



PARECER N.º 60/2017

I. DO PEDIDO

1. Através do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna foi solicitado parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (adiante designada abreviadamente por CNPD) sobre o pedido de instalação e utilização, pela Polícia de Segurança Pública (adiante designada abreviadamente por PSP), de um sistema de videovigilância na freguesia e concelho de Vila Franca de Xira.

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 freguesia de Vila Franca de Xira. O pedido vem acompanhado de um documento identificado como "Informação/Proposta", do qual consta a introdução, bem como os fundamentos aplicáveis ao Município de Vila Franca de Xira, acompanhado dos Anexos A, B, C, D, E, F, G, H e I.

II. DO 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 e

também quanto 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 do cumprimento pleno das suas recomendações.

Não obstante, a CNPD chama novamente a atenção para a importância de que os pedidos de utilização de sistemas de videovigilância no espaço público, como os que aqui estão em causa, sejam acompanhados de estudos fundamentados sobre a eficácia de tais sistemas, 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.

Aliás, basta atentar no facto de que, segundo os próprios dados fornecidos neste processo, o ano de 2015 registou uma diminuição das participações, determinando, em consequência, também a diminuição da cifra negra, atinente à ocorrência de infrações com relevo criminal mas que não são reportadas aos órgãos de polícia criminal, nem às autoridades judiciais, o que é contraditório com a pretensão de implementação da videovigilância, em ordem ao combate dos fenómenos criminais. Acresce a circunstância de os crimes que, neste caso, se visam prevenir corresponderem à ofensa do património (público) e não a condutas contra os principais bens jurídicos tutelados pelas normas penais incriminadoras.



2. DO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO INFORMACIONAL E A PROTECÇÃO DA PRIVACIDADE

No Anexo A do Documento em apreço, encontram-se devidamente expostos os planos constantes das imagens que se pretendem obter por via da instalação das câmaras de vídeo. Aí se constata que as câmaras de vídeo identificadas sob os n.ºs 6, 7, 8 e 9 permitem captar imóveis, designadamente prédios urbanos, alguns destinados à habitação, bem como o interior dos mesmos, por via das janelas.

A par das referidas câmaras, verifica-se ainda que as câmaras n.ºs 15 e 16 permitem a captação de veículos automóveis.

Com efeito, as imagens recolhidas permitem a visualização de dados pessoais, tais como a imagem dos utilizadores regulares (*v.g.*, proprietários, arrendatários, ou comodatários dos prédios urbanos, em especial os destinados a habitação, assim como o respetivo número de polícia, além da identidade daqueles, bem como de quaisquer pessoas que, por qualquer motivo, se desloquem aos referidos imóveis.

Permitem ainda, por incidirem sobre edifícios públicos, captar imagens de funcionários, agentes e quaisquer outras pessoas no exercício de funções laborais ao serviço do Município e da Freguesia de Vila Franca de Xira, bem como de cidadãos que se aí se dirijam.

Acresce poder ser visualizada a matrícula de quaisquer veículos automóveis, bem como o interior dos mesmos, em zonas de estacionamento e na zona ribeirinha, espaço frequentemente utilizado para momentos de lazer.

Por tudo isto se conclui que a utilização das referidas câmaras é suscetível de contender objetivamente com a vida privada dos cidadãos.

Assim, a CNPD alerta para a necessidade de uma cuidadosa ponderação entre o direito ao respeito pela vida privada, previsto no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa e, consequentemente, do direito à liberdade que por via da restrição daquele fica condicionado, e o interesse na proteção de bens, em especial em espaços públicos destinados a ser utilizados com resguardo, como são as zonas de lazer.

Ainda que a instalação e utilização deste sistema venha a ser considerada proporcional, o que a CNPD não subscreve, na medida em que está em causa a captação de imagens de edifícios e do interior dos edifícios e de zonas destinadas a lazer e, portanto, destinadas a utilização em resguardo, é imprescindível adotar medidas que minimizem o impacto do sistema de videovigilância sobre a privacidade, sob pena de se estar a violar o disposto no n.º

6 e no n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005. Deste modo, a CNPD considera imprescindível a aplicação de máscaras (filtros) que impeçam efetivamente a captação de imagens de portas e/ou janelas de habitações e quaisquer outros edifícios privados, bem como de barcos na zona fluvial, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do Anexo à Portaria n.º 373/2012, de 16 de novembro.

A descrição técnica das câmaras que compõem o sistema assegura a exequibilidade desta solução, já que as câmaras suportam a criação de máscaras físicas e lógicas de privacidade. Como, de acordo com o declarado, não existe limite quanto ao número de filtros a aplicar, fica assegurada a cobertura de toda a área que reclama de forma especialmente reforçada a tutela da privacidade. Vem ainda especificado que a configuração das máscaras está vedada aos operadores de sistema, exigindo privilégios específicos.

3. OS DIREITOS DE INFORMAÇÃO, DE ACESSO E DE ELIMINAÇÃO DOS DADOS

No que respeita ao direito de informação e aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º daquele diploma legal, consideram-se suficientes os elementos declarados nos anexos do documento que acompanha o pedido.

4. DAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DO EQUIPAMENTO

4.1. Descrição

O sistema de videovigilância proposto consistirá na instalação de 20 câmaras IP no caminho ribeirinho, biblioteca Municipal, cais e jardim municipal Constantino Palha, 17 das quais rotativas a 360º (câmaras dome) e as restantes 3 fixas.

Declara-se no documento que acompanha o pedido que as câmaras apenas captarão imagem, não obstante estarem tecnicamente aptas a captar som, e terão capacidade de ampliação.

Estão previstos dois locais principais de visionamento de videovigilância, sendo o sinal transmitido entre eles através da Rede Nacional de Segurança Interna. Pelo que é afirmado, o centro de visionamento principal (Centro de Comando e Controlo do Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública), onde é possível visionar e controlar as câmaras



e gerir o *videowall* não é o que recebe o sinal direto das câmaras. As imagens das câmaras são antes enviadas diretamente para a central de gravação instalada no Centro de Controlo de Vila Franca de Xira, onde pode ser controlado o sistema de videovigilância, visionada a imagem das câmaras em tempo real e proceder-se à gravação e armazenamento das mesmas.

O acesso às instalações das centrais de monitorização é restrito a pessoas autorizadas (apenas polícias da Polícia de Segurança Pública), controlado por sistema de controlo de acessos e protegido, ele mesmo, através de um sistema de CCTV. O acesso ao sistema de vídeo vigilância é feito através de utilizador e palavra passe.

As câmaras transmitirão imagens através da rede TCP/IP, de forma encriptada (SSL), para o centro de controlo identificado acima, com capacidade para apresentar até 32 câmaras em simultâneo. É referido ainda o uso de um codec MPEG-4 proprietário para proteger o fluxo de imagens. Adicionalmente, é referido ser possível *“receber no ecrã advertências de alarme e gerar ações”*, por exemplo por deteção de movimento.

O sistema permite, entre outros, a leitura sincronizada (visionar várias sequências de vídeos simultaneamente e comparar acontecimentos através da combinação de várias câmaras), a busca avançada (busca de sequências vídeo por data, hora, câmara, acontecimento, movimento, alarmes anteriores, movimento restrito a certas zonas específicas do campo de visão de uma câmara), a navegação através de sinalizações e a sinalização mesmo durante a visualização das sequências registadas. É usada uma base de dados Microsoft SQL para armazenar as sequências de vídeo.

O sistema permite ainda a consulta de imagens em tempo real, a consulta de arquivos e a gestão do sistema a partir de qualquer PC da rede ou de acesso remoto à rede.

Todas as ações por parte dos utilizadores são guardadas e a central de gravação estará, previsivelmente, em compartimento separado.

4.2. Análise

Tendo em conta as características do sistema acima transcritas e a indicação de que é possível sinalizar as imagens em visualização, importa garantir que esta sinalização esteja associada a uma marca temporal, por forma a ser evidente quais as sinalizações efetuadas em tempo real e as restantes, bem como o momento exato em que foram efetuadas.

Em relação à capacidade de as câmaras gravarem som, recorda-se que, nos termos do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, é «vedada a captação de imagens e sons [...] quando tal captação afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada». Ora, uma vez que o sistema de videovigilância incide, como se referiu acima, sobre zonas destinadas à utilização com resguardo e, portanto, em que a privacidade e a intimidade das pessoas pode ser diretamente afetada com a captação de som, sublinha-se que é entendimento da CNPD que tal representa, neste tipo de áreas, um elevado grau de ingerência sobre a vida privada e a intimidade não admissível, sem um especial fundamento que mostre objetiva e inequivocamente a necessidade de tal captação – e que, no processo, não foi invocado. Entende, por isso, a CNPD não dever ser autorizada a captação de som.

No que diz respeito à capacidade de ampliação das câmaras, nada há a opor, com a ressalva decorrente da aplicação imprescindível das máscaras.

É ainda necessário garantir que os utilizadores são nominais, devendo ser atribuído um utilizador aplicacional a cada agente com acesso ao sistema de videovigilância.

Demais, para cumprimento do princípio da proporcionalidade no contexto da utilização de um sistema que restringe direitos fundamentais dos cidadãos, é essencial garantir a limitação do acesso à central de gravação nas situações em que tal é efetivamente necessário.

Importa também prever e assegurar a monitorização regular e frequente dos *logs* (registos dos acessos).

Aspeto particularmente relevante é ainda o que se prende com a possibilidade de acesso às imagens, aos arquivos e à gestão do sistema a partir de qualquer PC da rede ou de acesso remoto à rede. Tal possibilidade contraria, desde logo, a afirmação, no documento que acompanha o pedido, de que o acesso é efetuado apenas nos centros de visionamento elencados, para além de constituir um fator que potencia o risco de acessos indevidos e diminui a segurança. Deste modo, a CNPD adverte que o acesso só deve ser possível nos centros identificados, onde se encontrem garantidos os necessários mecanismos de limitação física e lógica de acessos.

Por fim, a CNPD chama a atenção para o facto de a utilização de um *codec* proprietário limitar a liberdade de escolha de fornecedor futuro.



IV. DAS CONCLUSÕES

1. Em relação à utilização de sistemas de videovigilância em espaços públicos, a CNPD alerta para a necessidade de uma cuidadosa ponderação entre o direito ao respeito pela vida privada e, consequentemente, o direito à liberdade, por um lado, e o interesse na proteção de bens, por outro lado, em especial em espaços públicos destinados a ser utilizados com resguardo, como são as zonas de lazer.
2. No estrito âmbito das suas competências legais, e com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que, para o pleno cumprimento do regime jurídico aplicável em relação ao sistema de videovigilância na freguesia e concelho de Vila Franca de Xira, da responsabilidade da Polícia de Segurança Pública:
 - i. Devem ser adotadas medidas efetivas que impeçam a captação de imagens dos edifícios e áreas envolventes, em especial das zonas habitacionais, através da aplicação máscaras (filtros) físicas e lógicas que impeçam efetivamente a captação de imagens de portas e/ou janelas de habitações, de quaisquer outros edifícios privados e de barcos;
 - ii. Não é admissível a captação de som, considerando o elevado grau de ingerência sobre a vida privada e a intimidade que implica, sobretudo quando, como sucede no âmbito do presente processo, não seja objetiva e inequivocamente invocada e demonstrada a necessidade de tal captação;
 - iii. Devem ainda ser adotadas medidas que efetivamente garantam a segurança e integridade das imagens captadas e gravadas, nomeadamente, limitando o acesso às imagens apenas aos centros preparados para o efeito e com os necessários mecanismos de limitação física e lógica de acessos.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 21 de Novembro de 2017

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

Filipa Calvão (Presidente)