminação, designadamente a raça, a origem nacional, o sexo, a orientação sexual ou a religião, reais ou aparentes, como demonstra o exemplo a seguir apresentado.

Exemplo

É realizada uma operação de intercetação e revista por volta do meio-dia, numa sexta-feira, na zona X. Contudo, este é o horário de oração mais importante para os muçulmanos. Uma vez que a zona X está próxima de uma mesquita, os fatores supostamente objetivos de hora, data e local podem, na realidade, funcionar como indicadores para uma operação de intercetação e revista com base no motivo de religião, que é discriminatório e proibido.

Do mesmo modo, procurar determinados comportamentos suspeitos pode parecer uma forma objetiva de identificar possíveis irregularidades. No entanto, os agentes podem interpretar o comportamento de diversas formas, em função de outras características da pessoa em causa. Os dados mostram que os conhecimentos práticos e a compreensão das informações especializadas podem variar consideravelmente entre os agentes e, muitas vezes, não correspondem aos padrões reais de criminalidade⁽³³⁾.

A prestação de informações especializadas atempadas e pormenorizadas aos agentes, por exemplo através de «sessões de informação» no início de cada turno, deverá reduzir o poder discricionário e fornecer aos agentes orientações sobre a forma de utilizarem as suas competências para visarem os padrões de criminalidade atuais e os problemas de segurança detetados, o que deixa menos margem para as ideias preconcebidas. A melhoria da qualidade e da utilização das informações especializadas, tendo em vista uma ênfase nos fatores comportamentais ou em informações concretas, é mais eficaz quando combinada com uma maior fiscalização e acompanhamento da forma como os agentes exercem as suas competências.

⁽³³⁾ National Policing Improvement Agency (NPIA) do Reino Unido (2012).

Estudo de caso

Garantir a objetividade na definição de perfis

Sessões de informação no início dos turnos (UE)

O Inventário de Schengen recomenda que, antes de cada turno, o oficial de serviço forneça informações sobre eventuais indicadores de risco e perfis de risco. Garantir sobreposições entre turnos pode proporcionar tempo suficiente para o intercâmbio de informações entre o pessoal que termina e começa o turno, bem como uma atualização adequada das informações.

Para mais informações, ver Conselho da União Europeia (2009).

Programa de formação SDR (Países Baixos)

O programa de formação sobre investigação, deteção e reação (*Search, Detect and React – SDR*) tem por objetivo prevenir a criminalidade ou atos terroristas antes da sua ocorrência, reforçando a capacidade do pessoal de segurança no que diz respeito à definição de perfis comportamentais. Tal significa desviar a atenção das características inalteráveis, como a cor da pele, e, em vez disso, centrar-se no comportamento individual aquando da tomada de decisões sobre a ação policial. Uma vez que os indicadores de comportamentos suspeitos estão relacionados com o contexto, a formação é adaptada a cada tipo de ambiente. Rejeita a ideia de que existe uma solução única para todos os casos. Ao detetarem padrões de comportamento pertinentes, os agentes devem agir de forma «sensível». Na maioria dos casos, terão uma conversa informal com o suspeito, em vez de utilizarem quaisquer competências formais da polícia. O programa inclui o ensino em sala de aula, além de formação aplicada e no local de trabalho.

Para mais informações, ver o sítio Web da [SDR Academy](#).

Ferramenta de intercetação e revista «Authorised Professional Practice» (APP) (Reino Unido)

O College of Policing, no Reino Unido, elaborou orientações sobre práticas profissionais autorizadas (*Authorised Professional Practice – APP*), que abordam vários aspetos do trabalho da polícia. As APP sobre ações de

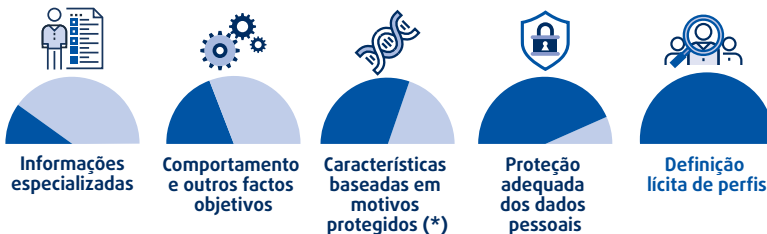
intercetação e revista explicam o que é uma intercetação e uma revista, a razão pela qual é importante utilizar corretamente estas competências e as características das intercetações e revistas lícitas. Explica que a licitude e a eficácia das interações de intercetação e revista serão apoiadas ao garantirem o seguinte:

- **Equidade:** a decisão do agente de intercepar e revistar uma pessoa deve basear-se apenas em fatores adequados e objetivos. Uma pessoa nunca pode ser intercetada única ou principalmente com base em características ou fatores protegidos, como condenações anteriores.
- **Legalidade:** a intercetação e a revista devem ter uma base jurídica que seja aplicada de forma lícita.
- **Profissionalismo:** durante as interações de intercetação e/ou revista, os agentes devem respeitar as normas de conduta profissionais, especialmente o código deontológico, comunicar eficazmente com as pessoas e tratá-las com dignidade e respeito.
- **Transparência:** cada interação deve ser registada com exatidão. Deve ser assegurada uma fiscalização e um acompanhamento eficazes das ações de intercetação e revista, bem como o escrutínio público.

Para mais informações, ver Reino Unido, College of Policing (2016).

A Figura 8 ilustra os diversos elementos que podem ser utilizados na definição lícita de perfis. A forma como são conjugados dependerá da natureza de cada caso.

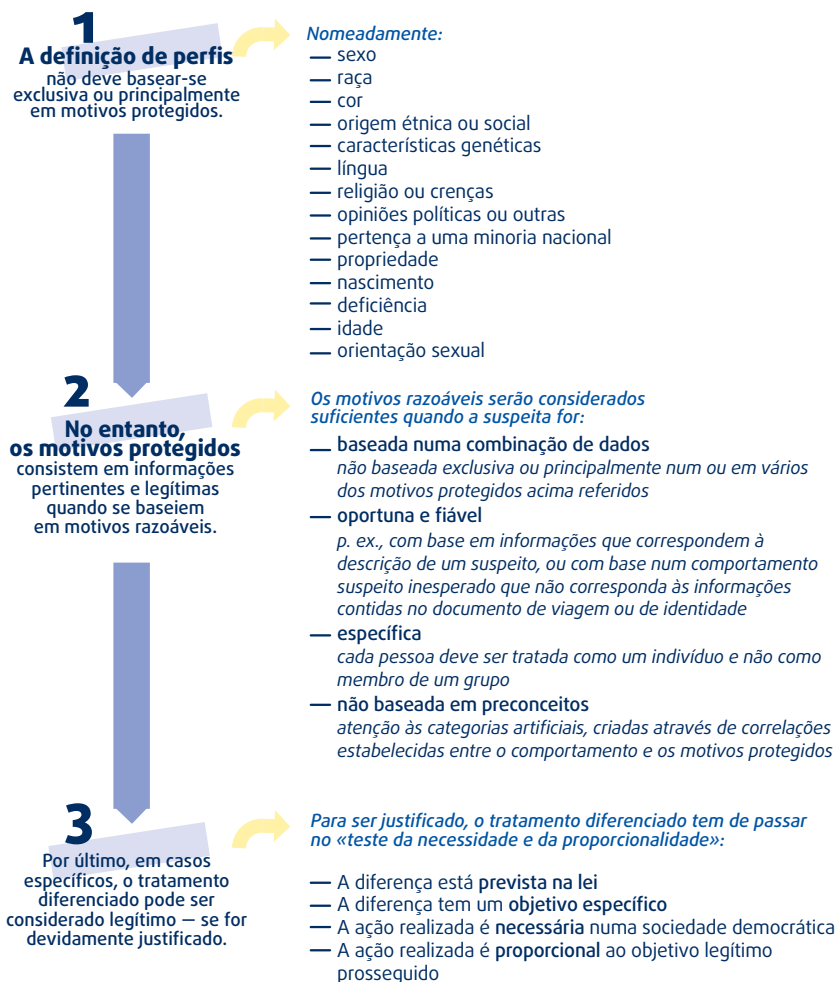
Figura 8: Conjugação de elementos



(*) Ver lista de motivos protegidos ao abrigo do direito da UE na Figura 9. A definição de perfis nunca se deve basear exclusiva ou principalmente em características protegidas.

A Figura 9 ilustra a forma como estes elementos podem ser conjugados, por forma a garantir que a definição de perfis não seja discriminatória.

Figura 9: Elementos da definição não discriminatória de perfis



Notas: A lista de motivos protegidos varia de Estado-Membro para Estado-Membro. Para uma panorâmica dos motivos de discriminação constantes dos códigos penais de cada Estado-Membro, ver FRA (2018d). Ver também o [sítio Web da Equinet](#), a Rede Europeia dos Organismos Nacionais para a Igualdade, que enumera os motivos de discriminação abrangidos pelos organismos nacionais para a igualdade.

Fonte: FRA, 2018

2.2.5. Formulários de intercetção e revista para a definição de perfis para efeitos de aplicação da lei

Os formulários de intercetção e revista podem ajudar os agentes a refletir sobre se as intercetções que efetuam se baseiam em motivos razoáveis, além de permitirem aos agentes superiores monitorizar eventuais práticas discriminatórias nas ações de intercetção e revista realizadas por cada agente. Embora sejam, por vezes, considerados onerosos, constituem igualmente um registo das intercetções e, quando confrontados, fornecem dados que podem indicar se as intercetções estão a ser realizadas de forma lícita ⁽³⁴⁾, o que pode ajudar a promover a abertura e a responsabilização. Além do preenchimento dos formulários em papel, podem ser utilizadas novas tecnologias, como aplicações móveis, para registar estas informações.

Alguns pontos importantes a incorporar na conceção dos formulários de intercetção e revista encontram-se descritos na caixa sobre a ênfase.

Ênfase nas características de um formulário adequado de intercetção e revista

Para serem úteis, os formulários de intercetção e revista devem ser bem concebidos. Em primeiro lugar, o preenchimento dos formulários cria uma carga de trabalho adicional para os agentes. Se não forem claramente concebidos e razoavelmente breves, há o risco de os agentes não preencherem o formulário todo ou de o preencherem apressadamente. Em segundo lugar, formulários adequados permitem que os dados sejam facilmente extraídos e coligidos, por forma a apoiar o acompanhamento e a avaliação das ações de intercetção e revista.

Sempre que possível, os formulários de intercetção e revista devem:

- Conter campos de escolha múltipla, que são mais rápidos de preencher e mais fáceis de tratar estatisticamente.
- Estabelecer uma lista exaustiva de opções para cada ponto.

⁽³⁴⁾ Reino Unido, Stop Watch (2011).

- Evitar elementos ambíguos.
- Ser de fácil compreensão, tanto para o agente como para a pessoa interceptada.
- Incluir:
 - os fundamentos jurídicos da revista. São preferíveis explicações simples em vez de uma lista de regras;
 - a data, a hora e o local onde a pessoa foi revista ou o veículo foi inspecionado;
 - o objeto da revista, p. ex., o(s) elemento(s) procurado(s);
 - o resultado da interceptação;
 - o nome e a esquadra de polícia do(s) agente(s) que efetua(m) a revista;
 - podem ser registados os dados pessoais da(s) pessoa(s) revista(s), como o nome, a morada e a nacionalidade. No entanto, a pessoa pode recusar-se a fornecer estes dados.

Para serem eficazes, os formulários devem ser preenchidos no momento em que é efetuada a interceptação.

Deve ser entregue uma cópia à pessoa interceptada ou à pessoa responsável pelo veículo inspecionado. No Reino Unido, as pessoas que tenham sido interceptadas têm o direito de solicitar uma cópia do registo no prazo de três meses a contar da interceptação. Deste modo, o formulário constitui uma prova da interceptação não só para a polícia, mas também para as pessoas interceptadas.

Para mais informações, ver Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2012), p. 7; e Reino Unido, Home Office (2014a).

Estudo de caso

Formulário de interceptação e revista (Reino Unido)

O formulário de interceptação e revista utilizado pela Polícia de Midlands Oeste no Reino Unido é reproduzido a seguir.

Mostra que a pessoa interceptada é convidada a indicar a categoria de etnia a que pertence (autoidentificação) de entre as que estão enumeradas, podendo selecionar inclusivamente as opções «outra» ou «não declarada». O agente


que efetua a intercetação pode acrescentar a sua perceção, caso discorde da autoidentificação.

O código de prática para o exercício das competências de intercetação e revista no Reino Unido prevê que os agentes devem explicar às pessoas intercetadas que as informações sobre a origem étnica «são necessárias para obter um quadro fiel da atividade de intercetação e revista e para ajudar a melhorar a monitorização étnica, combater as práticas discriminatórias e promover um exercício eficaz das competências».

WC332
03/17

Stop and Search

Call: 805 6666



<p>Power</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Drugs 2 Section 1 PACE <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0;"> <p>A typical response would be "2,5" if the Power was "S1 PACE & Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option.</p> </div> <ol style="list-style-type: none"> 3 S47 Firearms Act 4 Section 60 CJPO Act 1994 5 Section 43 Terrorism Act 6 New Psychoactive Substances Act 2016 7 Other (eSearch contains list of additional powers) 	<p>Object</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Search for Drugs 1 Stolen Items 2 Offensive Weapon/Bladed Article 3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC 4 Items for Criminal Damage 5 Fireworks 1 Firearms 1 Dangerous Items/Offensive Weapons 1 Evidence of Terrorism 1 Search for NPS 		
<p>Self Assessed Ethnicity (16+1)</p> <ol style="list-style-type: none"> A1 Asian - Indian A2 Asian - Pakistani A3 Asian - Bangladeshi A9 Asian - Any Other Asian background B1 Black - Caribbean B2 Black - African B9 Black - Any Other Black background M1 Mixed - White & Black Caribbean M2 Mixed - White and Black African M3 Mixed - White & Asian M9 Mixed - Any Other Mixed Background O1 Other - Chinese O9 Other - Any Other Ethnic Group W1 White - British W2 White Irish W9 White - Any Other White background NS Not Stated 	<p>Officer assessed Ethnicity (PNC)</p> <ol style="list-style-type: none"> IC1 White North European IC2 White South European IC3 Black IC4 Asian IC5 Chinese/Japanese/South East Asian IC6 Middle Eastern IC9 Other 		
<p>Grounds for Search - Multi Select</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Acting Suspiciously 2 Stopped in tasking area 3 Stopped in high crime area 4 Could not give reasonable explanation 5 Tried to avoid police 6 Seen to discard an item 7 Seen to conceal item 8 Smell of controlled drug 9 Current Intelligence 10 Matches Description <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px; width: fit-content;"> <p>Grounds will be supported by a free text explanation</p> </div>			
<p style="text-align: center;">Outcome</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA </td> </tr> </table>		<ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail 	<ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA
<ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail 	<ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA 		

Para mais informações, ver Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2017a); e Reino Unido, Home Office (2014a), p. 19.

Atualmente, muitas forças policiais estão a deixar de recolher dados de intercetção e revista em formulários e, em vez disso, utilizam tecnologias como aplicações móveis, sistemas de radiocomunicação, terminais de dados móveis ou computadores portáteis. Estas tecnologias podem acelerar o processo de registo e reduzir a burocracia, mas também comportam novos riscos, nomeadamente no que diz respeito à utilização algorítmica de dados pessoais (ver capítulo 3).

Estudo de caso

Registo direto das ações de intercetção e revista

«eSearch» (Polícia de Midlands Oeste, Reino Unido)

Adotado em abril de 2014, este sistema funciona por meio de uma chamada telefónica entre o agente que está a trabalhar no terreno e um membro do pessoal que se encontra no centro de contacto (sala de controlo). Os dados relativos à intercetção e revista são registados imediatamente no centro de contacto e inseridos numa base de dados. Posteriormente, estas informações podem ser consultadas e utilizadas para controlar a eficácia das ações de intercetção e revista, tanto a nível interno como externo. A eSearch revolucionou o registo das ações de intercetção e revista. Os registos podem ser consultados muito mais rapidamente nos sistemas da polícia, contribuindo de forma positiva para as informações especializadas e a integração na ação policial operacional.

Para mais informações, ver Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2014) e Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2016).

Aplicação móvel para agentes da primeira linha (Polícia de Midlands Oeste, Reino Unido)

Uma nova aplicação móvel, lançada em outubro de 2017, visa tornar as ações de intercetção e revista mais rápidas e eficientes. A aplicação eSearch permite aos agentes registar os dados das interações externas diretamente na aplicação, utilizando os seus telemóveis inteligentes, sem necessidade de telefonar para o pessoal do centro de contacto. A cada intercetção é atribuído um número de referência único e o GPS regista automaticamente

a respetiva localização. Com esta aplicação, o centro de contacto deverá receber menos 1 000 chamadas por mês.

Para mais informações, ver Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2017b).

Os agentes superiores desempenham um papel importante na garantia da licitude das operações de intercetção e revista. O exemplo que se segue mostra a forma como os agentes superiores podem exercer a supervisão de forma contínua. Devem também assegurar que as ações de intercetção e revista não são utilizadas como medida de desempenho baseada no número de intercetções realizadas.

Estudo de caso

Assinatura dos registos das ações de intercetção e revista (Reino Unido)

Desde agosto de 2014, todos os registos de ações de intercetção e revista no Reino Unido têm de ser assinados pelo supervisor do agente que realizou a revista. Os registos são avaliados como cumprindo ou não as normas aplicáveis. Neste último caso, o agente declarante tem de explicar as razões para esse facto no registo das ações de intercetção e revista.

Para mais informações, ver Reino Unido, Home Office (2014a).

2.3. Responsabilização

Pontos-chave

- Os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras são **responsáveis** por garantir que a definição de perfis respeita a lei.
- **A recolha de dados fiáveis, exatos e atempados** sobre as atividades de definição de perfis é indispensável para garantir a responsabilização.
- **A existência de procedimentos eficazes de apresentação de queixas** é suscetível de, simultaneamente, dissuadir abusos de poder e garantir e restabelecer a confiança dos cidadãos nas operações da polícia e das autoridades de gestão das fronteiras.
- **Reuniões de informação com cidadãos**, para ouvir os seus pontos de vista, debater a definição de perfis, bem como recolher opiniões sobre as operações, proporcionar oportunidades para retirar ensinamentos importantes e melhorar as ações de definição de perfis.

A responsabilização é um princípio fundamental da governação democrática. Em termos muito gerais, envolve a prestação de contas perante aqueles que têm o direito de exigir uma explicação ⁽³⁵⁾. A responsabilização centra-se na tomada de decisões não só a nível individual, mas também a nível institucional (a denominada «responsabilidade institucional»). Enquanto funcionários e organismos públicos, os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras, bem como as respetivas organizações, são responsáveis perante o público pelas suas decisões e ações, o que implica ser responsável por garantir que a definição de perfis respeita a lei.

A recolha de dados fiáveis, exatos e atempados é crucial para garantir a responsabilização. Uma vez que muitos dos dados contêm informações pessoais sensíveis, têm de ser tratados em conformidade com as regras e os procedimentos em matéria de proteção de dados (ver [capítulo 3](#)).

Lista de verificação relativa à responsabilização

A lista de verificação que se segue apresenta uma panorâmica geral das medidas que as autoridades policiais e de gestão das fronteiras podem tomar para garantir que são responsáveis pelas decisões e ações relativas

⁽³⁵⁾ Bovens, M., Schillermans, T. e Goodlin, R.E. Butterworths, 2014), pp. 1-11.

à definição de perfis. Esta lista pode orientar os agentes no sentido de melhorarem a sua responsabilização, mas não deve ser entendida como sendo obrigatória para os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras. Dependendo do contexto, algumas recomendações podem não se aplicar às especificidades da gestão das fronteiras.

1. Identificação

- ☑ Detetar e **reconhecer** o problema da definição ilícita de perfis. Existem efetivamente ideias preconcebidas e estereótipos, que comportam riscos para as pessoas envolvidas, inclusivamente para os agentes e as comunidades locais.
- ☑ **Recolher e utilizar dados desagregados**: é um instrumento importante para avaliar a eficácia e o desempenho.
- ☑ Participar em painéis externos, organizados pela comunidade ou pela sociedade civil, a fim de recolher **opiniões** sobre as suas práticas e reforçar a confiança nas suas operações.

2. Recolha de informações

- ☑ Garantir a responsabilização **conservando registos** das atividades de definição de perfis.
- ☑ Sob reserva das salvaguardas necessárias, a **videovigilância** e/ou as **câmaras corporais** podem reforçar a responsabilização e fornecer provas para apoiar as ações destinadas a alterar os padrões de comportamento tendencioso.
- ☑ Criar **formulários de intercetção e revista**, a preencher pelos agentes de polícia após cada intercetção.

3. Ação e prevenção

- ☑ Realizar **avaliações** para determinar se existem regras e práticas que perpetuam as ideias preconcebidas explícitas ou implícitas e os estereótipos negativos.
- ☑ Introduzir cursos e/ou **sessões de formação** específicos, orientados para abordar as ideias preconcebidas e os estereótipos pessoais e institucionais.

- ☑ **Prestar informações** às pessoas que são intercetadas, a fim de as ajudar a perceber o que é uma intercetação justa, e dar-lhes as explicações necessárias para decidirem se procuram ou não uma via de recurso. No que diz respeito ao encaminhamento para os controlos de segunda linha nos pontos de passagem de fronteira, a prestação de informações é uma obrigação jurídica.
- ☑ Mostrar **tolerância zero** dentro da organização para incidentes com base em ideias preconcebidas.
- ☑ Estabelecer **mecanismos internos** de fiscalização e controlo, designadamente painéis internos para debater se as intercetações são realizadas com base em motivos razoáveis.
- ☑ Certificar-se de que os **indicadores de desempenho** estão articulados com a prevenção de ideias preconcebidas e estereótipos.
- ☑ Estabelecer **procedimentos de apresentação de queixas** para dissuadir abusos de poder e assegurar a responsabilização.

Fonte: FRA, 2018

2.3.1. Fiscalização interna

Os quadros superiores e administrativos das autoridades policiais e de gestão das fronteiras desempenham um papel importante no estabelecimento de um etos que defenda os direitos individuais e o princípio da não discriminação, tanto na organização como nas suas relações com o público. Contribuem igualmente para promover um clima de responsabilização e transparência. A comunicação aberta entre o pessoal (horizontal e vertical) e a definição de normas claras em matéria de comportamento, como códigos de conduta profissionais, são dois dos elementos internos que devem ser aplicados para reforçar a responsabilização. O recrutamento e a formação também desempenham um papel importante (ver [secção 2.2.3](#)).

Ao abrigo do direito da UE, qualquer autoridade ou organismo público tem de designar um **encarregado da proteção de dados**, que aconselha a polícia e as autoridades de gestão das fronteiras sobre as suas obrigações em matéria de proteção de dados, incluindo a conservação de registos das atividades de tratamento de dados ou a realização de avaliações de impacto sobre a proteção de dados. No contexto da definição de perfis, o encarregado da proteção de dados dará, por exemplo, orientações e fiscalizará no sentido de garantir que os dados pessoais

recolhidos para ou durante a definição de perfis são tratados e conservados de forma lícita.

Ênfase no papel dos encarregados da proteção de dados

A **Diretiva Cooperação Policial** exige que os Estados-Membros designem um encarregado da proteção de dados, cujas funções são, nomeadamente:

- fiscalização da conformidade da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, incluindo:
 - repartição de responsabilidades;
 - sensibilização e formação do pessoal;
 - auditorias;
- aconselhamento relativo à avaliação de impacto sobre a proteção de dados e acompanhamento da sua execução;
- atuar como ponto de contacto para a autoridade de controlo.

O encarregado da proteção de dados deve ser envolvido de forma plena e atempada em todas as questões relacionadas com a proteção de dados pessoais.

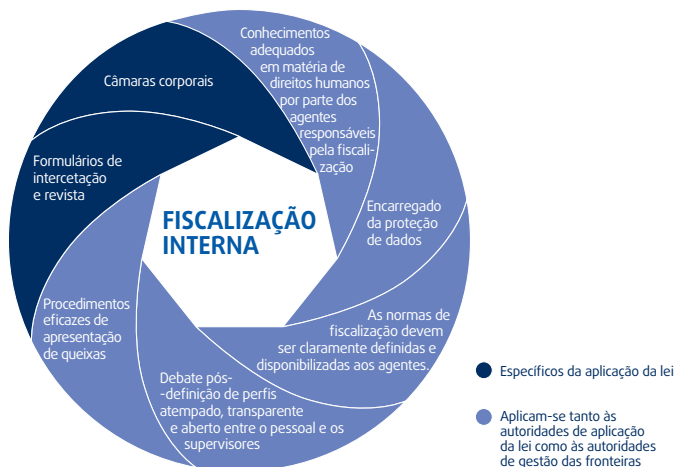
Ver artigos 32.º a 34.º da Diretiva Cooperação Policial.

No seio das forças policiais, a fiscalização interna da definição de perfis pode ser efetuada no âmbito de uma vasta gama de outras medidas que visam a conservação de registos das interações entre as autoridades e a população em geral (ver [Figura 10](#)). Estas incluem a utilização de:

- **formulários de intercetção e revista**: que constituem um instrumento prático útil para incentivar os agentes a realizarem intercetções bem fundamentadas e para promover a abertura e a responsabilização perante o público (ver [secção 2.2.5](#));
- **câmaras corporais**: sob reserva das salvaguardas necessárias, podem reforçar a confiança entre as comunidades e a polícia e dissuadir a utilização abusiva da força e a discriminação (ver [secção 2.3.2](#)).

Também se pode recorrer a estas medidas para a realização das atividades de fiscalização interna nas organizações de gestão das fronteiras. Por exemplo, o Inventário de Schengen recomenda o registo do número de encaminhamentos para os controlos de segunda linha, bem como respetivos motivos. Além disso, os diferentes contextos dos controlos nas fronteiras, as infraestruturas nos pontos de passagem de fronteira e a presença de superiores hierárquicos no local criam mais oportunidades de fiscalização interna. Por exemplo, pode estar disponível equipamento tecnológico adicional, como equipamento de videovigilância.

Figura 10: Elementos de fiscalização interna



Fonte: FRA, 2018

Com as salvaguardas necessárias, as imagens de vídeo podem fornecer elementos de prova, que servem para avaliar a forma como a definição de perfis é conduzida e caso surjam queixas específicas. Por exemplo, podem confirmar se o comportamento de uma pessoa enquanto aguardava o controlo de primeira linha deu motivos suficientes para justificar o seu encaminhamento para um controlo de segunda linha.

Ao contrário do que acontece nas ações de intercetação e revista, normalmente os passageiros têm conhecimento da presença de equipamento de videovigilância nos pontos de passagem de fronteira, por serem locais públicos e por razões de segurança. No entanto, a utilização desses instrumentos tem de respeitar o direito à privacidade e as regras de proteção de dados aplicáveis.

A conservação de registos pode ter benefícios tanto a curto como a longo prazo. O exemplo dos formulários de intercetção e revista mostra a forma como:

- A **curto prazo**, os formulários de intercetção e revista podem promover a responsabilização no local. No Reino Unido, todas as pessoas intercetadas recebem um comprovativo do formulário de intercetção ou um recibo, em que se indica como obter uma cópia. Fornecem informações sobre o motivo da intercetção e sobre onde e como apresentar uma queixa, o que permite que a pessoa tome conhecimento do motivo e o conteste, se o considerar injusto.
- A **longo prazo**, a análise dos registos permite à polícia identificar se as competências de intercetção e revista visam de forma desproporcionada membros de grupos minoritários e adaptar as orientações dadas aos agentes em conformidade. Estes registos podem ser tornados públicos para aumentar a transparência e promover a confiança dos cidadãos nas competências de intercetção e revista.

Conservação de registos: O que diz a lei?

Para garantir a licitude do tratamento de dados, a Diretiva Cooperação Policial exige que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei conservem um registo de todas as categorias de atividades de tratamento sob a sua responsabilidade. Além disso, nos sistemas de tratamento automatizado, têm de ser conservados registos cronológicos com vista à identificação da pessoa que consultou ou divulgou dados pessoais, a data e a hora dessas operações, a identidade dos destinatários desses dados pessoais e a justificação para esse tratamento de dados (ver [secção 3.1.3](#)).

Artigos 24.º e 25.º da Diretiva Cooperação Policial

Estudo de caso

Utilização dos registos para detetar a desproporcionalidade nas ações de intercetção e revista (Reino Unido)

O *Police and Criminal Evidence Act Code of Practice*, elaborado em Inglaterra e no País de Gales (Reino Unido), impõe às forças policiais a obrigação jurídica de fiscalização das competências de intercetção e revista, a fim de apurar se

essas competências são «exercidas com base em ideias estereotipadas ou em generalizações inadequadas». O exercício aparentemente desproporcionado dessas competências pelos agentes ou por grupos de agentes específicos, ou em relação a grupos específicos da comunidade, deve ser identificado e investigado, e devem ser tomadas as medidas adequadas para o resolver. Além disso, a polícia tem de diligenciar para que os registos sejam examinados por representantes da comunidade e explicar o exercício das competências de intercetação e revista a nível local.

Para mais informações, ver Reino Unido, Home Office (2014a).

A polícia do Reino Unido criou vários instrumentos para aumentar a transparência, tornando os dados de intercetação e revista facilmente acessíveis. O sítio Web <https://www.police.uk/> permite que os utilizadores introduzam o seu código postal para ver informações pormenorizadas sobre o número e a natureza das intercetações na sua localidade. As informações publicadas são baseadas nos formulários de intercetação e revista preenchidos. Além disso, o [painel das ações de intercetação](#) e revista da Polícia Metropolitana fornece dados sobre todas as intercetações e revistas realizadas em Londres, incluindo a percentagem de pessoas pertencentes a minorias étnicas intercetadas relativamente à população total. Os utilizadores podem aceder a dados pormenorizados em linha de diferentes formas, nomeadamente:

- um mapa em que são apresentados, mensalmente, os locais exatos onde foram realizadas as intercetações e revistas numa determinada zona. A ferramenta também fornece informações pormenorizadas sobre as intercetações e revistas (objeto, tipo e resultado, se a intercetação e revista fazia parte de uma operação policial), sobre a pessoa (sexo, faixa etária, etnia autoidentificada, etnia selecionada pelo agente) e a legislação que está na base da licitude da intercetação e da revista (ver [Figura 11](#)); e
- uma panorâmica das estatísticas e dos gráficos que apresentam as ações de intercetação e revista da polícia, com a possibilidade de agregar e descarregar as informações.

Embora esta prática promova a transparência e a confiança, é suscetível de ter impacto nos direitos à privacidade e à proteção de dados das pessoas em causa. É possível inferir a identidade de uma pessoa a partir da combinação dos dados disponíveis nesta ou noutras ferramentas em linha. Esses riscos devem ser avaliados e, se for caso disso, prevenidos.

2.3.2. Câmaras corporais

As forças policiais recorrem cada vez mais a câmaras corporais. Podem ajudar a garantir a responsabilização, a melhorar a qualidade de cada intervenção e a alterar padrões de comportamento tendencioso. Podem também ajudar a atenuar situações perigosas. Além das imagens recolhidas pela polícia, é cada vez mais frequente os cidadãos filmarem ações de intercetção e outras interações com a polícia, o que pode também ser utilizado para rever as práticas da polícia.

Figura 11: Ferramenta em linha que mostra informações sobre as ações de intercetação e revista realizadas em Londres

POLICE.UK Find your neighbourhood Share this page

[Home](#) > [Metropolitan Police Service](#) > [London Fields](#) > [Stop and search](#) >

Stop and search map

Click on the dots on the map for information about individual stop and searches.

Showing: **April 2018** **Update**

[View A-Z list of stop and search locations](#)

[View the crime map for London Fields](#)

1076 stop and searches were carried out by Metropolitan Police Service this month that could not be mapped to a location.

The British Transport Police are responsible for policing railways in the Metropolitan Police Service area. [View summary information for stop and searches conducted by the British Transport Police.](#)

Location anonymisation is accurate to 2012 population and housing developments. [Learn more](#)

Please [contact us](#) about any privacy concerns, or feedback about how useful and useable you find this stop and search information.

Fonte: Reino Unido, Home Office, sitio Web sobre o *mapeamento das ações de intercetação e revista*

POLICE.UK Find your neighbourhood  Share this page  Menu 

[Home](#) > [Metropolitan Police Service](#) > [London Fleets](#) > [Stop and search](#) > [Map](#)



Stop and searches on or near Forest Road in April 2018

In this neighbourhood

- [Overview](#)
- [Crime map](#)
- [Stop and search](#)
- [Policing team](#)
- [News and events](#)
- [Performance](#)
- [Community Payback](#)

Stop and search at 29 April 2018, 12:20 p.m.

Object of search:
Articles for use in criminal damage

Type of search:
Person search

Outcome:
A no further action disposal

Part of a policing operation:
No

Gender:
Male

Age range:
over 34

Self-defined ethnicity:
Black/African/Caribbean/Black British - Any other
Black/African/Caribbean background

Officer-defined ethnicity:
Black

Removal of more than just outer clothing:
Unknown

Legislation:
Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 1)

Outcome linked to object of search:
Unknown

Next steps

[View stop and search overview for Metropolitan Police Service](#)

[Contact us regarding a police operation or to provide stop and search feedback](#)

[Contact your local policing team](#)

[Attend your next beat meeting](#)

Related links

[Stop and search FAQs](#)

Fonte: Reino Unido, Home Office, [sítio Web sobre buscas específicas](#)

Estudo de caso

A eficácia das câmaras corporais

No Reino Unido, um estudo realizado em 2015 sobre a utilização de 500 câmaras por 814 agentes da Polícia Metropolitana revelou que «não houve um impacto global no número ou tipo de intercetações e revistas efetuadas; a percentagem de detenções por crimes violentos não se alterou; e não surgiram provas de que as câmaras mudassem a forma como os agentes interagem com as vítimas ou os suspeitos». Os relatórios que avaliam o impacto de experiências semelhantes, realizadas por outras forças policiais, mostram poucas ou nenhuma provas de que as câmaras corporais tenham tido qualquer efeito positivo na redução da criminalidade, das queixas contra agentes ou do recurso à força.

Para mais informações, ver *Big Brother Watch (2017)*.

Em França, foram instaladas câmaras corporais em 300 localidades durante um período experimental de dois anos. Em junho de 2018, uma análise efetuada pelo Ministério do Interior destacou os impactos positivos e os resultados da experiência. O relatório salientou, nomeadamente, o efeito dissuasivo que as câmaras corporais tinham nas pessoas no que diz respeito a agredir ou a insultar a polícia. Os relatórios dos municípios indicaram que a utilização de câmaras individuais reduzia a agressividade e o comportamento ofensivo para com os agentes de polícia. Alguns municípios assinalaram que a utilização de câmaras corporais parecia ter desagravado situações que, de outro modo, poderiam ter resultado num ataque aos agentes de polícia. Embora estes relatórios sugiram que a utilidade das câmaras corporais reside sobretudo no efeito dissuasivo provocado pela sua utilização, algumas imagens foram utilizadas como prova em processos judiciais para identificar infratores. Por último, vários municípios salientaram a utilidade formativa do dispositivo, pois alguns agentes de polícia recebiam formação sobre procedimentos e técnicas de intervenção através do visionamento das gravações efetuadas durante intervenções. Na sequência do projeto experimental, foi apresentado, ao Parlamento francês, um projeto de lei que tinha por objetivo harmonizar a utilização de câmaras corporais em todas as forças policiais e alargar a sua utilização aos bombeiros e aos guardas prisionais.

Para mais informações, ver França, Ministério do Interior (2018).

Uma grande experiência com câmaras corporais realizada em Rialto, nos EUA, em 2012-2013, com a duração de 12 meses, investigou se as câmaras corporais eram suscetíveis de conduzir a comportamentos socialmente desejáveis entre os agentes que as transportavam. Os resultados mostram que, em comparação com 2011, durante o período de experiência de 12 meses, o número de casos de utilização da força diminuiu, passando de 60 para 25 casos, assim como as queixas contra a polícia, que passaram de 28 para 3.

Para mais informações, ver Farrar, T. (2018).

No entanto, a utilização de câmaras corporais pela polícia suscita algumas preocupações operacionais e relacionadas com os direitos fundamentais. São necessárias salvaguardas e políticas claras relativamente à sua utilização, a fim de dar resposta a essas preocupações:

- O **papel das câmaras corporais na detecção e dissuasão da definição ilícita de perfis** não é claro. As câmaras captam incidentes individuais e não permitem a recolha de dados estatísticos que possam ser utilizados para determinar se as operações de intercetção e revista são discriminatórias. Em vez disso, podem ser utilizadas para analisar e discutir interações individuais, ajudando a melhorar a sua qualidade.
- A utilização de câmaras corporais pode ter **impactos negativos nas relações com as comunidades minoritárias**, se estas considerarem que estão a ser visadas especificamente. O desenvolvimento de salvaguardas e políticas em consulta com as comunidades locais pode ajudar a promover a utilização de câmaras corporais como instrumento para melhorar a responsabilização e não como um meio para estigmatizar os grupos minoritários.
- A utilização de câmaras corporais tem **consequências para os direitos à privacidade e à proteção de dados**, bem como para outros direitos humanos fundamentais. Por exemplo, podem afetar a liberdade de reunião pacífica se forem utilizadas para monitorizar manifestações públicas, por exemplo. Muitas vezes, não é claro quando as câmaras devem ser ligadas e desligadas e o que acontece se um agente se esquecer ou decidir não ligar a câmara: são necessárias orientações claras a este respeito. As empresas privadas que prestam este serviço têm de declarar expressamente que não podem tratar as imagens para os seus próprios fins. A utilização de câmaras corporais deve ser regulada por lei, a fim de garantir a sua conformidade com os direitos fundamentais.

Ênfase na utilização eficaz de câmaras corporais

O cumprimento de três princípios importantes pode ajudar a garantir que as câmaras corporais são utilizadas de forma eficaz:

- **Autenticidade:** as imagens têm de estar claramente ligadas ao incidente. A data e a hora (por exemplo, através do registo temporal) e o local exato (por exemplo, através do GPS) do incidente devem estar registados.
- **Fiabilidade:** as imagens devem ser carregadas no sistema central de forma rigorosa, segura e confidencial. Estas imagens devem respeitar os princípios da proteção de dados e do respeito pela vida privada, pelo que

não devem ser conservadas por um período superior ao que está previsto na lei.

- **Admissibilidade:** para serem úteis nos processos penais, as imagens devem ser admissíveis nos tribunais, o que pode implicar os seguintes aspetos:
 - Evitar a gravação contínua em vídeo, que constitui uma interferência inaceitável no direito à privacidade, quer dos agentes de polícia, quer das pessoas filmadas.
 - Informar as pessoas suscetíveis de serem filmadas e obter o seu consentimento (se necessário).
 - Armazenar as imagens com um nível adequado de segurança e monitorizar o acesso às imagens por parte dos agentes de polícia e dos cidadãos.

Para mais informações, ver Coudert et al. (2015), p. 8.

A evolução tecnológica futura exigirá o desenvolvimento de novas salvaguardas para garantir que as câmaras corporais são utilizadas de forma lícita. Por exemplo, as câmaras que podem reconhecer automaticamente o rosto de uma pessoa através da comparação e correspondência com entradas anteriores numa base de dados existente colocam novos desafios aos direitos à privacidade e à proteção de dados.

Estudo de caso

Câmaras corporais utilizadas pela polícia: um painel de avaliação de políticas (EUA)

Nos Estados Unidos, a fim de aumentar a transparência e a responsabilização no que diz respeito à utilização de câmaras corporais, a Conferência de Liderança sobre Direitos Cívicos e Humanos e a organização Upturn desenvolveram uma ferramenta para avaliar e estruturar as informações que podem ser extraídas de imagens filmadas por câmaras corporais. A ferramenta propõe oito critérios para avaliar essas imagens:

1. Se as imagens são divulgadas ao público e prontamente disponibilizadas pelo serviço de polícia.

2. Se o poder discricionário dos agentes quanto ao momento da gravação é claramente divulgado.
3. Se as preocupações em matéria de privacidade são tidas em conta.
4. Se os agentes têm de rever as imagens antes de redigirem o seu relatório inicial.
5. Se as imagens não assinaladas devem ser apagadas num prazo predefinido.
6. Se as imagens estão protegidas contra a adulteração ilícita e a má utilização.
7. Se as imagens são disponibilizadas às pessoas que apresentam queixas.
8. Se a utilização de tecnologias biométricas para identificar pessoas nas imagens é ou não limitada.

Tais iniciativas podem ajudar a reforçar a responsabilização, estabelecendo normas e incentivando a aplicação de mecanismos para avaliar se as imagens são recolhidas e utilizadas de forma adequada.

Para mais informações, ver a Conferência de Liderança sobre Direitos Civis e Humanos e Upturn, [sítio Web do painel de avaliação de políticas](#).

2.3.3. Procedimentos de apresentação de queixas

A existência de procedimentos eficazes de apresentação de queixas é suscetível de, simultaneamente, dissuadir abusos de poder e ajudar a garantir e a restabelecer a confiança dos cidadãos nas operações da polícia e das autoridades de gestão das fronteiras. Geralmente, existem a par de vias legais formais, que permitem às pessoas impugnar a ação ou a decisão de uma autoridade pública perante um tribunal independente e imparcial.

Para serem eficazes, são essenciais as seguintes condições:

- **Fácil acesso das pessoas aos procedimentos de apresentação de queixas:** os dados mostram sistematicamente que as pessoas têm relutância em apresentar queixa, nomeadamente porque o processo é longo ou dispendioso ou porque receiam repercussões negativas. Tornar os procedimentos de apresentação de queixas facilmente acessíveis através da utilização de plataformas em linha, como sítios Web ou aplicações móveis, pode incentivar as pessoas a utilizá-los. Além disso, as organizações podem ajudar as pessoas a apresentar queixas, quer apresentando as queixas em seu nome, quer através de mecanismos de tutela coletiva, conforme previsto no artigo 80.º, n.º 2, do RGPD.
- **Tratamento transparente das queixas:** tal contribuirá para aumentar a confiança nos procedimentos de apresentação de queixas.
- **Os organismos de tratamento de queixas são independentes** da organização ou da parte da organização contra a qual é apresentada a queixa.

Existe um amplo leque de procedimentos que tratam diferentes tipos de queixas. A [Figura 12](#) apresenta uma panorâmica de alguns dos procedimentos de apresentação de queixas disponíveis nos Estados-Membros da UE e ao nível da UE.

Figura 12: Panorâmica dos procedimentos de apresentação de queixas nos Estados-Membros da UE



Fonte: FRA, 2018

Os procedimentos no âmbito dos quais os agentes de polícia se reúnem com cidadãos para ouvir as suas queixas, debater a definição de perfis e obter opiniões sobre as suas operações constituem uma oportunidade para retirar ensinamentos importantes com vista a melhorar os processos que regulam a definição de perfis. Além disso, proporcionam um meio para envolver o público nas atividades de aplicação da lei (ver estudo de caso).

Estudo de caso

Procedimentos públicos de apresentação de queixas no setor da aplicação da lei

Painéis de escrutínio público (Polícia de Midlands Oeste — Reino Unido)

Cada um dos oito municípios abrangidos pela Polícia de Midlands Oeste realiza uma reunião bimestral do painel de escrutínio das ações de intercetação e revista, que é presidida por cidadãos. Estes painéis avaliam os registos de intercetação e revista, asseguram que a Polícia de Midlands Oeste respeita a lei e proporcionam às comunidades um canal para apresentar queixas e levantar questões que suscitam preocupação. As ordens do dia e as atas das reuniões são publicadas em linha. A Polícia de Midlands Oeste adotou uma série de práticas adicionais relacionadas com a participação da comunidade, tendo em vista tornar as intercetações nas ruas mais justas e específicas, e os agentes mais responsáveis.

*Para mais informações, ver Polícia de Midlands Oeste, [página Web sobre intercetações e revistas](#) e *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* (2016).*

Painéis sobre motivos razoáveis (Polícia de Northamptonshire — Reino Unido)

A Polícia de Northamptonshire criou painéis sobre motivos razoáveis para envolver os cidadãos na melhoria das operações de intercetação e revista. Estes painéis constituem um canal de debate sobre o exercício das competências de intercetação e revista e o seu impacto nas comunidades. São presididos por um inspetor-chefe e compostos por um agente de primeira linha e dois membros da comunidade, que podem incluir infratores ou ex-infratores. Além de reforçar a comunicação entre a polícia e o público, o

painel tem poderes para retirar as competências em causa aos agentes e os remeter para formação adicional, a fim de melhorar as suas operações de intercetção e revista.

Para mais informações, consultar a página Web da Polícia de Northamptonshire sobre o painel e a iniciativa «Open Society Justice Initiative» (2018a).

Rede informal de procedimentos de apresentação de queixas contra a polícia

A Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) é uma rede informal de intercâmbio e cooperação entre estruturas independentes responsáveis pelo controlo externo das forças de segurança. Foi criada em 2013 e reúne autoridades responsáveis pelo tratamento de queixas de cerca de 20 países. Estes organismos, maioritariamente dos Estados-Membros da UE, recebem e tratam queixas contra as forças de segurança pública e, por vezes, contra elementos de segurança privada.

Para mais informações, ver o sítio Web da [IPCAN](#).

Na gestão das fronteiras, os procedimentos públicos de apresentação de queixas podem ser aplicados através de possibilidades de apresentação de queixas no local ou *ex post*. A possibilidade de acesso a esses procedimentos aumenta a transparência e a responsabilização e promove o respeito mútuo e as boas relações entre os guardas de fronteira e os cidadãos. A opção de apresentar uma queixa *ex post* a um organismo superior, em vez de a apresentar diretamente (apenas) no ponto de passagem de fronteira, cria um certo grau de supervisão e pode influenciar positivamente a predisposição dos viajantes para comunicar eventuais incidentes ⁽³⁶⁾.

⁽³⁶⁾ FRA (2014b).

Estudo de caso

Procedimentos públicos de apresentação de queixas na gestão das fronteiras

Procedimento interno de apresentação de queixas no aeroporto de Manchester (Reino Unido)

No aeroporto de Manchester, o serviço Central Allocation Hub (Serviço de Atribuição Central) proporciona um ponto de contacto único para todos os passageiros que pretendam apresentar uma queixa. As queixas podem ser apresentadas por correio eletrónico, carta, telefone ou fax, ou presencialmente, e em inglês ou galês. As orientações do Border Force (Serviço de Fronteiras) do Reino Unido descrevem possíveis formas de dar resposta às queixas. No caso de faltas menores, como a falta de educação, a descortesia ou indelicadeza, estas podem normalmente ser resolvidas a nível local. As opções são, nomeadamente, esclarecer quaisquer questões com o cliente, explicar os procedimentos operacionais, adotar novas medidas e apresentar desculpas, se for caso disso. As queixas relativas a faltas graves são geralmente encaminhadas para a Professional Standards Unit (Unidade de Normas Profissionais). As orientações do Border Force incluem um teste para determinar indícios de possível discriminação, o que constituiria uma falta grave. Se existirem provas iniciais sólidas de que o tratamento de um passageiro pode ser explicado por outros fatores que não a raça, o caso é geralmente resolvido a nível local.

Para mais informações, ver FRA (2014a), p. 74.

Procedimento de apresentação de queixas individuais da Frontex (UE)

Na sequência da adoção do novo Regulamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), em 2016, a Frontex criou um procedimento de apresentação de queixas individuais para fiscalizar o respeito pelos direitos fundamentais nas atividades da agência. Estes incluem projetos-piloto, operações de regresso, operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras, destacamentos de equipas de apoio à gestão da migração e intervenções em matéria de regresso. Qualquer pessoa cujos direitos tenham sido diretamente afetados por ações do pessoal, incluindo o pessoal de autoridades públicas nacionais, envolvido nessas atividades da

Frontex pode apresentar queixa ao provedor de direitos fundamentais da Frontex, o qual decidirá da sua admissibilidade e a enviará para o diretor-executivo da Frontex, bem como para as autoridades do Estado-Membro afetado, caso o pessoal nacional tenha estado envolvido na alegada violação. A queixa pode ser apresentada em qualquer língua, por correio eletrónico, por carta ou através de um formulário de queixa eletrónico, disponível, no sítio Web da Frontex: <http://frontex.europa.eu/complaints/>

Ênfase nos direitos dos agentes de aplicação da lei

Os agentes de polícia gozam dos mesmos direitos e liberdades que as outras pessoas e estão protegidos pelas normas de direitos humanos no exercício das suas funções. Podem invocar os seus direitos previstos em vários documentos internacionais em matéria de direitos humanos, designadamente a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) ou o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). O Código Europeu de Ética Policial esclarece que «o pessoal da polícia deve, em regra, gozar dos mesmos direitos civis e políticos que os outros cidadãos. As restrições a estes direitos só podem ser impostas quando forem necessárias para a polícia exercer as suas funções numa sociedade democrática, em conformidade com a legislação e com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos». Existe uma exceção a esta regra, que resulta do disposto no artigo 11.º da CEDH, relativo ao direito à liberdade de reunião e de associação.

No exercício das suas funções, em especial quando é necessário aplicar as competências de polícia, um agente de polícia não está a agir a título individual, mas sim enquanto órgão do Estado. Assim, a obrigação do Estado de respeitar e proteger os direitos humanos tem um efeito direto nas opções de que um agente de polícia dispõe para responder a atos de agressão. Os direitos dos agentes de polícia, que podem incorrer no risco de lesões ou de morte no cumprimento do dever, têm igualmente de ser respeitados e protegidos, por exemplo fornecendo-lhes equipamento de proteção, planeando criteriosamente as operações policiais ou tomando medidas preventivas. As restrições aos seus direitos podem revelar-se necessárias no exercício das suas funções, mas têm de reger-se pelo princípio da proporcionalidade. Dada a sua função específica enquanto órgão do Estado, um agente de polícia pode ter os seus direitos mais limitados do que um «cidadão comum». Retomando o exemplo de uma manifestação que se torna violenta, um «cidadão comum» pode fugir ou procurar ajuda, enquanto um

agente de polícia está obrigado a proteger os direitos humanos das outras pessoas e a restabelecer a ordem pública.

Para mais informações, ver FRA (2013).

3

Definição algorítmica de perfis



A definição algorítmica de perfis inclui quaisquer técnicas computadorizadas passo a passo que analisam dados para identificar tendências, padrões ou correlações ⁽³⁷⁾. Através da definição de perfis, a pessoa é selecionada «com base em ligações com outras pessoas identificadas pelo algoritmo e não com base no comportamento real» e «as escolhas individuais são estruturadas de acordo com a informação sobre o grupo» e não de acordo com as suas próprias escolhas pessoais ⁽³⁸⁾.

A definição algorítmica de perfis pode ser uma forma eficiente de a gestão das fronteiras e as organizações responsáveis pela aplicação da lei utilizarem dados para prevenir, detetar e investigar a criminalidade. No entanto, a recolha e o tratamento de grandes conjuntos de dados suscitam uma série de preocupações em matéria de direitos fundamentais. Além da importância de evitar a discriminação, a definição algorítmica de perfis comporta novos riscos, em especial no que diz respeito aos direitos à privacidade e à proteção de dados. A presente secção aborda principalmente estes novos riscos. Em seguida, ilustra os desafios em matéria de direitos fundamentais associados à utilização da definição algorítmica de perfis em bases de dados de grande escala para fins de gestão das fronteiras e de segurança, e propõe algumas formas de minimizar estes riscos.

⁽³⁷⁾ Para mais informações sobre o que são os algoritmos, ver FRA (2018b), p. 4.

⁽³⁸⁾ Mittelstadt, BD, Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. e Floridi, L. (2016).

Ênfase na ação policial preditiva

As autoridades responsáveis pela aplicação da lei utilizam várias aplicações informáticas para prever quando e onde será cometido um crime. Seguem-se alguns exemplos: o PredPol, no Reino Unido e nos EUA, o Criminality Awareness System (CAS) (Sistema de Sensibilização para a Criminalidade), nos Países Baixos, e o Precobs, na Alemanha e na Suíça. No entanto, a eficácia destes métodos de previsão para a prevenção da criminalidade ainda não foi devidamente avaliada. Até à data, os dados mostram conclusões contraditórias, como demonstram os exemplos que se seguem.

Ensaio de campo da ação policial preditiva em Kent (Reino Unido) e Los Angeles (EUA)

A polícia no Reino Unido e nos EUA realizou uma experiência para comparar — em relação a uma abordagem mais tradicional — um algoritmo totalmente automatizado para a identificação de zonas críticas em matéria de criminalidade e o subsequente planeamento das patrulhas policiais.

Os resultados levaram à conclusão de que o algoritmo automatizado identificava mais eficientemente futuros crimes. Previu entre 1,4 e 2,2 vezes mais ações criminosas do que um analista de crimes, utilizando informações criminais tradicionais e práticas de mapeamento da criminalidade. Além disso, as ações de patrulhamento baseadas na ferramenta preditiva são mais eficazes, conduzindo a uma redução média de 7,4 % do número de crimes.

Para mais informações, ver Mohler, G.O., et al. (2016).

PILOT (Predictive Intelligence Led Operational Targeting) em Shreveport (EUA)

Este programa utiliza um modelo de previsão para identificar pequenas zonas sujeitas a um risco acrescido de crimes contra a propriedade e para aplicar um modelo de intervenção nessas zonas, com o objetivo de prevenir os crimes contra a propriedade. Os resultados de três distritos que utilizaram o PILOT foram comparados com os de três distritos onde se realizou a ação policial tradicional. Não surgiram provas estatísticas de uma maior redução dos crimes contra a propriedade nos três distritos examinados que utilizaram o PILOT.

Para mais informações, ver Hunt, P. et al. (2014).

Software Beware (EUA)

O Beware fornece aos agentes que respondem a chamadas de emergência pontuações com um código de cores (vermelho, amarelo e verde), indicando o nível de ameaça da pessoa ou do local em causa. Este *software* efetua pesquisas em bases de dados, incluindo relatórios de detenção e registos de propriedade, bases de dados comerciais, pesquisas aprofundadas na Internet, publicações nas redes sociais e outras bases de dados acessíveis ao público.

Os pontos fortes e fracos deste sistema não foram avaliados. No entanto, a falta de supervisão do processo de decisão e a natureza secreta do algoritmo, que está protegido por segredos comerciais, suscitaram preocupações quanto à responsabilização. Além disso, a potencial imprecisão dos dados recolhidos e/ou das informações inferidas da análise pode reduzir a eficácia global da ferramenta.

Para mais informações, consultar American Civil Liberties Union (2016).

Estudo de caso

Avaliação dos impactos e dos riscos da ação policial preditiva – ferramenta de avaliação ALGO-CARE

Os potenciais efeitos negativos do recurso à ação policial preditiva têm de ser tidos em conta para garantir uma visão global equilibrada e transparente do seu impacto na sociedade. Uma análise realizada por um grupo de académicos e agentes de polícia concluiu que, uma vez que a ação policial preditiva ainda está numa fase experimental no Reino Unido, são necessárias avaliações pormenorizadas do seu impacto na sociedade e nas pessoas. A investigação defende que algumas decisões são suscetíveis de ter um impacto demasiado grande na sociedade e nas pessoas para serem influenciadas por uma tecnologia emergente. Estes casos não devem ser influenciados por uma tomada de decisões algorítmica.

O grupo desenvolveu um quadro de decisão denominado ALGO-CARE para a utilização de ferramentas de avaliação algorítmica no contexto da ação policial. Tal quadro visa orientar os agentes de polícia na avaliação dos riscos potenciais da utilização da ação policial preditiva. Tenta também

traduzir os princípios fundamentais do direito público e dos direitos humanos em considerações e orientações práticas, que podem ser abordadas por organismos do setor público.

A ferramenta de avaliação convida os agentes de polícia a avaliar o recurso à ação policial preditiva através de oito etapas complementares:

- **Consulta:** avaliar o grau da intervenção humana.
- **Licitude:** avaliar a justificação jurídica para a utilização do algoritmo.
- **Granularidade:** avaliar se o algoritmo pode chegar a um nível de pormenor suficiente sobre o caso específico.
- **Propriedade:** garantir que as forças policiais dispõem da propriedade jurídica e da capacidade técnica para aceder, manter, atualizar e corrigir regularmente o código-fonte.
- **Impugnabilidade:** assegurar a existência de mecanismos de supervisão e auditoria.
- **Exatidão:** avaliar se o algoritmo corresponde ao objetivo da ação policial, se pode ser validado periodicamente e se a probabilidade e o impacto da inexactidão representam um risco aceitável.
- **Responsabilidade:** avaliar a equidade, a responsabilização e a transparência do algoritmo.
- **Explicabilidade:** avaliar a acessibilidade da informação no que diz respeito tanto às regras de tomada de decisão como ao impacto que cada fator tem no resultado final.

Para mais informações, consultar Oswald, M., et al. (2017).

3.1. Quadro de proteção de dados que rege a definição algorítmica de perfis

O desenvolvimento e a utilização cada vez maior de novas tecnologias — incluindo o recurso crescente a grandes conjuntos de dados para apoiar a tomada de decisões — levaram a UE a rever exaustivamente, em 2016, as suas regras que regem o tratamento de dados pessoais. Os dois novos instrumentos, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e a Diretiva Cooperação Policial, estabelecem princípios e normas importantes que abrangem qualquer decisão baseada em processos de decisão informatizados, nomeadamente a definição algorítmica de perfis.

O RGPD e a Diretiva Cooperação Policial entraram em vigor em maio de 2018, o que significa que existem poucos exemplos práticos de aplicação à data da sua redação. A [secção 1.2.2](#) descreve as normas jurídicas que regem os direitos à privacidade e à proteção de dados e explica algumas das principais diferenças entre o RGPD e a Diretiva Cooperação Policial (ver [quadro 2](#)). O presente capítulo baseia-se nestas informações para descrever e explicar os requisitos jurídicos em matéria de definição algorítmica de perfis introduzidos pelo RGPD e pela Diretiva Cooperação Policial, nomeadamente:

- Os dados devem ser tratados com uma finalidade específica, assente numa base jurídica específica.
- As pessoas devem ser informadas do tratamento dos seus dados pessoais.
- Os dados devem ser conservados em segurança.
- O tratamento ilícito de dados deve ser detetado e prevenido.

Os agentes de polícia e os guardas de fronteira que necessitem de informações adicionais sobre os requisitos jurídicos descritos no presente capítulo devem dirigir-se aos encarregados da proteção de dados nas suas organizações. Além disso, o *Manual da Legislação Europeia sobre Proteção de Dados*, elaborado pela FRA, pela AEPD e pelo Conselho da Europa, fornece orientações adicionais sobre a aplicação da Diretiva Cooperação Policial e do RGPD ⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ FRA, AEPD e Conselho da Europa (2018).

Pontos-chave

- A definição algorítmica de perfis deve ser **legítima, necessária e proporcionada**.
- Os dados não devem ser tratados se não houver uma **finalidade específica, assente numa base jurídica específica**.
- As pessoas têm direitos específicos, que estão descritos em pormenor nas disposições do RGPD e da Diretiva Cooperação Policial, designadamente:
 - o **direito a ser informado**, incluindo o direito de receber informações úteis sobre a lógica subjacente ao algoritmo,
 - o **direito de acesso aos dados pessoais**,
 - o **direito de apresentar queixa** a uma autoridade de controlo, e
 - o **direito à ação judicial**.
- Os dados devem ser recolhidos, tratados e conservados em **segurança**.
- O tratamento ilícito de dados deve ser **prevenido e detetado**.

3.1.1. O tratamento dos dados deve ter uma finalidade específica

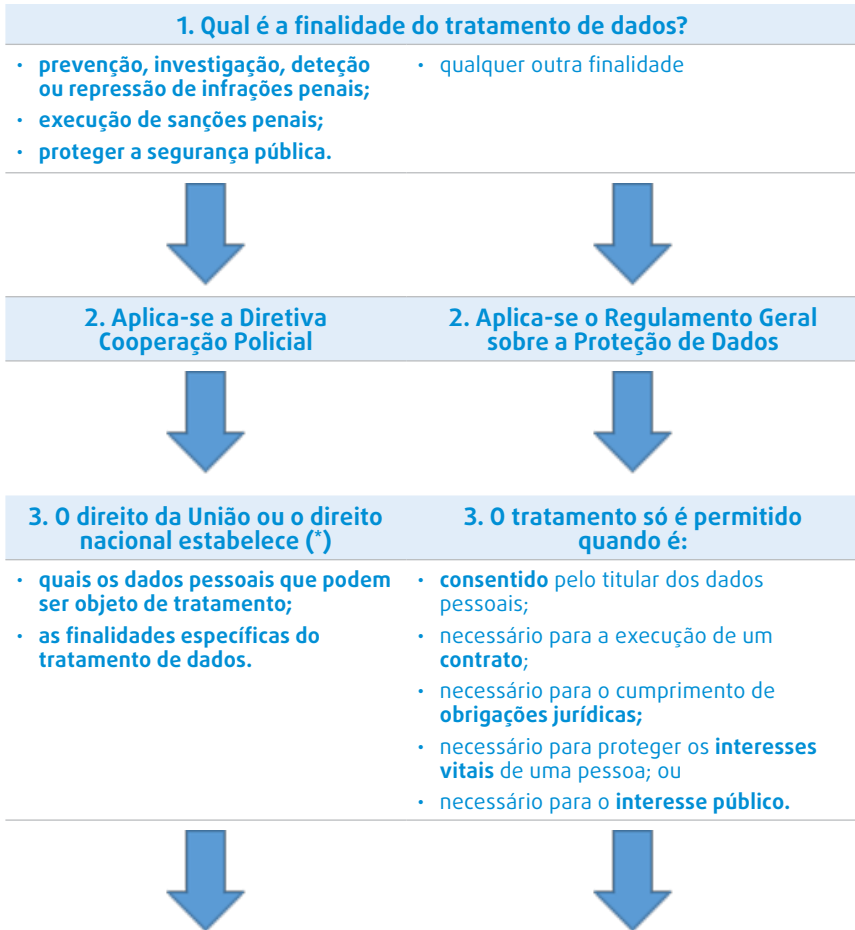
Qualquer tratamento de dados pessoais deve assentar numa base jurídica, o que significa que deve ser realizado com uma **finalidade específica**, estabelecida na lei.

Antes de ser realizado qualquer tratamento, o agente deve conhecer a sua finalidade, que pode ser, nomeadamente, a seguinte:

- Os dados são tratados para detetar uma infração penal?
- São tratados para manter a segurança pública?
- São tratados para combater o terrorismo?

Uma vez corretamente identificada a finalidade, os agentes sabem qual o quadro jurídico aplicável e quais as obrigações jurídicas pertinentes. O [Quadro 4](#) define a forma de identificar o quadro jurídico aplicável.

Quadro 4: Identificar o quadro jurídico correto em função da finalidade do tratamento



4. O objetivo da definição de perfis está isento da aplicação da Diretiva Cooperação Policial?

O direito de ser informado, de aceder a dados pessoais e de solicitar a retificação ou o apagamento dos dados pode ser limitado (total ou parcialmente) nos seguintes casos:

- evitar prejudicar os inquéritos, as investigações ou os procedimentos oficiais ou judiciais;
- evitar prejudicar a prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou a execução de sanções penais;
- proteger a segurança pública;
- proteger a segurança nacional;
- proteger os direitos e as liberdades de terceiros.

4. O objetivo da definição de perfis está isento da aplicação do RGPD?

As obrigações (transparência, informação e notificação das violações) e os direitos (acesso, retificação, apagamento, objeção ou não estar sujeito a decisões automatizadas) estabelecidos no RGPD **podem ser limitados** pelo direito nacional ou da UE para assegurar:

- a segurança nacional, a defesa ou a segurança pública;
- a prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou a execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública;
- outros objetivos importantes do interesse público geral da União ou de um Estado-Membro, nomeadamente um interesse económico ou financeiro importante da União ou de um Estado-Membro, incluindo nos domínios monetário, orçamental ou fiscal, da saúde pública e da segurança social;
- a defesa da independência judiciária e dos processos judiciais;
- a prevenção, investigação, deteção e repressão de violações da deontologia de profissões regulamentadas;
- uma missão de controlo, de inspeção ou de regulamentação associada, ainda que ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública, em casos específicos;
- a defesa do titular dos dados ou dos direitos e liberdades de outrem;
- a execução de ações cíveis.

Nota: (*) A legislação nacional de transposição da Diretiva Cooperação Policial está disponível no [sítio Web Eur-Lex](#).

Fonte: FRA, 2018

3.1.2. Obrigação de informar

O artigo 13.º da Diretiva Cooperação Policial e os artigos 13.º e 14.º do RGPD preveem a obrigação de informar as pessoas quando os seus dados são objeto de tratamento. O Quadro 5 descreve como e quando proceder à comunicação de informações à pessoa cujos dados são objeto de tratamento.

Quadro 5: Obrigação de facultar às pessoas informações sobre a definição de perfis: tipo de dados, meios de comunicação e exceções

Obrigação de notificação — Lista de verificação	
A quem?	Pessoa cujos dados são objeto de tratamento
Como?	<ul style="list-style-type: none"> • linguagem clara e simples • formulário facilmente acessível • na mesma forma que o pedido — <i>preferência por meios eletrónicos</i>
O quê?	<p>Sobre o tratamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nome e contactos da sua autoridade • dados de contacto do seu encarregado da proteção de dados • as finalidades do tratamento dos dados • a base jurídica do tratamento • o período máximo de conservação dos dados • tipos de pessoas/organizações que serão os destinatários dos dados <p>Sobre os direitos das pessoas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • o direito de apresentar queixa a uma autoridade de controlo e de obter os contactos dessa autoridade • o direito de solicitar acesso aos dados pessoais • retificação e/ou apagamento dos dados pessoais • o direito de solicitar a limitação do tratamento
Exceções	<ul style="list-style-type: none"> • No caso de pedidos manifestamente infundados ou excessivos (ou seja, repetitivos) • Se a identidade do requerente não puder ser claramente confirmada • Se a comunicação de informações prejudicar as investigações • Se a comunicação de informações prejudicar a prevenção/ /investigação de infrações penais • Para proteger a segurança pública ou nacional • Para proteger os direitos dos titulares de dados

Fonte: FRA, 2018

Ênfase no «direito a uma explicação»

Nos casos de definição de perfis, o RGPD exige que sejam facultadas à pessoa em causa «informações úteis relativas à lógica subjacente, bem como a importância e as consequências previstas» de tal tratamento de dados. Tais informações devem ser facultadas aquando da recolha dos dados (notificação) e se a pessoa em causa solicitar informações adicionais (direito de acesso). Este direito não é explicitamente mencionado na Diretiva Cooperação Policial. No entanto, o considerando 38 especifica que o «tratamento [automatizado] deverá ser acompanhado das garantias adequadas, incluindo informação específica ao titular dos dados [...], em especial, [...] de obter uma explicação sobre a decisão tomada na sequência dessa avaliação ou de contestar a decisão».

Este «direito a uma explicação» pode revelar-se difícil de aplicar na prática. Algumas pessoas podem dispor de literacia digital para compreender o código de um algoritmo, ao passo que, para outras, são suficientes informações simplificadas sobre o objetivo do tratamento e as interligações dos dados utilizados. A chave para avaliar a utilidade da explicação facultada é o seu objetivo. Devem ser facultadas informações suficientes à pessoa em causa, de modo que esta possa compreender o objetivo, a fundamentação e os critérios que levaram à tomada de determinada decisão.

O direito a uma explicação não é absoluto (ver etapa 4 do [Quadro 4](#)). Os Estados-Membros podem limitar este direito por lei em vários casos, nomeadamente a segurança nacional, a defesa, a segurança pública, a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais, a execução de sanções penais, a defesa do titular dos dados ou dos direitos e liberdades de outrem ou a execução de ações cíveis.

A prestação de informações razoáveis sobre a finalidade e as consequências previstas do tratamento é, no entanto, uma boa prática, que se recomenda. Desenvolver formas simples de explicar a lógica subjacente e os critérios utilizados na tomada de uma decisão reforçará, em última análise, a transparência e a responsabilização.

Para mais informações, ver os artigos 13.º a 15.º (direito à informação e direito de acesso), o artigo 22.º (decisões individuais automatizadas, incluindo definição de perfis) e o artigo 23.º (limitações) do RGPD; bem como o artigo

11.º (decisões individuais automatizadas, incluindo a definição de perfis) e os artigos 13.º a 15.º (direito à informação e direito de acesso) da Diretiva Cooperação Policial.

Ver também o Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2018a).

3.1.3. Garantir a segurança dos dados: regras em matéria de registos, registos cronológicos e conservação

As autoridades que recolhem e tratam dados pessoais para fins de definição de perfis devem não só tratar os dados de forma lícita, mas também assegurar que os dados não são:

- acedidos por pessoas não autorizadas;
- utilizados para outros fins que não a finalidade inicial; ou
- conservados durante mais tempo do que o necessário.

Para o efeito, as autoridades de aplicação da lei e as autoridades de gestão das fronteiras devem assegurar a aplicação de medidas adequadas para proteger a integridade e a segurança dos dados. Devem documentar todo o acesso e utilização dos dados, através da criação e manutenção de registos de todas as atividades de tratamento ou categorias de atividades de tratamento (artigo 30.º do RGPD e artigo 24.º da Diretiva Cooperação Policial). Os registos devem conter:

- o **nome** e os **contactos** das autoridades e do encarregado da proteção de dados;
- a **finalidade** do tratamento;
- as **categorias de destinatários** a quem os dados pessoais foram ou serão divulgados;
- a descrição das categorias de titulares de dados e das categorias de dados pessoais;

- a **utilização da definição de perfis**;
- uma indicação da **base jurídica** da operação de tratamento;
- se possível, os **prazos** previstos para o apagamento das diferentes categorias de dados pessoais;
- se possível, uma descrição geral das medidas técnicas e organizativas no domínio da segurança referidas no artigo 32.º, n.º 1, do RGPD ou do artigo 29.º, n.º 1, da Diretiva Cooperação Policial.

Além disso, quando a definição de perfis automatizada é aplicada para os fins abrangidos pela Diretiva Cooperação Policial (ver [secção 3.2](#)), as autoridades devem conservar registos cronológicos dos seguintes elementos: recolha, alteração, consulta, divulgação, incluindo transferências, interconexão e apagamento de dados.

Estes registos e registos cronológicos ajudarão os agentes a demonstrar que cumprem os requisitos jurídicos durante a fiscalização interna e externa. Se uma pessoa apresentar queixa, por exemplo, as autoridades de aplicação da lei e as autoridades de gestão das fronteiras terão de disponibilizar os registos e os registos cronológicos às autoridades nacionais de proteção de dados.

Os dados pessoais devem ser conservados apenas durante o período necessário para alcançar o objetivo legítimo estabelecido. A conservação por períodos mais longos deve ser devidamente justificada. Nesses casos, as autoridades devem assegurar que a conservação é revista regularmente, a fim de garantir a sua integridade e segurança.

3.1.4. O tratamento ilícito deve ser detetado e prevenido

Detetar e prevenir o tratamento ilícito de dados pessoais é um desafio. O facto de serem necessárias competências especializadas para compreender algoritmos complexos e grandes bases de dados dificulta a realização de controlos adequados.

Para resolver este problema, o RGPD e a Diretiva Cooperação Policial preveem salvaguardas que visam orientar os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras antes, durante e após o tratamento de dados, nomeadamente:

- avaliações de impacto sobre a proteção de dados; e
- proteção dos dados desde a conceção e por defeito.

Avaliações de impacto

O quadro jurídico da UE exige que as autoridades policiais e as autoridades de gestão das fronteiras realizem avaliações de impacto antes de procederem a qualquer tratamento de dados suscetível de implicar um elevado risco para os direitos das pessoas (artigo 35.º do RGPD e artigo 27.º da Diretiva Cooperação Policial). Tal significa que as avaliações de impacto devem ser realizadas não só quando o resultado do tratamento seja suscetível de violar as normas em matéria de proteção de dados ou de privacidade, mas também em qualquer situação que possa resultar numa violação de *qualquer direito fundamental*, o que pode incluir os direitos à igualdade e não discriminação, à liberdade de expressão e de informação, à liberdade de pensamento, consciência e religião, à educação, aos cuidados de saúde, ao asilo e à proteção em caso de afastamento, de expulsão e de extradição.

As avaliações de impacto são particularmente importantes quando a definição de perfis pode ter consequências jurídicas para as pessoas. Nesses casos, o RGPD e a Diretiva Cooperação Policial exigem a realização de avaliações de impacto.

As avaliações de impacto devem ser realizadas antes do próprio tratamento automatizado. No entanto, estas avaliações de impacto têm dois objetivos:

- antes do tratamento dos dados: realizar uma avaliação de impacto sobre a qualidade dos dados e/ou o algoritmo subjacente ao tratamento ajudará a detetar e, se for caso disso, a resolver potenciais violações dos direitos fundamentais.
- após o tratamento dos dados: o agente pode ser obrigado a demonstrar que agiu de forma lícita. A avaliação de impacto pode ajudá-lo a provar que foram aplicadas todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento da lei.

As avaliações de impacto apoiarão também os agentes na deteção de ideias preconcebidas ocultas, que são suscetíveis de violar os direitos à proteção de dados e à não discriminação e de ter um impacto na qualidade da definição de perfis (ver [secção 1.3.2](#)).

Ênfase nos riscos da utilização de «algoritmos dinâmicos»

Os «algoritmos dinâmicos» são algoritmos constantemente redefinidos e «melhorados» com base em «circuitos de retroação». Estes circuitos são criados pelos próprios sistemas algorítmicos e não podem ser devidamente compreendidos ou mesmo expressos numa linguagem simples (ver artigo 35.º do RGPD e artigo 27.º da Diretiva Cooperação Policial). Ao contrário dos «algoritmos estáticos», que se baseiam em critérios pré-estabelecidos, os «algoritmos dinâmicos» geram **novas correlações** ao redefinirem-se constantemente.

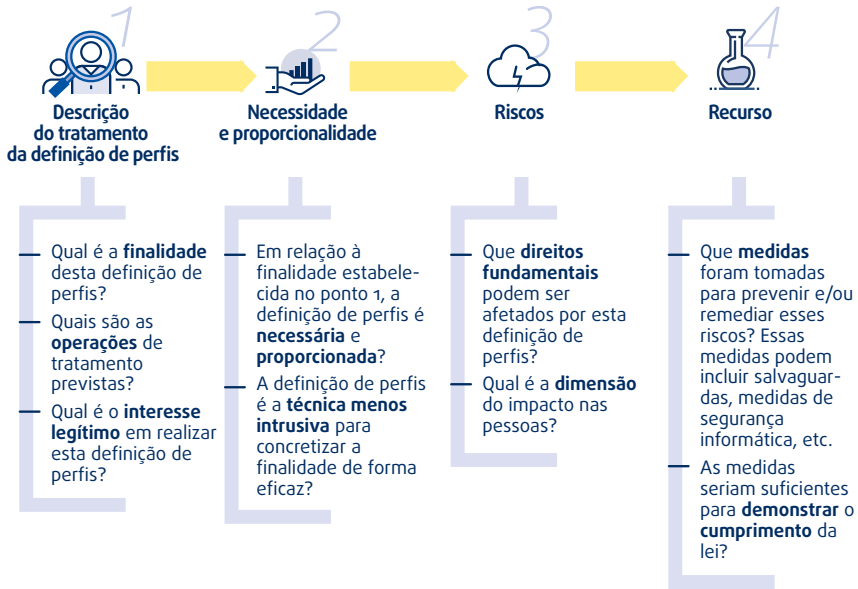
Os algoritmos dinâmicos criam o risco de os programadores especializados deixarem, a certa altura, de conhecer a lógica subjacente ao algoritmo, o que cria um **risco significativo de reprodução involuntária dos preconceitos existentes** e de perpetuação das desigualdades sociais e da estigmatização de determinados grupos. Nesses casos, torna-se muito difícil assegurar a responsabilização e a disponibilização de recurso às pessoas em causa.

Por conseguinte, a utilização de «algoritmos dinâmicos» deve ser **evitada ou reduzida**, a fim de minimizar o risco de desvio dos critérios de avaliação. Tal permite aos auditores internos e externos avaliar os algoritmos, e modificá-los caso sejam considerados ilícitos. Se a utilização de algoritmos dinâmicos for justificada, os indicadores de risco devem ser revistos e testados, a fim de garantir que não resultam numa definição ilícita de perfis.

Para mais informações, ver Gandy, O. (2010) e Korff, D. (2015).

Uma avaliação de impacto pode variar significativamente em função do tipo e volume dos dados pessoais tratados, bem como do tipo e da finalidade do tratamento. Pode incluir a verificação da qualidade dos dados, controlos técnicos do(s) algoritmo(s) envolvido(s) no tratamento dos dados e/ou uma revisão completa dos objetivos do tratamento, etc. A [Figura 13](#) estabelece os critérios mínimos a avaliar.

Figura 13: Requisitos mínimos das avaliações de impacto



Fonte: FRA, 2018

O Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (substituído pelo [Comité Europeu para a Proteção de Dados](#)), que reúne as autoridades nacionais de proteção de dados dos Estados-Membros da UE, elaborou orientações que fornecem mais informações relativamente às avaliações de impacto sobre a proteção de dados. As orientações incluem um mapeamento pormenorizado dos critérios a utilizar na realização das avaliações de impacto ⁽⁴⁰⁾.

Integração da licitude «desde a conceção» e «por defeito»

Independentemente de uma avaliação de impacto ter ou não detetado a possibilidade de uma violação dos direitos fundamentais, podem ser aplicadas medidas para evitar qualquer risco de ilicitude, às quais se dá o nome de «proteção de dados desde a conceção» e «proteção de dados por defeito» (artigo 25.º do RGPD e artigo 20.º da Diretiva Cooperação Policial).

⁽⁴⁰⁾ Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2017a).

A proteção de dados desde a conceção visa assegurar que, *antes e durante* o tratamento dos dados, sejam aplicadas medidas técnicas e organizativas para garantir os princípios da proteção de dados. Por exemplo, sempre que possível, os dados pessoais podem ser objeto de «pseudonimização». A pseudonimização é a medida através da qual os dados pessoais deixam de poder ser atribuídos a determinada pessoa sem recorrer a informações suplementares, que são mantidas separadamente. A «chave» que permite a reidentificação da pessoa em causa deve ser mantida separada e segura ⁽⁴¹⁾. Contrariamente aos dados anonimizados, os dados objeto de pseudonimização continuam a ser dados pessoais e, por conseguinte, devem respeitar as regras e os princípios em matéria de proteção de dados.

A proteção de dados por defeito assegura que «só sejam tratados os dados pessoais necessários para cada finalidade específica do tratamento» ⁽⁴²⁾, o que tem impacto no seguinte:

- a quantidade de dados pessoais recolhidos e conservados;
- os tipos de tratamento que podem envolver dados pessoais;
- o período máximo de conservação;
- o número de pessoas autorizadas a aceder a esses dados pessoais.

Ênfase na responsabilização

O principal objetivo da proteção de dados desde a conceção e da proteção de dados por defeito consiste em apoiar as autoridades e os agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras na conceção de programas de definição algorítmica de perfis que cumpram os requisitos em matéria de direitos fundamentais, em especial os princípios da **licitude**, da **transparência** e da **segurança**.

No entanto, essas medidas podem também demonstrar de que forma as autoridades cumprem o requisito legal de **responsabilização**. As autoridades que procedem ao tratamento de dados têm a obrigação legal de aplicar «medidas técnicas e organizativas adequadas» para demonstrar a sua

⁽⁴¹⁾ FRA, AEPD e Conselho da Europa (2018), p. 83.

⁽⁴²⁾ Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), artigo 25.º.

conformidade com a legislação da UE. Por exemplo, se uma pessoa apresentar uma queixa, as autoridades nacionais judiciais e de proteção de dados podem solicitar às autoridades que demonstrem cada um dos seguintes elementos:

- A legitimidade, a necessidade e a proporcionalidade da definição informatizada de perfis.
- A licitude da finalidade.
- As informações facultadas às pessoas.
- A integridade e a segurança dos dados.
- As medidas e os controlos de qualidade realizados antes e durante as operações de definição de perfis.

3.2. Bases de dados de grande escala para fins de gestão das fronteiras e de segurança

A UE desenvolveu vários sistemas ou mecanismos informáticos para a recolha e o tratamento de dados de grande escala, que podem ser utilizados para a gestão das fronteiras e da migração e, em certa medida, para fins de aplicação da lei. Servem de exemplo para ilustrar alguns dos desafios comuns associados à utilização da definição algorítmica de perfis, bem como possíveis salvaguardas.

O **Quadro 6** apresenta sucintamente estes sistemas e mecanismos informáticos da UE. O anexo apresenta uma panorâmica pormenorizada dos sistemas informáticos de grande escala da UE, existentes e previstos, a partir de março de 2018.

Quadro 6: Instrumentos da UE selecionados que envolvem o tratamento de grandes quantidades de dados para a gestão das fronteiras e a aplicação da lei

Base de dados	Sigla/ acrónimo	Finalidade principal
Sistema de Informação Schengen	<i>SIS II</i>	Introduzir e tratar indicações relativas a pessoas procuradas ou desaparecidas para salvaguardar a segurança; inserir e tratar indicações relativas a nacionais de países terceiros (NPT) para efeitos de não admissão ou interdição de permanência; e inserir e tratar indicações relativas a nacionais de países terceiros em relação aos quais foi proferida decisão de regresso.
Sistema de Informação sobre Vistos	<i>VIS</i>	Facilitar o intercâmbio de dados sobre pedidos de visto entre os Estados que integram o espaço Schengen.
Sistema de comparação de impressões digitais	<i>Eurodac</i>	Determinar qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional e prestar assistência no controlo da imigração irregular e dos movimentos secundários.
Sistema de Entrada/Saída	<i>SES</i>	Calcular e monitorizar a duração da estada autorizada de nacionais de países terceiros e identificar as pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada.
Registo de identificação dos passageiros	<i>PNR</i>	Recolher, tratar e proceder ao intercâmbio de dados de passageiros de voos extra-UE provenientes de países terceiros («voos extra-UE») (*). Em termos estritos, utilizado apenas para efeitos de aplicação da lei.
Informação antecipada sobre passageiros	<i>API</i>	Recolher e tratar os dados dos passageiros dos voos provenientes de países terceiros («voos extra-UE») para efeitos de gestão das fronteiras e de aplicação da lei.
Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem	<i>ETIAS</i>	Avaliar se um NPT isento da obrigação de visto representa um risco associado à segurança, à migração irregular ou à saúde pública.
Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros	<i>Sistema ECRIS-TCN</i>	Partilhar informações sobre condenações anteriores de nacionais de países terceiros.

Nota: () Além disso, o artigo 2.º da Diretiva (UE) 2016/681 dá aos Estados-Membros a possibilidade de tratar dados provenientes de voos intra-UE.*

Fonte: FRA, 2018

Os sistemas informáticos de grande escala da UE são utilizados em vários processos relacionados com a migração, nomeadamente no processo de avaliação de riscos antes da chegada, no processo de asilo, no processo de pedido de visto, durante os controlos nas fronteiras, aquando da emissão de autorizações de residência, aquando da detenção de migrantes em situação irregular, nos procedimentos de regresso e na emissão de proibições de entrada. Os sistemas informáticos criados pela UE, incluindo os que o foram inicialmente para efeitos de asilo e de gestão da migração, estão a ser cada vez mais utilizados no contexto da segurança interna, como para controlos policiais e para a luta contra a criminalidade grave e o terrorismo.

A maioria dos sistemas criados pela legislação da UE centra-se na identificação de uma pessoa específica, combinando dados alfanuméricos ou biométricos (atualmente, impressões digitais) com informações já contidas no sistema. Com algumas exceções assinaláveis (ver «Ênfase na definição algorítmica de perfis nos instrumentos da UE»), não contêm, eles próprios, um algoritmo que permita a correspondência entre uma pessoa e um perfil. Porém, podem ser utilizados para produzir estatísticas anonimizadas, inclusivamente sobre características que são consideradas motivos protegidos, como o sexo ou a idade (ver [secção 1.2.1](#)).

Tais estatísticas podem ser utilizadas para estabelecer perfis de risco aplicados em futuras decisões no âmbito da gestão das fronteiras ou da ação policial. No âmbito do sistema global de interoperabilidade dos sistemas informáticos da UE, a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) será responsável pela gestão do repositório central para a elaboração de relatórios e estatísticas. Este repositório basear-se-á nos dados das bases de dados existentes da UE (Sistema de Entrada/Saída, ETIAS, Sistema de Informação Schengen e Sistema de Informação sobre Vistos) para a elaboração de estatísticas e relatórios analíticos destinados aos organismos nacionais e da UE ⁽⁴³⁾.

⁽⁴³⁾ Comissão Europeia (2017), [Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE \(fronteiras e vistos\) e que altera a Decisão 2004/512/CE do Conselho, o Regulamento \(CE\) n.º 767/2008, a Decisão 2008/633/JAI do Conselho, o Regulamento \(UE\) 2016/399 e o Regulamento \(UE\) 2017/2226](#), COM(2017) 793 final, Estrasburgo, 12 de dezembro de 2017; Comissão Europeia (2017), [Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE \(cooperação policial e judiciária, asilo e migração\)](#), COM(2017) 794 final, Bruxelas, 12 de dezembro de 2017.

Ênfase na definição algorítmica de perfis nos instrumentos da UE

Alguns dos atuais instrumentos da UE preveem a utilização de estatísticas derivadas dos seus dados para gerar perfis de risco. Além de permitirem a deteção de suspeitos «conhecidos» específicos, contêm uma funcionalidade de definição algorítmica de perfis que identifica pessoas «desconhecidas» que podem ser de interesse para as autoridades de aplicação da lei e de gestão das fronteiras.

O **Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)** ⁽⁴⁴⁾, adotado em setembro de 2018, mas que ainda não estava em funcionamento à data da conclusão do presente guia, avaliará se os nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto representam um risco em termos de migração irregular, segurança ou saúde pública antes da concessão da autorização de viagem. As informações prestadas pelos viajantes durante o processo de pedido serão automaticamente comparadas com as bases de dados pertinentes da UE e internacionais e com um conjunto de indicadores de risco («regras de verificação»), contido no próprio sistema ETIAS. Um algoritmo desenvolvido pela Frontex comparará o perfil individual do viajante (com base em indicadores como a idade, o sexo, a nacionalidade, o local de residência, o nível educacional e a profissão) com estes indicadores de risco, a fim de determinar se o pedido deve ser remetido para uma revisão manual.

As transportadoras aéreas recolhem os dados do **registo de identificação dos passageiros (PNR)** a partir das informações prestadas pelos passageiros nos sistemas de reserva de voos, como datas e itinerário da viagem, dados de contacto e pagamento, informações sobre a bagagem e outras «observações gerais», como preferências alimentares. Não existe uma base de dados central da UE que recolha esses dados, mas a Diretiva PNR ⁽⁴⁵⁾ da UE exige que as transportadoras aéreas forneçam os dados às unidades de informações de passageiros (UIP), que depois analisam as informações para efeitos de luta contra o terrorismo e a criminalidade grave. Além de

⁽⁴⁴⁾ Comissão Europeia (2018), Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, COM(2016) 731 final, Bruxelas, 16 de novembro de 2016, artigo 33.º, n.º 5.

⁽⁴⁵⁾ Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, JO L 119, artigo 6.º, n.º 4.

deteção da circulação transfronteiriça de pessoas conhecidas, estes dados podem ser utilizados para identificar ameaças ainda desconhecidas através do tratamento dos dados dos passageiros, utilizando indicadores de risco específicos («critérios pré-estabelecidos»). Estes critérios são definidos pelas UIP e atualizados com base em novos dados e padrões disponíveis no sistema.

3.2.1. Reduzir os riscos para os direitos fundamentais decorrentes do tratamento de dados em bases de dados de grande escala

Serão utilizados dados exaustivos sobre os viajantes, como a nacionalidade, o sexo e a idade, para a definição de perfis, incluindo a definição algorítmica de perfis, a uma escala que não era possível no passado. Mesmo que esses dados sejam anonimizados, o seu tratamento não é isento de riscos. As ideias preconcebidas, conscientes ou inconscientes, na seleção dos indicadores de risco, na conceção dos algoritmos ou na interpretação dos resultados podem conduzir a ações operacionais suscetíveis de resultar na discriminação de determinadas categorias de pessoas ⁽⁴⁶⁾.

A presente secção analisa alguns desses riscos e propõe algumas formas de os reduzir. Baseia-se no documento *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing PNR data* (Doze considerações operacionais da FRA em matéria de direitos fundamentais para efeitos de aplicação da lei no tratamento de dados PNR) (ver estudo de caso). Apesar de terem sido elaboradas no contexto específico do tratamento de dados PNR, algumas destas considerações são de aplicação mais geral e podem ser consideradas salvaguardas que reduzem os riscos decorrentes da definição algorítmica de perfis.

Estudo de caso

Orientações operacionais da FRA para a criação de sistemas PNR nacionais

Em 2014, devido à ausência de legislação da UE em matéria de PNR, a Comissão Europeia solicitou à FRA que fornecesse orientações práticas relativas ao tratamento de dados PNR para efeitos de aplicação da lei

⁽⁴⁶⁾ Para mais informações, ver FRA (2017e) e FRA (2018a).

destinadas aos Estados-Membros que tencionavam criar os seus próprios sistemas PNR nacionais. As orientações abordavam o direito ao respeito pela vida privada (artigo 7.º da Carta), a proteção dos dados pessoais (artigo 8.º da Carta) e a não discriminação (artigo 21.º da Carta). Algumas das salvaguardas propostas foram posteriormente introduzidas na Diretiva PNR da UE.

As 12 considerações em matéria de direitos fundamentais para efeitos de aplicação da lei no tratamento de dados PNR são as seguintes:

- Utilizar os dados PNR apenas para combater o terrorismo e a criminalidade transnacional grave.
- Limitar o acesso à base de dados PNR a uma unidade especializada.
- Não solicitar o acesso direto às bases de dados das companhias aéreas.
- Apagar dados PNR sensíveis.
- Estabelecer salvaguardas rigorosas em matéria de segurança e rastreabilidade contra abusos.
- Reduzir a probabilidade de sinalizar falsos positivos.
- Ser transparente com os passageiros.
- Autorizar as pessoas a aceder aos seus dados PNR e a retificá-los.
- Não permitir a identificação dos titulares de dados nem a conservação dos dados durante mais tempo do que o necessário.
- Transferir dados extraídos dos PNR apenas para as autoridades públicas nacionais competentes.
- Transferir os dados extraídos dos PNR para países terceiros apenas em condições estritas.
- Proceder a uma avaliação objetiva e transparente do sistema PNR.

Para mais informações, ver FRA (2014c).

O tratamento de dados que revelem características protegidas deve ser necessário e proporcionado

A natureza da definição algorítmica de perfis significa que a utilização de características pessoais relacionadas com motivos protegidos comporta um risco particularmente elevado de discriminação⁽⁴⁷⁾. No contexto da UE, tanto a legislação relativa ao ETIAS como a legislação em matéria de PNR proíbem basear os indicadores de risco em critérios que impliquem um elevado risco de discriminação, designadamente a raça, a origem étnica ou as crenças religiosas. No entanto, mesmo na ausência de tais dados, outros tipos de dados podem estar fortemente correlacionados com estas características, atuando eficazmente como substitutos dessas características protegidas. Por exemplo, a categoria «observações gerais» dos PNR, suscetível de conter as preferências alimentares dos viajantes, pode revelar determinadas crenças religiosas.

Uma combinação específica de dados utilizados pelo algoritmo também é suscetível de prejudicar uma categoria de pessoas. Por exemplo, pode prejudicar pessoas devido à sua origem étnica ou social ou pertença a uma minoria nacional, as quais constituem características protegidas nos termos do artigo 21.º da Carta. Por exemplo, se um perfil de risco no ETIAS associado ao risco de migração irregular se basear na combinação de uma determinada nacionalidade e um grupo profissional, pode levar a que seja visado um grupo étnico ou uma nacionalidade que, num determinado país, trabalhe normalmente num dado setor económico, como a construção ou a agricultura⁽⁴⁸⁾.

- O tratamento de dados que revelem características protegidas nos termos do artigo 21.º da Carta deve limitar-se ao estritamente necessário e proporcionado e nunca resultar em discriminação. Antes de qualquer tratamento, a autoridade competente deve analisar os dados para identificar eventuais características protegidas e eliminar os dados cujo tratamento não seja lícito. Como boa prática, este procedimento deve ser complementado pela execução de um programa de correspondência e apagamento, com um glossário de «termos sensíveis», que deve ser regularmente atualizado.

⁽⁴⁷⁾ Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (2018).

⁽⁴⁸⁾ Ver também FRA (2017a).

Os critérios de definição de perfis devem ser específicos e orientados

Outro risco resulta da utilização de **critérios gerais de definição de perfis**. Os atuais instrumentos da UE deixam uma margem de manobra significativa para o desenvolvimento de algoritmos de definição de perfis. Para avaliar o risco de migração irregular, o ETIAS prevê a utilização de estatísticas nacionais e da UE sobre a taxa de ultrapassagens do período de estada autorizada e de recusas de entrada. No entanto, no que respeita aos riscos de segurança, apenas se refere, em geral, a informações relativas a indicadores de segurança e ameaças específicos. A Diretiva PNR fornece indicações gerais para a conceção de algoritmos, mas não especifica quais os critérios a utilizar para identificar as pessoas potencialmente envolvidas numa infração terrorista ou em criminalidade grave, nem qual o peso a atribuir a um critério específico.

Critérios excessivamente genéricos conduzem a um número significativo de «falsos positivos», o que resulta na correspondência errónea das pessoas a um determinado perfil de risco. Alguns destes «falsos positivos» também podem ser discriminatórios. Por exemplo, uma definição genérica do critério «condenações penais anteriores» significa que as pessoas LGBT seriam obrigadas a comunicar registos criminais associados a determinados comportamentos de carácter sexual criminalizados por alguns países terceiros.

- Os critérios de avaliação devem ser pré-definidos, orientados, específicos, proporcionados e baseados em factos. Os critérios de avaliação devem ser testados em amostras anonimizadas. Devem ser objeto de revisões periódicas por um auditor interno, a fim de determinar se continuam a justificar-se pelos seus objetivos específicos.
- Antes de transmitir uma indicação baseada no tratamento automatizado para a tomada de medidas adicionais, a autoridade competente deve rever manualmente os dados em conjunto com outras informações, a fim de determinar se a pessoa corresponde ao perfil de risco e eliminar falsos positivos. Os destinatários dos dados devem fornecer informações sobre as medidas tomadas com base na indicação.

Os dados tratados devem ser exatos e fiáveis

A investigação da FRA confirma que os sistemas informáticos de grande escala existentes contêm uma quantidade significativa de dados inexatos ⁽⁴⁹⁾. Os **dados inexatos ou não fiáveis** são suscetíveis de ter múltiplos efeitos negativos no contexto da definição algorítmica de perfis para efeitos de gestão das fronteiras ou de aplicação da lei. Os dados inexatos são suscetíveis de prejudicar as pessoas, mas também de conduzir a correlações incorretas e a uma imagem distorcida, comprometendo a eficácia do trabalho da polícia e da gestão das fronteiras.

Tal é especialmente relevante nos casos de dados introduzidos por cidadãos, nomeadamente nos dados PNR e nos pedidos do ETIAS, que podem ser mais propensos a erros do que os registos oficiais. Do mesmo modo, a verificação das contas das redes sociais, prevista por alguns sistemas de autorização de viagem fora da UE, comporta um elevado risco de introdução de informações não fiáveis no processo de definição de perfis. Além disso, comporta um risco especial de recolher informações que revelem informações pessoais sensíveis protegidas pela Carta, tais como opiniões políticas ou informações relacionadas com a vida sexual.

- Fornecer informações exatas às pessoas sobre a recolha, a conservação e o tratamento dos seus dados e sobre os princípios da proteção de dados aplicáveis. As pessoas devem ser informadas dos seus direitos, incluindo os mecanismos de recurso à sua disposição.
- Permitir que as pessoas procurem retificar os seus dados quando estes forem inexatos e sejam informadas da retificação ou do apagamento dos dados.
- Prever vias de recurso administrativo e judicial eficazes em caso de violação de direitos à proteção de dados, nomeadamente se o acesso tiver sido recusado ou se os dados inexatos não tiverem sido retificados ou apagados.

⁽⁴⁹⁾ Ver FRA (2018c), pp. 81-98.

Conclusão

A definição de perfis é um instrumento legítimo utilizado pelos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pelos guardas de fronteira para prevenir, investigar e reprimir as atividades criminosas, bem como para prevenir e detetar a imigração irregular.

Para ser lícita, justa e eficaz, a definição de perfis deve ser realizada dentro dos limites da lei. Em especial, a definição de perfis deve respeitar a igualdade de tratamento e os requisitos em matéria de proteção de dados pessoais.

Para o efeito, é necessária uma combinação de elementos. Toda a definição de perfis deve:

- tratar as pessoas com igualdade, respeito e dignidade;
- evitar a definição de perfis com base em ideias preconcebidas;
- ser razoável, objetiva e baseada em informações; e
- proteger devidamente os dados pessoais e a vida privada das pessoas.

Os agentes de polícia e os guardas de fronteira dispõem de diversos instrumentos para garantir que estes princípios sejam conhecidos, compreendidos e respeitados na prática:














- antes da definição de perfis, os agentes devem receber orientação e formação;
- durante a definição de perfis, os pormenores da atividade devem ser registados e conservados;
- após a definição de perfis, as ações dos agentes devem ser fiscalizadas e avaliadas, a fim de identificar os domínios a melhorar.

Impedir a definição ilícita de perfis garantirá não só que os agentes responsáveis pela aplicação da lei e os guardas de fronteira atuem dentro da lei, mas também que as suas ações sejam compreendidas e aceites pelo grande público. O reforço da confiança na aplicação da lei e na gestão das fronteiras melhora a eficácia da ação

policial e da gestão das fronteiras e, por conseguinte, contribui para aumentar os níveis de segurança e proteção na sociedade no seu conjunto.

Anexo

Quadro 7: Sistemas informáticos de grande escala existentes e previstos na UE

Sistema informático	Finalidade principal	Pessoas abrangidas	Aplicabilidade	Instrumento jurídico/ /proposta	Identificadores biométricos
Sistema de comparação de impressões digitais (Eurodac)	Determinar qual o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional <i>Prestar assistência no controlo da imigração irregular e dos movimentos secundários</i>	Requerentes e beneficiários de proteção internacional <i>Migrantes em situação irregular</i>	28 EM da UE + PAS	Regulamento (UE) n.º 603/2013 (Regulamento Eurodac) <i>COM(2016) 272 final (proposta relativa ao Eurodac)</i>	 
Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)	Facilitar o intercâmbio de dados sobre pedidos de visto entre os Estados que integram o espaço Schengen	Requerentes de visto e reagrupantes	24 EM da UE (excluindo CY, HR, IE, UK) ¹ + PAS	Regulamento (CE) n.º 767/2008 (Regulamento VIS)	
Sistema de Informação Schengen (SIS II) – polícia	Salvaguardar a segurança na UE e nos Estados que integram o espaço Schengen	Pessoas desaparecidas ou procuradas	26 EM da UE (excluindo CY, IE) ² + PAS	Decisão 2007/533/JAI do Conselho (Decisão SIS II) <i>COM(2016) 883 final (proposta relativa ao SIS II no domínio da cooperação policial)</i>	   
Sistema de Informação Schengen (SIS II) – fronteiras	Introduzir e tratar as indicações para efeitos de não admissão ou de interdição de permanência nos Estados que integram o espaço Schengen	Migrantes em situação irregular	25 EM da UE (excluindo CY, IE, UK) ² + PAS	Regulamento (CE) n.º 1987/2006 (Regulamento SIS II) <i>COM(2016) 882 final (proposta relativa ao SIS II no domínio das fronteiras)</i>	  
Sistema de Informação Schengen (SIS II) – regresso	<i>Introduzir e tratar as indicações relativas a nacionais de países terceiros sujeitos a uma decisão de regresso</i>	<i>Migrantes em situação irregular</i>	<i>25 EM da UE (excluindo CY, IE, UK) ² + PAS</i>	<i>COM(2016) 881 final (proposta relativa ao SIS II no domínio do regresso)</i>	  

Sistema de Entrada/Saída (SES)	Calcular e controlar a duração da estada autorizada de nacionais de países terceiros e identificar as pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada	Viajantes para estada de curta duração	22 EM da UE (excluindo BG, CY, HR, IE, RO, UK) ³ + PAS	Regulamento (UE) 2017/2226 (Regulamento SES)	 
Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)	Avaliar se um nacional de um país terceiro isento da obrigação de visto representa um risco associado à segurança, à migração irregular ou à saúde pública	Viajantes isentos da obrigação de visto	26 EM da UE (excluindo IE, UK) ³ + PAS	COM(2016) 731 final (proposta relativa ao ETIAS)	Nenhum
Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN)	Partilhar informações sobre condenações anteriores de nacionais de países terceiros	Nacionais de países terceiros com registo criminal	27 EM da UE (excluindo DK) ⁴	COM(2017) 344 final (proposta relativa ao sistema ECRIS-TCN)	 
Interoperabilidade – Repositório comum de dados de identificação	Estabelecer um quadro para a interoperabilidade entre o SES, o VIS, o ETIAS, o Eurodac, o SIS II e o sistema ECRIS-TCN	Nacionais de países terceiros abrangidos pelo Eurodac, o VIS, o SIS II, o SES, o ETIAS e o sistema ECRIS-TCN	28 EM da UE ⁵ + PAS	COM(2017) 793 final (proposta relativa à interoperabilidade no domínio das fronteiras e dos vistos) COM(2017) 794 final (proposta relativa à cooperação policial e judiciária, asilo e migração)	  

Nota: Os sistemas previstos e as alterações previstas nos sistemas são apresentados a *itálico* ou com **fundo azul claro**.

 : Impressões digitais; : Impressões palmares; : Imagem facial;

: Perfil de ADN.

EM da UE: Estados-Membros da UE.

PAS: Países associados ao espaço Schengen, ou seja, Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça.

¹ A Irlanda e o Reino Unido não participam no VIS. A Dinamarca não está vinculada pelo regulamento, mas optou pelo VIS. O VIS ainda não se aplica à Croácia e a Chipre e só se aplica parcialmente à Bulgária e à Roménia, em conformidade com a Decisão (UE) 2017/1908 do Conselho, de 12 de outubro

de 2017.

- ² *Chipre e a Irlanda ainda não estão ligados ao SIS. A Dinamarca não está vinculada pelo regulamento nem pela decisão do Conselho, mas optou pelo SIS II e tem de decidir se pretende não participar novamente aquando da adoção das propostas relativas ao SIS II. O Reino Unido participa no SIS, mas não pode utilizar nem aceder a indicações para efeitos de não admissão ou de interdição de permanência no espaço Schengen. A Bulgária, a Roménia e a Croácia não podem emitir indicações ao nível do espaço Schengen para efeitos de não admissão ou de interdição de permanência no espaço Schengen, uma vez que ainda não o integram.*
- ³ *A Dinamarca pode decidir participar no SES e no ETIAS.*
- ⁴ *O sistema ECRIS-TCN não se aplica à Dinamarca. O Reino Unido e a Irlanda podem decidir participar.*
- ⁵ *A Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido participarão quando aderirem aos sistemas informáticos cuja interoperabilidade foi assegurada.*

Fonte: FRA, com base nos instrumentos jurídicos atuais e propostos, 2018

Referências

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (2012), *Common core curriculum, EU border guard basic training*, março de 2012.

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (2013), *Fundamental rights training for border guards, Trainers' Manual*, 2013.

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (2015), *Twelve seconds to decide. In search of excellence: Frontex and the principle of best practice*, 2015.

Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) (2017), *Handbook on risk profiles on Trafficking in Human Beings*, 2017.

Akhgar, B., Saathoff, G.B., Arabia, H.R., Hill, R., Staniforth, A. e Bayerl, P. S. (2015), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*, Butterworth-Heinemann, 2015.

Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) (2014), *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, 23 de julho de 2014.

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) (2015), *Second Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, Parecer 5/2015*, Bruxelas, 24 de setembro de 2015.

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) (2018), *Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems*, Bruxelas, 18 de abril de 2018.

Bélgica, Unia, *Rapport annuel Convention entre Unia et la police fédérale, Budget 2015*, Bruxelas, 2015.

Bélgica, Unia, *Relatório Anual de 2016*, Bruxelas, setembro de 2017.

Big Brother Watch, [Smile you're on body worn camera Part II – Police, The use of body worn cameras by UK police forces](#), agosto de 2017.

Body-Gendrot, S. (2016), «[Making sense of French urban disorders in 2005](#)», *European Journal of Criminology*, vol. 13, n.º 5, pp. 556–572.

Bovens et al. (2014), «Public accountability» in: Bovens, M., Schillermans, T. e Goodlin, R.E. (ed.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Brayne, S. (2014), «Surveillance and system avoidance: criminal justice contact and institutional attachment», *American Sociological Review*, vol. 79, n.º 3, pp. 367–391.

Buolamwini, J., Gebu, T. (2018), [Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification](#), MIT Media Lab e Microsoft Research, 2018.

Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), [The Perpetual Line-up, Unregulated Police Face Recognition in America](#), 18 de outubro de 2016.

Centre d'analyse stratégique (2006), [Enquête sur les violences urbaines - Comprendre les émeutes de novembre 2005 : les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois](#), Paris, La Documentation française, 2006.

Comissão Europeia (2017a), [Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities](#), fevereiro de 2017.

Comissão Europeia (2017b), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities, Key guiding principles](#), dezembro de 2017.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (CERI) (2007), [ECRI General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing adotada em 29 de junho de 2007](#), Estrasburgo, 4 de outubro de 2007.

Comissão Europeia, Subgrupo sobre metodologias de registo e recolha de dados sobre crimes de ódio (2017), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities – Key guiding principles](#), Bruxelas, dezembro 2017.

Conselho da Europa, Comité de Ministros (2001), *Recomendação Rec(2001)10 do Comité de Ministros aos Estados-Membros relativa ao Código Europeu de Ética Policial, adotado pelo Comité de Ministros*, 19 de setembro de 2001.

Conselho da União Europeia (2009), *Atualização do Inventário UE-Schengen em matéria de controlos nas fronteiras externas, retorno e readmissão*, 19 de março de 2009.

Coudert, F, Butin, D. e Le Metayer, D. (2015), «*Body-worn cameras for police accountability: opportunities and risks*», *Computer Law and Security Review*, vol. 31, pp. 749–762.

De Hert, P. e Lammerant, H. (2016), «*Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?*» *in*: van der Sloot, B., Broeders, D. e Schrijvers, E. (ed.), *The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Exploring the boundaries of big data*, Amsterdão, Amsterdam University Press, pp. 145–173.

Défenseur des droits (2017), *Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – relations police/population: le case des contrôles d'identité*, 2017.

Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet Y., Lefever, N. e Rouvroy, A. (2008), *Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism - Some ideas for the future work of the consultative committee (T-PD)*, Doc. T-PD 01, p. 3.

EUA, GAO (General Accounting Office) (2000), *U.S. Customs Office: better targeting of airline passengers for personal searches could produce better results*, GAO/GGD-00-38, março de 2000.

Farrar, T. (2018), *Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force*, Police Foundation, 2018.

FRA (2014a), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, 2014.

FRA (2014b), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, 2014.

FRA (2014c), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, fevereiro de 2014.

FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, 2016.

FRA (2017a), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*, Parecer da FRA – 2/2017 [ETIAS], junho de 2017.

FRA (2017b), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, dezembro de 2017.

FRA (2017c), *Fundamental Rights Report 2017*, Luxemburgo: Serviço das Publicações, maio de 2017.

FRA (2017d), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected findings*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, setembro de 2017.

FRA (2017e), *Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, maio de 2017.

FRA (2018a), *Interoperability and fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights*, Parecer da FRA – 1/2018 [Interoperabilidade], abril de 2018.

FRA (2018b), *#BigData:Discrimination in data-supported decision making*, documento de reflexão da FRA, maio de 2018.

FRA (2018c), *Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, fevereiro de 2018.

FRA (2018d), *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, junho de 2018.

FRA (2018e), *Fundamental Rights Report 2018*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, junho de 2018.

FRA (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia) (2013), *Formação policial com base nos direitos fundamentais – Manual para formadores de forças de polícia*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, dezembro de 2013.

FRA (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia), Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) e Conselho da Europa (2018), *Handbook on European data protection law – Edition 2018*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, maio de 2018.

FRA e Conselho da Europa (2018), *Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition*, Luxemburgo, Serviço das Publicações, fevereiro de 2018.

França, Ministério do Interior (2018), *Rapport d'évaluation sur l'expérimentation de l'emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale*, 7 de junho de 2018.

Gandy, O. (2010), «Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems», *J Ethics Inf Technol*, vol. 12, n.º 1, pp. 29-42, 2010.

Gross, S. R. (2002), «*Racial Profiling under Attack*», D. Livingston, coautor. *Colum. L. Rev.* 102, n.º 5, pp. 1413-38.

Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2014), *Parecer 01/2014 sobre a aplicação dos conceitos de necessidade e proporcionalidade e a proteção de dados no setor da aplicação coerciva da lei*, 536/14/PT, WP 211, Bruxelas, 27 de fevereiro de 2014.

Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2017a), *Orientações relativas à Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD) e que determinam se o tratamento é «suscetível de resultar num elevado risco» para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679*, WP 248 rev.01, 4 de outubro de 2017.

Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2017b), *Parecer sobre algumas questões importantes da Diretiva relativa à proteção de dados na aplicação da lei (Diretiva (UE) 2016/680 – Diretiva Cooperação Policial)*, 7 de dezembro de 2017.

Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2018a), *Orientações sobre as decisões individuais automatizadas e a definição de perfis para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679*, WP251rev.01, 6 de fevereiro de 2018.

Grupo do Artigo 29.º para a Proteção de Dados (2018b), *Opinion on Commission proposals on establishing a framework for interoperability*, WP266, Bruxelas, 23 de abril de 2018.

Harcourt, B. (2004), «Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally», *University of Chicago Law Review*, vol. 71, 2004.

Harris, D. (2002), «Flying While Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy», *Civil Rights Journal*, vol. 6, n.º 1, inverno de 2002.

Harris, D. (2003), *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, The New Press, 2003.

Hildebrandt, M. e de Vries, K. (2013), *Privacy, due process and the computational turn: the philosophy of law meets the philosophy of technology*, Nova Iorque, Routledge, 2013.

Hildebrandt, M. e Gutwirth, S. (ed.) (2008), *Profiling the European Citizen. Cross-Disciplinary Perspectives*, Berlim, Springer, 2008.

Hörnqvist, M. (2016), «*Riots in the welfare state: The contours of a modern-day moral economy*», *European Journal of Criminology*, vol. 13, n.º. 5, pp. 573–589.

Hunt, P., Saunders, J. e Hollywood, J. S. (2014), *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment*, RAND Corporation, 2014.

Jobard, F. (2008), «The 2005 French urban unrests: data-based interpretations», *Sociology Compass*, vol. 2, n.º 4, pp. 1287–1302.

Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z., e Tóth, B. (2008), *Control(led) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search (STEPSS) Project*, Budapeste, p. 23.

Keskinen, S. et al. (2018), *The Stopped – Ethnic Profiling in Finland*, Escola de Ciências Sociais sueca, Universidade de Helsínquia, Helsínquia, 3 de abril de 2018.

Korff, D. (2015), *Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards*, T-PD(2015)11, Estrasburgo, 15 de junho de 2015.

Miller, J. e Alexandrou, B. (2016), *College of policing stop and search training experiment: Impact evaluation*, College of Policing Limited, 2016.

Mittelstadt, BD., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. e Floridi, L. (2016), «[The ethics of algorithms: Mapping the debate](#)», *Big Data & Society*, 1 de dezembro de 2016.

Mohler, G.O., Short, M. B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G. E., Bertozzi, A.L., Brantingham, P.J., *Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing*, 15 de janeiro de 2016.

Nações Unidas (ONU) (2007), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, A/HRC/4/26, 29 de janeiro de 2007.

Nisbet, R., Elder, J. e Miner, G. (2009), *Handbook of Statistical Analysis & Data Mining Applications*, Sydney (Canadá), Elsevier, 2009.

Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (2016), [Perceptions of discrimination and islamophobia – Voices from members of Muslim communities in the European Union](#), 2006.

Open Society Justice Initiative (2018a), *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Reasonable Grounds Panel*, dezembro de 2018.

Open Society Justice Initiative (2018b), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues*, dezembro de 2018.

Oswald, M., Grace, J., Urwin, S. e Barnes, G., «[Algorithmic Risk Assessment Policing Models: Lessons from the Durham HART Model and ‘Experimental’ Proportionality](#)», *Information & Communications Technology Law*, 31 de agosto de 2017.

Rede Europeia de Peritos Jurídicos no domínio da Igualdade de Género e da Não Discriminação (2016), [Links between migration and discrimination - A legal analysis of the situation in EU Member States](#), julho de 2016.

Reino Unido, Câmara dos Lordes (2006), *Opinions of the Lords of appeal for judgment in the cause R (on the application of Gillan (FC) and another (FC)) (Appellants) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another (Respondents)*, [2006] UKHL 12, 8 de março de 2006.

Reino Unido, Camden e London Prepared (2006), *Major Incident Procedures, What businesses and the voluntary sector need to know*, abril de 2006.

Reino Unido, College of Policing (2016), *Stop and Search*, Authorised Professional Praceta (APP), 29 de setembro de 2016.

Reino Unido, Comissão dos Assuntos Internos da Câmara dos Comuns (2009), *The Macpherson Report – Ten Years On*, 12.º Relatório de Sessão 2008–09, 22 de julho de 2009.

Reino Unido, Comissão para a Igualdade e os Direitos Humanos (2009), *Police and racism: what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence Inquiry report?*, 2009.

Reino Unido, Comissário da Criminalidade e da Polícia de Midlands Oeste (2014), *Stop and Search Action Plan – Outcome of consultation*, janeiro de 2014.

Reino Unido, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2013), *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013.

Reino Unido, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2016), *PEEL: Police legitimacy 2015 An inspection of West Midlands Police*, fevereiro de 2016.

Reino Unido, Home Office (1999), *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of An Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, fevereiro de 1999.

Reino Unido, Home Office (2014a), *CODE A: Revised code of practice for the exercise by: police officers of statutory powers of stop and search; police officers and police staff of requirements to record public encounters*, Norwich, The Stationery Office (TSO), 2014.

Reino Unido, Home Office (2014b), *Best use of stop and search scheme*, 2014.

Reino Unido, London School of Economics (2011), *Reading the Riots*, dezembro de 2011.

Reino Unido, National Policing Improvement Agency (NPIA) (2012), *Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting, Findings from case study research*, 2012.

Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2012), *Stop and Search Policy*, novembro de 2012.

Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2016), *Stop and Search Recommendations*, julho de 2015 (última revisão em junho de 2016).

Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2017a), *Stop and Search in the West Midlands: Presentation to Den Hague City Council*, abril de 2017.

Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2017b), *New “app” set to speed up Stop & Search process*, agosto de 2017.

Reino Unido, Polícia de Midlands Oeste (2018), *Stop and Search Scrutiny Panels*, consultado em abril de 2018.

Reino Unido, Polícia de Northamptonshire (2018), *Get Involved – Reasonable Grounds Panel*, consultado em abril de 2018.

Reino Unido, Staffordshire PCC Matthew Ellis, Ethics, Transparency and Audit Panel (2015), *An Independent Report into Stop & Search Encounters by Staffordshire Police*, janeiro de 2015.

Reino Unido, Stop Watch (2011), “Carry on Recording” Why police stops should still be recorded, maio de 2011.

Schauer, F. (2003), *Profiles Probabilities and Stereotypes*, Cambridge (MA), Belknap Press da Harvard University Press, 2003.

Scheinin, M. (2007), Relator Especial das Nações Unidas para a promoção e proteção dos direitos humanos no âmbito da luta contra o terrorismo, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, doc. A/HRC/4/26 das Nações Unidas, 29 de janeiro de 2007.

The Guardian (2015), «*Northamptonshire police ban stop and search by officers who abuse powers*», 18 de agosto de 2015.

Tóth, B.M. e Kádár, A. (2011), «Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police», *Policing and Society*, vol. 21, n.º 4, pp. 383–394.

União Americana das Liberdades Civis (American Civil Liberties Union – ACLU) (2016), [Eight Problems With Police “Threat Scores”](#), 13 de janeiro de 2016.

Van Brakel, R. (2016), «Pre-emptive big data surveillance and its (dis)empowering consequences: the case of predictive policing» *in*: van der Sloot, B., Broeders, D. e Schrijvers, E. (ed.), *The Netherlands Scientific Council for Government Policy (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Exploring the boundaries of big data*, Amsterdão, Amsterdam University Press, pp. 117–141.

Wrench, J. (2007), *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Zarsky, T.Z. (2011), «Governmental Data Mining and its Alternatives», *Penn State Law Review*, vol. 11, n.º 2, pp. 285–330.

Legislação da UE

Direitos Fundamentais

[Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), 2012/C 326/02, JO 2012 C 326.

[Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais](#), 2007/C 303/02, JO 2007 C 303/17.

Não discriminação

[Diretiva 2000/43/CE](#) do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

[Diretiva 2000/78/CE](#) do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional.

Proteção de dados

[Regulamento \(UE\) 2016/679](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (Texto relevante para efeitos do EEE).

[Diretiva \(UE\) 2016/680](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho.

Gestão de fronteiras

[Decisão 2007/533/JAI](#) do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração, JO 2007 L 205/63 (*SIS II*).

[Diretiva \(UE\) 2016/681](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, JO 2016 L 119/132.

[Regulamento \(CE\) n.º 1987/2006](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (*SIS II*), JO 1987 L 381/4.

[Regulamento \(CE\) n.º 767/2008](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração (Regulamento VIS), JO 2008 L 218/60.

[Regulamento \(UE\) n.º 603/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, JO 2013 L 180/1.

[Regulamento \(UE\) 2016/1624](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho, JO 2016 L 251/1.

[Regulamento \(UE\) n.º 1052/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), JO 2013 L 295/11.

[Regulamento \(UE\) 2016/399](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

Jurisprudência

França, Tribunal de Cassação (*Cour de Cassation*), *Décision 1245*, 9 de novembro de 2016.

Reino Unido, Câmara dos Lordes, *R (on the application of Gillan et al.) v. Commissioner of Police for the Metropolis et al.*, [2006] UKHL 12, 8 de março de 2006.

TJUE, C-524/06, *Heinz Huber contra Bundesrepublik Deutschland*, 16 de dezembro de 2008.

TEDH, *B.S. contra Espanha*, n.º 47159/08, 24 de julho de 2012.

TEDH, *S. e Marper contra Reino Unido*, n.ºs 30562/04 e 30566/04, 4 de dezembro de 2008.

TEDH, *Gillan e Quinton contra Reino Unido*, n.º 4158/05 2010, 12 de janeiro de 2010.

CDHNU, *Rosalind Williams Lecraft contra Espanha*, Comunicação n.º 1493/2006, 30 de julho de 2009.

CONTACTAR A UE

Pessoalmente

Em toda a União Europeia há centenas de centros de informação Europe Direct. Pode encontrar o endereço do centro mais próximo em:

https://europa.eu/european-union/contact_pt

Telefone ou correio eletrónico

Europe Direct é um serviço que responde a perguntas sobre a União Europeia. Pode contactar este serviço:

- pelo telefone gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (alguns operadores podem cobrar estas chamadas),
- pelo telefone fixo: +32 22999696, ou
- por correio eletrónico, na página: https://europa.eu/european-union/contact_pt

ENCONTRAR INFORMAÇÕES SOBRE A UE

Em linha

Estão disponíveis informações sobre a União Europeia em todas as línguas oficiais no sítio Europa: https://europa.eu/european-union/index_pt

Publicações da UE

As publicações da UE, quer gratuitas quer pagas, podem ser descarregadas ou encomendadas no seguinte endereço: <https://op.europa.eu/pt/publications>. Pode obter exemplares múltiplos de publicações gratuitas contactando o serviço Europe Direct ou um centro de informação local (ver https://europa.eu/european-union/contact_pt).

Legislação da UE e documentos conexos

Para ter acesso à informação jurídica da UE, incluindo toda a legislação da UE desde 1951 em todas as versões linguísticas oficiais, visite o sítio EUR-Lex em: <https://eur-lex.europa.eu>

Dados abertos da UE

O Portal de Dados Abertos da União Europeia (<https://data.europa.eu/euodp/pt>) disponibiliza o acesso a conjuntos de dados da UE. Os dados podem ser utilizados e reutilizados gratuitamente para fins comerciais e não comerciais.

A evolução tecnológica desencadeou um maior recurso à definição de perfis em vários contextos e a utilização de instrumentos de definição de perfis para apoiar o trabalho dos agentes responsáveis pela aplicação da lei e pela gestão das fronteiras recebeu recentemente uma maior atenção por parte dos Estados-Membros da UE. A definição de perfis é utilizada de forma legítima para prevenir, investigar e reprimir infrações penais, bem como para prevenir e detetar imigração irregular. Todavia, a definição ilícita de perfis pode minar a confiança nas autoridades e estigmatizar certas comunidades.

O presente guia explica o que é a definição de perfis, os quadros jurídicos que a regulam e a razão pela qual a definição lícita de perfis é necessária para fazer respeitar os direitos fundamentais e indispensável para a eficácia da ação policial e da gestão das fronteiras. O guia fornece igualmente orientações práticas sobre como evitar a definição ilícita de perfis nas operações policiais e de gestão das fronteiras.



FRA – AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria

Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eufacebook.com/fundamentalrightslinkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agencytwitter.com/EURightsAgencyServiço das Publicações
da União Europeia