

DELIBERAÇÃO/2020/424

I. Pedido

A Secretaria Regional do Mar, Ciência e Tecnologia (doravante, SRMCT) submeteu a consulta prévia da Comissão Nacional de Proteção de Dados (doravante, CNPD) o tratamento de dados pessoais decorrente da utilização de sistemas de videovigilância para monitorização de áreas costeiras com restrições à atividade de pesca na Região Autónoma dos Açores, acompanhado da correspondente avaliação de impacto sobre a proteção dos dados.

O recurso a tal sistema «*tem como principais objetivos: 1) Reduzir as situações de utilização ilegal destas áreas por embarcações não autorizadas; 2) dissuadir tentativas de utilização destas áreas com a divulgação da vigilância remota do local; 3) aumentar a vigilância nestas áreas e despoletar meios náuticos de inspeção sempre que houver necessidade; 4) contribuir para a concretização dos objetivos de interesse público que nortearam a criação das áreas a monitorizar; 5) reduzir custos operacionais e otimizar as ações de fiscalização e controlo*».

A CNPD é competente para apreciar o tratamento de dados pessoais objeto da avaliação de impacto sobre a proteção de dados, nos termos do n.º 2 do artigo 36.º, bem como no n.º 2 e na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 58.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

II. Análise

De acordo com o declarado na avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD), a recolha e transmissão dos dados pessoais, para efeito de visualização em tempo real e gravação, será feita com recurso a câmaras de videovigilância fixas, instaladas em áreas costeiras, e também através de sistemas acoplados a aeronaves tripuladas remotamente (*drones*).

Especifica a SRMCT, enquanto responsável pelo tratamento dos dados, que os dados dizem respeito às «*pessoas (singulares) e meios náuticos que se encontrem nas áreas sob vigilância. Inclui o registo do conjunto de identificação das embarcações*». Do afirmado,



decorre que a informação recolhida através do sistema de videovigilância é complementada ou cruzada com a existente no sistema de informação relativa às embarcações.

Segundo o responsável, «*pretende-se gravar exclusivamente imagens sem recurso ao registo áudio*». Dentro da estrutura da SRMCT, caberá apenas aos inspetores da Inspeção Regional das Pescas dos Açores a realização das diferentes operações de tratamento das imagens. Mas admite que as demais autoridades com competência para intervir no âmbito do SIFICAP (Sistema Integrado de Informação Relativa à Atividade de Pesca, regulado no Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março), especificamente, a Autoridade Marítima Nacional e a Guarda Nacional Republicana, tenham acesso às imagens transmitidas em tempo real, mediante protocolo a celebrar com a SRMCT.

A presente análise visa verificar se as condições de realização do tratamento, objeto de avaliação no estudo de impacto enviado à CNPD, estão em conformidade com o regime jurídico de proteção de dados pessoais, especialmente no que diz respeito a medidas que permitam eliminar ou minorar os riscos daquele decorrentes para os direitos e interesses dos titulares dos dados.

1. Importa, por isso, antes do mais, considerar o enquadramento legal do tratamento dos dados pessoais.

Recorda-se, a este propósito, que a captação de imagens de pessoas singulares que as identifiquem ou permitam identificá-las, através do cruzamento com outra informação, corresponde a um tratamento de dados pessoais, nos termos das alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD. Neste contexto, a captação de imagens das embarcações identificadas ou identificáveis (através de uma matrícula, nome ou por via da informação associada à georreferenciação) traduz também um tratamento de dados pessoais por permitir processar informação relativa às pessoas singulares associadas a tais embarcações nos registos administrativos correspondentes (*v.g.*, tripulantes, proprietário).

Por essa razão, o tratamento dos dados pessoais decorrente da utilização de sistemas de videovigilância tem se assentar numa das condições de licitude previstas no n.º 1 do artigo 6.º do RGPD.



O responsável pelo tratamento invoca um conjunto de diplomas legais onde pretende residir o fundamento de licitude do tratamento, nos termos da alínea *c)* ou *e)* do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD.

Todavia, nem o Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, quando, no seu artigo 3.º, prevê a utilização de *equipamento de vigilância* para monitorização das embarcações de pesca, nem o Decreto Legislativo Regional n.º 29/2010/A, de 9 de novembro, alterado por último pelo Decreto Legislativo Regional n.º 11/2020/A, de 13 de abril, quando, no seu artigo 178.º-A, reconhece aos inspetores das pescas o poder de efetuar *registos fotográficos e imagens de vídeo*, legitimam a utilização de sistemas de videovigilância a incidir sobre o espaço público.

Não apenas porque no primeiro diploma citado se está a prever e regular especificamente um sistema de vigilância por georreferenciação, como também porque os diplomas em causa têm de ser lidos em conformidade com o disposto na Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, a qual regula a utilização de sistemas de vigilância por câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento. E isto porque nos termos da Constituição da República Portuguesa (artigo 18.º e alínea *b)* do n.º 1 do artigo 165.º) apenas à Assembleia da República cabe prever (ou autorizar a previsão legislativa de restrições aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos neste contexto.

Nessa medida, sob pena de contrariar a lei da República, o poder reconhecido no artigo 178.º-A do Decreto Legislativo Regional n.º 29/2010/A, de 9 de novembro, deve ser interpretado como legitimando a captação de imagens do interior de estabelecimentos ou de embarcações, em determinadas circunstâncias, mas não com o alcance de legitimar a permanente captação de imagens do domínio marítimo ou de outras zonas terrestres a este adjacentes.

Reconhecendo-se a importância dos objetivos visados com a função de monitorização da atividade piscatória e da demais atividade desenvolvida no mar e da necessidade de eficiência no desempenho da mesma e de eficácia na gestão dos recursos, não pode, porém, essa função legitimar, por si só, contrariando as condições e limites definidos na Lei n.º 1/2005, a utilização de sistemas de videovigilância por entidades administrativas não abrangidas pelo âmbito de aplicação subjetivo deste diploma legal.

✓

Aliás, o responsável pelo tratamento invoca a Lei n.º 1/2005, considerando que este tratamento se enquadraria na «*finalidade de proteção de bens, nomeadamente dos recursos piscatórios*», mas esquecendo que a lei tem, na verdade, um âmbito de aplicação delimitado às forças e serviços de segurança.

Acresce que o recurso a *drones*, «*com câmaras e outros sensores de recolha de informação*», não tem, como a CNPD tem vindo a sublinhar, enquadramento legal.

Como esta Comissão afirmou no Parecer/2020/60, de 3 de junho¹, *é entendimento da CNPD que a Lei n.º 1/2005 não serve como fundamento de legitimidade para a utilização de câmaras com recurso a RPAS, porquanto nem o seu teor literal, nem a sua ratio, reflete a ponderação entre os interesses subjacentes à videovigilância com esse âmbito e impacto e o âmbito e intensidade da restrição dos direitos fundamentais das pessoas singulares*².

Na verdade, a utilização de câmaras de videovigilância acopladas a estas aeronaves, pela especial mobilidade destes aparelhos, tem um impacto muito superior na privacidade e liberdade dos cidadãos do que a de uma câmara de vídeo fixa, sendo, por isso, suscetível de afetar numa muito elevada medida os direitos fundamentais ao respeito pela vida privada, à proteção dos dados pessoais e à liberdade. Com efeito, este tipo de equipamento facilita e promove a possibilidade de controlo das deslocações das pessoas e, portanto, de conhecimento da sua localização e rastreamento da sua ação. Como a CNPD sustentou no Parecer n.º 41/2014, de 27 de maio, a utilização de *drones* ou RPAS *potencia de tal forma,*

¹ Disponível em https://www.cnpd.pt/home/decisoões/Par/PAR_2020_60.pdf

² Na verdade, como a CNPD já teve oportunidade de explicar, ainda que se admitisse que o teor literal do artigo 1.º, n.º 2, do diploma permite a conclusão de que a utilização de *drones* cabe no objeto deste diploma, a consideração dos outros elementos hermenêuticos afasta tal conclusão. Em especial, importa atentar no espírito da lei, para verificar se o regime nela previsto comporta normas que traduzam a ponderação dos diferentes direitos e interesses em jogo perante a utilização de meios técnicos análogos às câmaras de vídeo dotados de elevada e especial mobilidade, isto é, simplificando, para ver se a situação em apreço cabe ainda na *ratio* do diploma.

Ora, da leitura do diploma, e especificamente, da sua articulação com a Portaria que vem garantir a sua execução – Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, que fixa os requisitos técnicos mínimos das câmaras – depressa se retira que o regime jurídico não se adequa à utilização de aeronaves remotamente tripuladas com câmaras de vídeo acopladas. Com efeito, as finalidades para as quais a referida lei permite a autorização de videovigilância por forças de segurança, elencadas no n.º 1 do artigo 2.º – aqui especialmente em causa, a proteção da segurança das pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes – só parecem poder ser atingidas se as câmaras tiverem aptidão para permitir o reconhecimento e a identificação de indivíduos (cf. p. *iii*) da alínea b) do Anexo a que se refere o artigo 2.º da Portaria n.º 372/2012).

com tal abrangência e com tal intensidade a restrição dos direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada, da proteção de dados pessoais e da liberdade, que não pode a ponderação destes direitos com os valores justificadores daquela utilização ser remetida para a discricionariedade da Administração Pública, sem a definição legal de critérios decisórios mais delimitados. E isto, seja qual for a natureza da entidade ou organismo administrativo competente para concretizar tal ponderação³.

Em suma, não questionando a bondade da intenção subjacente à utilização deste equipamento, a CNPD não encontra fundamento legal para a utilização de aeronaves remotamente tripuladas para a finalidade de videovigilância da atividade piscatória.

Assim, a utilização do sistema de videovigilância, composto por câmaras de vídeo fixas e câmaras de vídeo ou outros dispositivos acoplados a *drones*, só será admissível, no atual quadro jurídico vigente, se forem adotadas medidas e definidas condições de utilização que garantam não ser possível a identificação, direta ou indireta, de pessoas singulares, o que, contudo, pode não se revelar adequado à finalidade declarada de fiscalização da atividade piscatória.

2. Não obstante não se encontrar fundamento de licitude para o tratamento de dados pessoais através da utilização de sistemas de videovigilância com câmaras fixas e câmaras e outros sensores acoplados a *drones*, a CNPD assinala ainda os seguintes aspetos do tratamento que não foram devidamente explicados ou analisados na AIPD.

2.1. No ponto 12 da AIPD (“Identificação do enquadramento legal para a utilização de sistema de videovigilância, com identificação de eventual processamento de categorias especiais de dados pessoais”) refere-se que se pretende efetuar fiscalização através de recurso a « *videovigilância, quer através de câmaras fixas, quer através de câmaras e outros sensores de recolha de informação instalados em veículos aéreos não tripulados, vulgo “drones”* ».

³ Acessível em https://www.cnpd.pt/home/decisooes/Par/40_41_2014.pdf

Em nenhuma das secções que compõem a AIPD é feita uma descrição acerca de quais podem ser os *outros sensores de recolha de informação* a instalar em *drones*. Atente-se que podem estar em causa diferentes tipos de sensores, cuja utilização pode gerar diferentes riscos para os titulares dos dados. A utilização de câmaras térmicas, por exemplo, pode permitir identificar a atividade dos tripulantes no interior de embarcações de recreio, um tratamento de dados pessoais que se afigura excessivo no contexto em apreço.

Assim, a eventual utilização de outros elementos de recolha de informação diferentes de câmaras de vídeo teria de ser especificada, com identificação dos exatos equipamentos que se pretende utilizar, pois de outro modo não é possível avaliar o impacto da sua utilização nos direitos dos titulares, nem tão-pouco justificar a sua utilização.

2.2. Ainda relativamente às câmaras de vídeo, não há identificação nem descrição dos modelos de aeronaves remotamente tripuladas, o que sempre prejudicaria a avaliação dos riscos que poderiam advir da sua utilização, em função das funcionalidades e capacidades que as mesmas possuam.

2.3. Finalmente, em nenhum ponto da AIPD são apresentadas medidas, de natureza física ou lógica, que permitam mitigar o impacto da captação de imagens, através das câmaras fixas.

Ora, tratando-se de câmaras do tipo *dome*, equipadas com capacidade de captação de imagens num ângulo de 360º), assume-se que as mesmas possam captar imagens de áreas terrestres. Se, por um lado, é verdade que algumas dessas áreas podem ser pertinentes para a fiscalização pela Inspeção Regional das Pescas, por outro lado, haverá seguramente zonas onde a captação de imagens não é de todo relevante para este tipo de fiscalização ou, ainda que se pudesse revelar adequada, tal se deverá ter como excessivo, por implicar a afetação dos direitos fundamentais à reserva da vida privada e da liberdade (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD). Importaria, por isso, definir medidas mitigadoras (*v.g.*, máscaras físicas ou lógicas) que prevenissem a captação de imagens de zonas terrestres onde não é necessária a fiscalização de atividade piscatória nem a proteção dos recursos piscatórios.

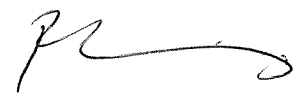
Aliás, a este propósito, cabe assinalar que a previsão, relativamente aberta, de acesso às imagens em tempo real por outras autoridades administrativas, ainda que referenciada ao contexto do SIFICAP, não previne a possibilidade de serem sugeridos, em determinadas situações concretas, padrões de captação de imagens que se traduzam num desvio deste tratamento para outras finalidades que caibam ainda nas atribuições daquelas autoridades, com risco para os direitos, liberdades e garantias dos titulares.

III. Conclusão

Ainda que se reconheça a adequação da utilização de sistemas de videovigilância sobre o domínio público marítimo para prosseguir a função de monitorização da atividade piscatória, a CNPD entende não existir fundamento de licitude para a realização do tratamento de dados pessoais que aquela utilização implica, uma vez que não estão preenchidos os pressupostos definidos na Lei n.º 1/2005 (desde logo porque no caso a entidade responsável pelo tratamento não está abrangida pelo âmbito de aplicação subjetivo deste diploma legal), e os demais diplomas legais, em especial o decreto legislativo regional invocado, tem de ser interpretado em conformidade com aquela lei geral da República, por se tratar de matéria da competência reservada da Assembleia da República.

Nesses termos, a utilização do sistema de videovigilância, composto por câmaras de vídeo fixas e câmaras de vídeo ou outros dispositivos acoplados a *drones*, só será admissível, no atual quadro jurídico vigente, se forem adotadas medidas e definidas condições de utilização que garantam não ser possível a identificação, direta ou indireta, de pessoas singulares, o que, contudo, pode não se revelar adequado à finalidade declarada de fiscalização da atividade piscatória.

Aprovada na reunião de 15 de setembro de 2020.



Filipa Calvão (Presidente)