

PARECER N.º 46/2017

I. Pedido

1. Através do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna foi solicitado parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre o pedido de instalação e utilização, pela Polícia de Segurança Pública (PSP), de um sistema de videovigilância na cidade de Coimbra.

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 é regulada pela Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro.

A instalação de câmaras fixas, nos termos desta lei, está sujeita a autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente, precedida de parecer da CNPD.

Em causa está o pedido de autorização de utilização de câmaras fixas na cidade de Coimbra. O pedido vem acompanhado de um documento identificado como «Videovigilância na baixa de Coimbra», do qual consta a fundamentação do pedido e a informação técnica do sistema, doravante designado por “fundamentação”.

II. Âmbito de competência da CNPD

- Objeto do parecer a emitir nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro

Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, na redação dada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (doravante, Lei n.º 1/2005), o parecer da CNPD restringe-se à pronúncia sobre a conformidade do pedido com as regras referentes à

segurança do tratamento dos dados recolhidos, bem como acerca das medidas especiais de segurança a implementar adequadas a garantir os controlos de entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão, da introdução e do transporte, bem como à verificação do cumprimento do dever de informação e perante quem os direitos de acesso e retificação podem ser exercidos.

De acordo com o disposto no mesmo preceito legal e nos n.ºs 4, 6 e 7 do artigo 7.º daquela lei, é também objeto do parecer da CNPD o respeito pela proibição de instalação de câmaras fixas em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo ou a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência.

Deve ainda a CNPD verificar se estão assegurados, a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas de acordo com a presente lei, os direitos de acesso e eliminação, com as exceções previstas na lei.

Nos termos do n.º 7 do artigo 3.º do mesmo diploma legal, pode também a CNPD formular recomendações tendo em vista assegurar as finalidades previstas na lei, sujeitando a emissão de parecer totalmente positivo à verificação da completude do cumprimento das suas recomendações.

III. Videovigilância em locais públicos de utilização comum na cidade de Coimbra para a finalidade de proteção de pessoas e bens e prevenção de crimes

1. Ponto prévio

a) Da presença destes meios de videovigilância em Coimbra nos anos de 2013 a 2016

É equívoca, mas suficientemente clara para que sobre ela formulemos um juízo, a referência à utilização de meios de videovigilância na zona em apreço por parte da PSP, nos anos de 2013, 2014, 2015 e, sobretudo, 2016.

Com efeito, refere a própria PSP, em nota de rodapé (nota 3) que «As câmaras de videovigilância encontram-se implementadas no terreno, obedecendo à disposição prevista nos despachos Despacho n.º 865/2009, de 13JAN, o Parecer da CNPD n.º 47/2008 e o Despacho n.º 4250/2011, de 07MAR. Apesar de atualmente [sublinhado nosso] não se proceder à visualização nem à gravação de imagens, houve períodos em 2016 em que apenas se procedeu à visualização das mesmas, sem no entanto efetuar qualquer gravação.».

Logo em seguida, na pág. 4 do pedido de autorização junto ao processo, afirma-se que «Da análise do quadro 1, verificamos que na zona onde se encontram as câmaras do sistema de videovigilância, nos anos em estudo, a criminalidade apresenta números reduzidos, evidenciando que a sua presença continua a contribuir na prevenção da criminalidade».

A PSP assume, portanto, que durante aquele período não só se mantiveram instaladas as câmaras de videovigilância, como também que as mesmas foram utilizadas na visualização de imagens por parte desta força de segurança.

Ora, o despacho a que a PSP se refere (o mais recente que é o que, para esta análise, importa) é datado de 17 de fevereiro de 2011 e detalha, no seu ponto 5 que «O prazo a que se refere o n.º 5 do artigo 5.º^[1] da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, é de um ano, período findo o qual deverá ser feita uma nova reavaliação dos pressupostos que determinaram a concessão de autorização.».

Temos, assim, que a última autorização de que a PSP dispunha apenas autorizava a utilização do sistema até ao dia 17 de fevereiro de 2012.

Se já é discutível e pelo menos preocupante a sugestão de que a manutenção das câmaras de videovigilância é um fator dissuasor positivo que deve ser sublinhado e enaltecido, pela subvalorização da intrusão na privacidade que a mera sugestão de vigilância acarreta para os cidadãos, mais grave se torna a assunção, por parte da PSP, de que o sistema de videovigilância continuava em funcionamento, ainda que não gravando imagens, e era utilizado pelos agentes

¹ «A duração máxima da autorização é de dois anos, suscetível de renovação por iguais períodos, mediante comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão ou da existência de novos fundamentos.»

desta força policial. Com efeito, a CNPD não pode, à luz das normas constitucionais, dos direitos fundamentais dos cidadãos, da LPDP e da Lei n.º 1/2005, deixar de condenar veementemente esta prática, exortando quer as entidades responsáveis pela autorização (Ministro da Administração Interna), quer a própria PSP a rever as práticas que permitem uma tal violação dos termos legais, bem como a reforçar as medidas de segurança para evitar que tal se repita. Para além dessa censura, de acordo com o art.º 11.º da referida lei que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, o comportamento da PSP não pode deixar de configurar uma infração que ultrapassa a mera tutela disciplinar, sendo os agentes que utilizaram o sistema e a instituição claramente responsáveis pela conduta descrita, ao ponto de a própria polícia a assumir e detalhar neste pedido de autorização. Como tal, e uma vez que a Lei n.º 1/2005 não afasta, em matéria de infrações, o regime da LPDP, vê-se a CNPD na obrigação de abrir e instruir o competente processo contraordenacional, com base no pedido sob análise.

b) Da utilização de meios de videovigilância

Não cabendo à CNPD pronunciar-se quanto aos pressupostos sobre que assenta o pedido de autorização em análise, tal não configura uma impossibilidade legal de, no âmbito do papel constitucional que lhe cabe (art.º 35.º da CRP), fazer constar destes pareceres menções que considere pertinentes nesse quadro.

É, pois, na qualidade de garante da proteção dos dados pessoais dos cidadãos, que se alerta para a necessidade de inscrever nestes pedidos de autorização e em outros instrumentos de avaliação e reporte da eficácia de sistemas de videovigilância no espaço público, como os que aqui estão em causa, estudos tão exaustivos quanto possível sobre a repercussão destes meios nos índices concretos de criminalidade. Uma avaliação prudente e judicativa dos reais benefícios dos meios de videovigilância é essencial, não apenas para que se perceba se existe um real impacto destes nas estatísticas criminais, mas sobretudo para que os agentes ligados à prevenção, dissuasão e repressão criminal, bem como os decisores políticos e os próprios titulares dos dados - em

suma, a sociedade como um todo – possam perceber, debater e decidir, sobre se esse impacto é razão bastante e proporcionada para que, do outro lado, se opte por condicionar significativamente o (também ele constitucionalmente protegido) direito ao respeito pela vida privada

Este prólogo não indicia, nem pretende indiciar, qualquer conclusão preconceituosa sobre o meio e a sua eficácia, pelo contrário. O que se pretende é que, com o meio e a sobredita eficácia perfeitamente estudados e avaliados, possa vir a ser possível assistir a um muito mais qualificado processo decisório quanto à pertinência e adequação da sua utilização. Os elementos carreados para o processo, circunstanciados ao período que medeia os anos de 2013 e 2016², pela variabilidade que demonstram a maioria dos números relativos à criminalidade³, remetem-nos quase automaticamente para a necessidade de um maior grau de granularidade na análise e para a produção de um enquadramento que leve em conta outros indicadores que possam sustentar, reforçar ou diminuir a sua validade. Só assim se poderá ter nesta informação um auxiliar precioso à tomada de decisões daqueles que a isso estejam legalmente habilitados, neste como noutros casos similares.

2. Os direitos de informação, de acesso e de eliminação dos dados

No que toca às matérias que diretamente respeitam à pronúncia da CNPD, começamos por anotar que, em relação ao direito de informação, o pedido não vem acompanhado de qualquer elemento que permita concluir estar aquele plenamente assegurado.

Apenas se declara, no Anexo E da fundamentação (página 26) que, «*será colocado, em todos os acessos ao perímetro onde serão instaladas as câmaras de vigilância, um aviso semelhante ao modelo que se segue, acompanhado pela simbologia adequada (prevista*

² Período que, como já referimos supra, não admitia a utilização destes meios. Sabe-se que as câmaras continuaram instaladas e, pior, que foram mesmo utilizadas, mas sendo pública a sua inadmissibilidade, ou, ao menos, conhecendo-se da inexistência de autorização legal para a sua utilização, difícil se torna concluir pela sua importância nos números da criminalidade apresentados.

³ Confirmada pela própria PSP no ponto 2, relativo à análise da criminalidade.

na Portaria n.º 373/2012, de 16 de NOV) em material resistente e adequado. O mesmo será colocado de forma a ser facilmente visualizável a todos os que circulem dentro do perímetro definido.». Ou seja, apenas se declara o cumprimento das exigências constantes da referida portaria, não sendo apresentados elementos que o permitam verificar.

Assim, não pode a CNPD pronunciar-se sobre o cumprimento da obrigação legal de informação dos cidadãos, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

No que respeita aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º daquele diploma legal, apenas se menciona a possibilidade do seu exercício no anexo G, a propósito da conservação dos dados, o que manifestamente se demonstra insuficiente. Nestes termos, não pode a CNPD pronunciar-se quanto ao cumprimento do disposto no artigo 10.º, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

3. Das características técnicas do equipamento

É declarada a instalação de 17 câmaras, cujos locais de instalação vêm descritos e ilustrados por fotogramas juntos ao processo, no anexo A da referida fundamentação (cf. páginas 22 e seguintes).

3.1. Apesar das características técnicas dos equipamentos virem explicitadas no anexo B, subsistem algumas dúvidas que impedem uma pronúncia qualificada sobre o sistema. Desde logo, a descrição do sistema informa que a transmissão dos dados é feita sobre uma rede TCP/IP, contudo não esclarece quanto à confidencialidade dos dados em comunicação. Por se tratarem de dados que têm a ver com a vida privada dos titulares e, portanto, sensíveis, os dados em trânsito devem ser cifrados, quer seja em protocolo SSL/TLS ou ligação ponto-a-ponto (VPN), como o impõe a alínea c) do n.º 3 do Anexo da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

Tal como em pareceres anteriores⁴, a CNPD alerta para o perigo de intercepção das comunicações, impondo-se, por isso, que as mesmas sejam efetuadas de forma segura.

3.2. Por outro lado, nada indicia, na informação e descrição apresentadas, que as 17 câmaras identificadas neste tratamento não sejam fixas. Deste modo, é pouco clara a alusão a «câmaras móveis» que é feita no parágrafo 4 do anexo B. Perante a inexistência de esclarecimentos quanto a estas câmaras e sem qualquer informação sobre se estas são igualmente monitorizadas a partir do centro de controlo, não está a CNPD em condições de emitir pronúncia relativamente a este ponto em concreto.

3.3. No que diz respeito à salvaguarda da privacidade e intimidade, em especial nas casas e edifícios habitados, refere-se, logo no n.º 3 do ponto II (“Situação Actual”), a existência de um “filtro” que impede a captação de imagens de portas e/ou janelas de habitações, no entanto este mecanismo não é descrito com o detalhe indispensável, por forma a avaliar a sua eficácia na mitigação do impacto sobre a privacidade dos titulares dos dados. Nessa medida, também aqui fica prejudicado um juízo cabal da CNPD sobre as condições de segurança do tratamento de dados, como impõe o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, e do respeito pelos limites impostos pelo n.º 6 do artigo 7.º do mesmo diploma legal.

3.4. Finalmente, notam-se, ao longo do documento, várias referências à «alta resolução» das imagens captadas e à velocidade de captação de imagens, que pode ir até 400 imagens por segundo, de acordo com o Anexo B. Sem prejuízo da necessidade de obter imagens com qualidade suficiente para suportar as finalidades visadas (mormente a de prova em processo criminal), importa ressaltar que quanto maior for a quantidade e qualidade dos dados tratados por um sistema de videovigilância maiores serão os riscos que esse tratamento coloca à privacidade de quem por ele é visado. Daqui decorre uma necessidade suplementar de acautelar todos os aspetos procedimentais e substantivos

⁴ Ver, a este propósito, o que é dito no Parecer n.º 12/2016, da CNPD, disponível em https://www.cnpd.pt/bin/decisooes/Par/40_12_2016.pdf.

em matéria de proteção de dados, justamente para garantir que esse grau de intrusão, potenciado pela qualidade e quantidade da informação recolhida, não resulte injustificado por violação de princípios básicos e transversais como o da necessidade (art.º 5.º, n.º 1, al. c), da LPDP).

IV. CONCLUSÃO

1. Por omissão ou insuficiência da informação apresentada pela PSP para a avaliação do sistema de videovigilância que, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, cabe à CNPD realizar, especificamente quanto à garantia do direito de informação e às características técnicas do sistema, não pode a CNPD pronunciar-se de forma cabal sobre:

- i.* O cumprimento do disposto no artigo 4.º da Lei n.º 1/2005, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005;
- ii.* O respeito pelas proibições constantes dos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005;
- iii.* A adequação dos níveis de segurança a adotar nas comunicações de dados previstas.

A este propósito, sublinha-se que um pedido de parecer que seja omissivo quanto a elementos sobre os quais a lei imponha a pronúncia prévia de outro órgão administrativo, mesmo quando esta pronúncia seja despida de força vinculativa, não é suficiente para se ter como cumprido o dever legal de consulta. Consequentemente, se não forem supridas as omissões e incompletudes assinaladas no presente parecer, qualquer decisão final sobre esta matéria ficará inquinada por uma ilegalidade, decorrente do incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

2. De todo o modo, a CNPD recomenda que seja clarificado:

- i.* Se existem ou não câmaras móveis, como parece ser possível a partir da leitura do parágrafo 4 do anexo B, mas não vem expressamente declarado. E, existindo, se são ou não monitorizadas a partir do centro de controlo;



- ii. Qual a tecnologia de aplicação de filtros utilizada relativamente às imagens captadas de casas ou edifícios habitados;
- iii. Se todas as comunicações de dados são cifradas ou são efetuadas sobre um canal cifrado, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 3 do Anexo da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 26 de setembro de 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Filipa Calvão', is written over a light blue horizontal line.

Filipa Calvão (Presidente)