



PARECER N.º 68/2017

I. Pedido

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 da Polícia de Segurança Pública (PSP) para «utilização de câmaras de vídeo portáteis para prevenção e monitorização de incidentes decorrentes dos festejos da passagem do ano 2017/2018, na Praça do Comércio – Lisboa».

A utilização de 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 utilização de câmaras móveis, 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.

II. Âmbito de competência da CNPD

1. 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, às 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, bem como pela proibição de captação de imagens e sons, em locais públicos, quando a captação afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada.

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.

2. A propósito das competências da CNPD definidas na Lei n.º 1/2005, importa assinalar que o parecer n.º 10/2017 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, publicado no Diário da República (2.ª Série) n.º 145, de 28 de julho de 2017, afigura assentar num erro quanto à interpretação do conceito de tratamento de dados pessoais e, consequentemente, à delimitação do âmbito das competências consultivas da CNPD fixadas naquela lei.

Com efeito, o tratamento de dados pessoais associado à utilização de um sistema de videovigilância não se restringe ao *tratamento de dados pessoais extraídos de conversas*¹ captadas ou gravadas. Tanto a captação como a gravação de som constituem operações sobre informação relativa a pessoas singulares identificadas ou identificáveis, configurando tratamentos de dados pessoais nos termos da alínea b) do artigo 3.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada por último pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Proteção de Dados Pessoais – doravante, LPDP).

Essa é, aliás, a razão pela qual, a Lei n.º 1/2005 atribui competência de pronúncia à CNPD sobre o disposto no n.º 7 do artigo 7.º do mesmo diploma, não limitando tal competência às «exigências subsequentes sobre a segurança do tratamento de dados pessoais recolhidos»². A CNPD dispõe, na verdade e nos termos legais, do poder para emitir juízos valorativos (não vinculativos, por regra) sobre o respeito, em concreto, pela proibição de captação de imagens

¹ Cf. pág. 15755.

² Cf. págs. 15755 e 15756 do parecer já citado.



e sons em espaços públicos por forças de segurança tal como essa proibição se encontra delimitada no referido n.º 7 do artigo 7.º.

3. Delimitado o âmbito da competência consultiva da CNPD, cumpre AINDA esclarecer que a CNPD nunca teve dúvidas de que a alteração legal introduzida em 2012 veio extinguir a força vinculativa dos seus pareceres emitidos ao abrigo da presente lei, com exceção da situação prevista no n.º 3 do artigo 6.º – alteração em relação à qual, aliás, oportunamente se manifestou.

Coisa diferente é pretender que eventual parecer negativo da CNPD é juridicamente irrelevante para o exercício da competência de autorização de utilização de câmaras de videovigilância, titulada pelo Ministro da Administração Interna.

Na verdade, a Lei n.º 1/2005 não pode deixar de ser lida em conjunto com as restantes normas legais que regem a atividade pública, em especial as constantes do Código do Procedimento Administrativo, que aqui se aplicam supletivamente. E, nessa medida, não pode ser ignorado que a emissão de um qualquer parecer obrigatório não vinculativo, como é, por regra, o da CNPD no âmbito da utilização de sistemas de videovigilância em espaços públicos por forças de segurança, tem o efeito jurídico de forçar o órgão com competência decisória a considerar os argumentos contidos no parecer e de, não o seguindo – no espaço de discricionariedade que a lei lhe confere –, explicitar na decisão autorizativa as razões por que rejeita os argumentos nele vertidos. Este dever de fundamentação vem consagrado expressamente na alínea c) do n.º 1 do artigo 152.º do Código do Procedimento Administrativo, e o seu desrespeito implica a invalidade da decisão autorizativa (cf. n.º 1 e 2 do artigo 153.º do mesmo Código).

É certo que este específico dever de fundamentação, quando se contrarie um parecer negativo da CNPD, não vem mencionado no recente parecer n.º 10/2017 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, que se ocupa dos efeitos jurídicos de parecer negativo da CNPD sobre a competência de autorização no âmbito da Lei n.º 1/2005. Mas tal decorre, julga-se, da circunstância de essa ser uma consequência evidente no atual quadro jurídico-legal. Não deixa, porém, a CNPD de o lembrar, pela importância que o dever de fundamentação assume para a racionalização do processo decisório da Administração

Pública e que, obviamente, é também, em boa medida, a razão de ser deste dever de explicitar os motivos por que não se segue um parecer (obrigatório) negativo ou desfavorável.

III. Apreciação

Pretende a Polícia de Segurança Pública (PSP) utilizar um sistema de videovigilância, para gravação de imagem e som, durante os festejos da passagem de ano 2017/2018, na zona da Praça do Comércio e da Avenida da Ribeira das Naus. Em causa está a utilização de cinco câmaras de vídeo portáteis (modelo Sony DCR-SX4SE), que serão transportadas por polícias uniformizados ou identificados como agentes policiais.

A sua utilização vem justificada com razões de «prevenção e monitorização de incidentes decorrentes dos festejos da passagem de ano», tendo em consideração a «natureza e dimensão do evento», a «propaganda jihadista» e as «ocorrências criminais» – crimes contra a propriedade – verificadas no ano anterior em ocasião similar.

A CNPD não questiona a necessidade de recurso a medidas excecionais de segurança por força dos princípios de precaução e de prevenção criminal, desde logo por não lhe caber a emissão de tais juízos.

Todavia, não pode deixar de tomar em consideração os interesses públicos visados com a utilização deste sistema de videovigilância para a ponderação dos mesmos com os direitos afetados, no âmbito das suas competências delimitadas na parte final do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, em especial quanto à avaliação do respeito pela proibição de captação de imagens e sons, em locais públicos, quando a captação afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada.

Na verdade, de acordo com o disposto no 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». É sobre este ponto que incide a primeira parte deste parecer, só depois sendo considerados outros aspetos que a captação, gravação e transmissão das imagens e som suscitam.

1. A captação e gravação de som

1.1. Em primeiro lugar, importa sublinhar que a lei reconhece a possibilidade de ser autorizada a captação e gravação de som, como decorre *a contrario* do disposto no n.º 3 do artigo 5.º³. Mas importa também destacar que a lei delimita tal possibilidade às situações de *perigo concreto para a segurança das pessoas e bens*. Sendo certo que o preenchimento deste conceito impreciso ou indeterminado é da competência do Ministro da Administração Interna, ou do órgão que atue ao abrigo de delegação dessa competência, não pode esquecer-se que a lei definiu um limite a este poder no n.º 7 do artigo 7.º, ao proibir tal captação quando *afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada*. E na delimitação das situações concretas em que a captação afete a intimidades das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada tem aquele órgão decisor o dever de considerar o teor do parecer da CNPD.

Ora, na perspetiva da CNPD, a lei fixa uma proibição geral de captação de som, admitindo exceccionalmente tal operação no caso de perigo concreto para a segurança de pessoas e bens. Todavia, tal exceção está limitada pelo n.º 7 do artigo 7.º. Ou seja, a possibilidade exceccional de autorizar a captação ou gravação de som tem como pressupostos legais, não apenas a verificação de um perigo concreto para a segurança de pessoas e bens (pressuposto positivo), como também a não afetação direta e imediata da intimidade das pessoas e a ausência de gravação de conversas de natureza privada (pressupostos legais negativos).

Portanto, o poder de autorizar a captação ou gravação de som cessa sempre que estas operações afetem direta e imediata a intimidade das pessoas ou a gravação incida sobre conversas privadas.

Esta é a interpretação que se mostra mais coerente com os princípios de utilização das câmaras de vídeo explicitados no artigo 7.º, onde diversas são as disposições que fazem prevalecer a tutela da privacidade e intimidade das pessoas sobre os interesses públicos que aquela utilização tem em vista.

³ Sobre o reconhecimento legal do poder de autorizar a captação e gravação de som, extensivamente fundamentado em abstrato, *vide* o Parecer n.º 10/2017, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, já citado.

E a interpretação assenta ainda num elemento sistemático: a proibição de captação de sons quando tal afete a intimidade pessoal ou implique a gravação de conversas privadas vem inserida no artigo 7.º, após a previsão da exceção à regra da proibição geral de captação de sons da alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º. Se a *ratio legis* fosse permitir a captação de som que afete a intimidade pessoal ou implique a gravação de som quando em causa esteja um perigo concreto para a segurança das pessoas e bens, o legislador teria outras formas mais claras de exprimir tal intenção – por exemplo, acrescentando no n.º 7 do artigo 7.º, uma ressalva para a situação de perigo concreto. E seria aqui, no contexto da norma que se dedica a vincular a Administração Pública à aplicação de princípios fundamentais na ponderação concreta dos direitos e valores constitucionais em presença, o local próprio para a eventual definição das situações em que seria admissível a restrição do direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar e do respeito pela vida privada.

1.2. No caso concreto, não está especificamente fundamentada pela PSP a captação e gravação de som. E a fundamentação apresentada para o conjunto dos tratamentos de dados pessoais aqui em vista não se afigura, na perspetiva desta Comissão, suficiente para concluir por não preenchido aquele limite legal.

Na verdade, considerando o ambiente e o contexto das relações pessoais e sociais que decorrem durante os festejos da passagem do ano, não restam dúvidas que a generalidade das conversas suscetíveis de ser captadas e gravadas nas zonas em causa têm natureza privada, podendo mesmo revelar a intimidade da vida dos diferentes interlocutores. Não discutindo que a medida do respeito pela vida privada em espaço público não é igual à devida no domicílio de cada um, não pode deixar de se recordar que a jurisprudência nacional e europeia – aliás acolhida pelo legislador nesta mesma norma – aponta para o reconhecimento de que a vida privada merece ainda tutela mesmo num contexto público.

In casu, declara-se proceder à captação de imagem e som, não explicitamente à sua gravação. Todavia, nas características técnicas das câmaras a utilizar indica-se em primeiro lugar «Gravação em definição padrão – grava vídeos e som estéreo de elevada qualidade em definição padrão», acrescentando-se mais adiante «Gravação de som estéreo com microfone zoom – Para diálogos e som mais claros dos objetos em primeiro plano, quando aumenta o zoom».



De resto, não é evidente que não se pretenda proceder à gravação de som, uma vez que também não se declara expressamente a intenção de gravar imagens e, no entanto, afirma-se no pedido que são utilizadas «cinco (05) câmaras de vídeo, marca Sony, modelo Sony DCR-SX4SE, com gravação em cartão de memória SDHC», bem como que «finda a recolha das imagens, todos os originais dos registos em disco interno serão transferidos para contentor de informação encriptado» e que «os dados serão preservados apenas pelo período estritamente necessário».

Em face das características técnicas apontadas, fácil é compreender que o sistema que se visa utilizar é suscetível de gravar som e de proceder a essa gravação com microfone *zoom* que permite gravar diálogos e som mais claros. Mais, em nenhum ponto do pedido se declara ser a captação de som independente da sua gravação. Com efeito, das características dos aparelhos a utilizar resulta que estas duas operações não são autonomizáveis, não sendo por isso possível a mera captação de som, sem implicar a sua gravação.

Por outro lado, estes aparelhos, pelo facto de serem comercializados para uma utilização doméstica, não têm capacidade para que lhe seja aditado *software* que permita a operação automática de espoletar a gravação de som em situações pré-definidas que correspondam a um perigo concreto.

Sendo, pois, certo que há *gravação* de som e considerando a natureza seguramente privada das conversas naquele espaço público no período de tempo visado, a CNPD entende dever ser explicitada, em eventual autorização a emitir, a proibição de gravação de som, nos termos da parte final do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005.

2. A captação e gravação de imagens

Já no que respeita à captação e gravação de imagens, a CNPD entende que a afetação da intimidade das pessoas é, no contexto descrito, menor do que a decorrente da captação e gravação de conversas privadas, e suportável para salvaguarda dos interesses públicos invocados, considerando o espaço e o período de tempo delimitados, desde que sejam garantidos efetivamente o direito à informação e a segurança na conservação e transmissão das imagens – o que a em seguida se analisará.

Nesse sentido, a CNPD entende que, no caso em apreço, o tratamento de dados pessoais que a captação e gravação de imagens constitui é ainda admissível, num juízo de proporcionalidade, em face do disposto no n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005.

3. O direito de informação

Os cidadãos têm, nos termos do n.º 1 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 10.º da LPDP e do artigo 4.º da Lei n.º 1/2005, direito a ser informados da utilização de câmaras de videovigilância, com especificação da zona abrangida, da sua finalidade e do responsável pelo tratamento.

Embora se possa admitir que, quando em causa esteja a utilização de câmaras móveis, a garantia deste direito não tem de ser concretizada exatamente nos termos previstos legal e regulamentarmente para a instalação de câmaras fixas, é objetivamente insuficiente a solução apresentada: *«os elementos policiais uniformizados e/ou estando devidamente identificados como elementos policiais através de colete de alta visibilidade, estando estes e as câmaras visíveis para o público»*.

Na verdade, o direito à informação – enquanto vertente do direito fundamental à autodeterminação informacional – visa permitir às pessoas decidir sujeitar-se a um tratamento de dados pessoais, possibilitando assim a decisão de não se deslocarem ou não estarem no local onde a captação das imagens vai decorrer. Nesse sentido, a CNPD entende ser imprescindível o aviso prévio, pelos meios habituais de divulgação (*v.g.*, o sítio institucional da PSP na Internet e os meios de comunicação social), de que a PSP vai utilizar este sistema de videovigilância.

4. Requisitos técnicos e medidas de segurança

Os requisitos técnicos mínimos que as câmaras têm de respeitar vêm definidos na Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, de acordo com o disposto no n.º 7 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2005.

4.1. Resulta da referida Portaria que o sistema de videovigilância, seja ele composto por câmaras fixas, seja por câmaras portáteis, tem de garantir que a gravação das imagens nas



câmaras de videovigilância é feita de forma encriptada (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 4.º). Ora, decorre das características técnicas descritas que as câmaras aqui em causa não fazem encriptação, sendo ainda declarado no pedido que *«finda a recolha das imagens, todos os originais dos registos em disco interno serão transferidos para contentor de informação encriptado»*. Por outras palavras, a encriptação só ocorre ulteriormente, após o fim da gravação das imagens e não no momento em que a gravação é realizada, em desrespeito por aquela norma.

Se até se pode compreender que alguns dos requisitos técnicos fixados na Portaria estão sobretudo pensados para as câmaras fixas, podendo justificar uma aplicação com adaptações às câmaras portáteis (apesar de a Portaria abranger como seu objeto os dois tipos de câmaras e não distinguir as exigências elencadas em função da natureza das mesmas), a exigência de encriptação é essencial à garantia de segurança dos dados gravados e à prevenção da sua manipulação e uso indevido, não sendo por isso dispensável.

Acresce que, pelas características técnicas das câmaras aqui consideradas, conforme o afirmado no pedido – acima citado –, não está garantido o registo de todas as intervenções realizadas ao nível do sistema local, como é imposto pelo n.º 3 do artigo 4.º da Portaria. Com efeito, a circunstância de neste equipamento as imagens serem gravadas em disco interno, que só depois é copiado e transferido para *«contentor de informação encriptado»*, afasta qualquer possibilidade de verificação das operações efetuadas, em incumprimento da exigência de auditabilidade prevista na alínea d) do n.º 3 daquele artigo.

Ademais, a gravação das imagens nas próprias câmaras não garante a sincronização com a hora legal portuguesa, porquanto é sempre possível manualmente alterar nas câmaras a data e hora da gravação. Deste modo, o objetivo pretendido com o requisito fixado na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, de assegurar a fidedignidade da prova para efeitos de processo criminal (*i.e.*, de que as imagens gravadas correspondem a factos ocorridos no dia e hora registados nas imagens), não é alcançável.

Resulta ainda da mesma Portaria que o sistema local de cada força ou serviço de segurança deve garantir a visualização, o controlo e a gestão das câmaras em tempo real, bem como o acesso às imagens no prazo máximo de sessenta minutos após a sua captação (cf. alíneas a) e b) do artigo 3.º). Sucede que, no caso concreto, o sistema local da Área Operacional do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP não visualizará nem controlará as câmaras de



videovigilância em tempo real. Do mesmo modo, nenhuma declaração é feita no pedido quanto ao cumprimento do prazo máximo para o acesso às imagens naquela Área Operacional.

Em suma, a CNPD tem fortes reservas à adequação do equipamento que se pretende utilizar para atingir a finalidade visada em cumprimento das regras legais e regulamentares definidas.

4.2. Finalmente, a CNPD destaca ainda ser apresentada no pedido, como característica das câmaras, «o carregamento fácil com o *software* PMB-Software para PC divertido e fácil de utilizar para gerir vídeos e fotografias por calendário e carregamento para websites como o YouTube».

É certo que esta característica decorre das câmaras em questão serem comercializadas para uma utilização doméstica, sendo equipadas com funcionalidade que permite a rápida partilha de dados na Internet, na *cloud* e em redes sociais. Ora, considerando que a captação e gravação das imagens está limitada à finalidade declarada, não sendo admissível, nos termos legais, a utilização das mesmas para finalidades distintas das previstas no artigo 2.º, a CNPD alerta para o risco de publicação indevida de dados pessoais ou de armazenamento em plataformas que não garantam adequados níveis de privacidade, ainda que não intencional.

IV. Conclusão

No exercício das suas competências, e com os fundamentos supra expostos, a CNPD entende que:

- i. A gravação de som está proibida nos termos do n.º 7 (parte final) do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, considerando a natureza privada das conversas naquele espaço público no período de tempo visado; donde, deve ser explicitada, em eventual autorização a emitir, essa proibição;
- ii. O tratamento de dados pessoais que a captação e gravação de imagens constitui é ainda admissível no caso em apreço, num juízo de proporcionalidade, em face do disposto no n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005;



- iii. É imprescindível o aviso prévio, nos meios habituais de divulgação (*v.g.*, o sítio institucional da PSP na Internet e os meios de comunicação social), de que a PSP vai utilizar este sistema de videovigilância na Praça do Comércio e Avenida Ribeira das Naus no período indicado;
- iv. O equipamento que se pretende utilizar para atingir a finalidade visada não é apto ao cumprimento das regras legais e regulamentares aplicáveis.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 29 de dezembro de 2017

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

Filipa Calvão (Presidente, que relatou)