

PARECER N.º 34/2018

1. Pedido

Através do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna foi solicitado o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) sobre um projeto para renovação da autorização da instalação, pela Guarda Nacional Republicana (GNR) no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima.

Pretende-se a manutenção do atual sistema de videovigilância previamente objeto de autorização, a qual foi precedida do Parecer n.º 40/2016, de 8 de novembro, da CNPD.

O pedido formulado decorre do artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro (doravante, Lei n.º 1/2005).

A instalação das Câmaras fixas está sujeita, nos termos da Lei n.º 1//2005, a autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente, precedida de parecer da CNPD.

2. Apreciação

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, 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.

Note-se que a competência da CNPD está limitada ao disposto naqueles preceitos legais nos casos em que o tratamento de dados pessoais a realizar com a utilização de sistemas de videovigilância tenha em vista algum dos fins descritos no artigo 2.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, como sucede no caso em apreço. Com efeito, no Memorando n.º 21/16 – GGCG (cf. páginas 3-12), que acompanha o pedido de autorização, indicam-se como finalidades do sistema de videovigilância a proteção da segurança das pessoas, a prevenção da prática de crimes e a prevenção de atos terroristas, as quais são tidas como legítimas pelo artigo 2.º da referida Lei.

Cumpre assinalar que o recinto do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima dispõe de um sistema de videovigilância, composto por 11 câmaras, sobre o qual a CNPD emitiu os pareceres n.º 36/2008, 1/2011 e 40/2016 (os dois primeiros sobre o sistema composto por 8 câmaras, o último sobre a ampliação do sistema que passou a integrar 11 câmaras), sublinhando-se que as câmaras não visionam os locais mais restritos para a prática do culto religioso como são os interiores das igrejas, capelas e outros espaços de devoção.

2. O direito fundamental à autodeterminação informacional e a proteção da privacidade

2.1. Indica-se, no anexo E do Memorando n.º13/18 – GGCG, que o responsável pela conservação e tratamentos dos dados recolhidos por via da utilização do sistema de videovigilância é o Comandante do Destacamento Territorial de Tomar da Guarda Nacional Republicana.

Declara-se ainda o cumprimento dos direitos de informação, em conformidade com o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 1/2005 e na Portaria n.º 373/2012, de 16 de novembro. Para além dos avisos informativos afixados no Santuário «em todos os acessos ao perímetro do mesmo, exterior e interior», declara-se que «será também efetuada uma ampla ação de divulgação junto dos órgãos de comunicação social, com a elaboração de panfletos no âmbito do Projeto “Santuário de Fátima Seguro”, onde sejam referidos os elementos de informação ao público» (cf. Anexo E do Memorando).

No que respeita aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º da Lei n.º 1/2005, afirma-se a conservação das gravações pelo tempo considerado indispensável para efeito de garantir o exercício dos mesmos (cf. Anexo E do Memorando), que não pode deixar de ser o de 30 dias, de acordo com o estatuído no n.º 1 do artigo 9.º daquele diploma legal – prazo, aliás, mencionado no mesmo Anexo.

Em face do declarado, a CNPD conclui verificar-se o respeito pelo disposto na Lei n.º 1/2005 quanto a estes aspetos essenciais à tutela do direito fundamental à proteção de dados, na vertente de autodeterminação informacional, conforme consagrado no n.º 1 do artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa.

2.2. Ainda no que diz respeito à tutela dos direitos dos titulares dos dados, em especial o direito ao respeito pela vida privada, consagrado no artigo 26.º da Constituição, importa considerar também a localização das câmaras e as características técnicas do equipamento, para verificar se o sistema integra as medidas necessárias à minimização do impacto sobre a privacidade decorrente da sua utilização.

Em relação a algumas câmaras suscetíveis de captação de imagens na área envolvente ao recinto verifica-se haver um risco de captação de imagens do interior das casas ou edifícios, que podem estar destinados à habitação.

Para além da argumentação do responsável de que *[a] envolvente do Santuário (vegetação e edifícios de culto) conjugada com a localização das câmaras de vídeo, não permite a captação de imagens que abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência* (Anexo B do Memorando), e em face da recomendação formulada pela CNPD no parecer n.º 40/2016, afirma-se agora no Anexo C do memorando que «o



sistema permitirá ainda a ocultação da visualização de determinadas zonas em todas as câmaras, através da aplicação de filtros (...)». No entanto, o facto de no Memorando não estarem especificadas as medidas tecnológicas adotadas para a ocultação da visualização não permite à CNPD avaliar da sua adequação e suficiência.

Assim, embora assinalando como positivo o facto de se ter procurado atender à sua recomendação, não pode a CNPD concluir que o limite imposto pelo n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005 está a ser efetivamente respeitado.

Não obstante no Memorando se declarar que as câmaras não captam imagens do interior dos edifícios destinados especificamente ao culto, a CNPD recorda que, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, é proibida a recolha de imagens de áreas destinadas a serem utilizadas em resguardo, como o são tipicamente os locais de culto.

No mais, declara-se que as imagens são conservadas por trinta dias e expirado esse prazo, caso não sejam consignadas em processo penal, são destruídas, com a notícia de tal facto lavrado em auto e descreve-se o procedimento de comunicação ao Ministério Público, em termos que parecem cumprir o disposto no n.º 1 do artigo 8.º e do n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 1/2015.

3. Medidas de Segurança

Em relação às medidas de segurança descritas no Memorando, a generalidade das medidas são adequadas à finalidade de proteção das imagens e dos dados pessoais tratados.

Todavia, o Memorando é omissivo quanto a medidas de segurança na transmissão das imagens (entre o ponto de recolha e o ponto de receção das mesmas), não permitindo concluir haver um nível satisfatório de segurança quanto a este aspeto. A CNPD recorre, por isso, às declarações proferidas pela empresa que então prestava assistência ao sistema de videovigilância e que foram juntas ao processo n.º 1845/2016 (no seio do qual foi emitido o Parecer n.º 40/2016), e que descrevem um conjunto de medidas que previnem ou mitigam o risco de acesso por terceiros às imagens transmitidas. No

A



pressuposto de que tais medidas foram implementadas e que se mantêm, a CNPD não tem, quanto a este aspeto, reservas a assinalar.

Sobra, no entanto, a questão da utilização do sistema de alerta de voz.

No Memorando (Anexo B) declara-se que o sistema de videovigilância, na parte que incide sobre a envolvente do recinto do Santuário, não permite a gravação de voz, acrescentando-se contudo que as câmaras 9 a 11 estão dotadas de um sistema de alerta de voz, para além de todas as câmaras que compõem o sistema apresentarem entrada de microfone e saída de áudio, bem como entrada e saída de alarme.

Ora, a CNPD não encontra, em ponto algum do pedido formulado pelo responsável, a indicação de que se pretende proceder à gravação de som, mesmo que limitada a situações de perigo concreto para a segurança de pessoas e bens.

Não deixa, porém, de assinalar não ser evidente que a captação de som constitua um meio adequado e necessário a garantir a segurança das pessoas e bens, na situação de perigo concreto, a qual, se bem se vê as coisas, já terá sido detetada por outra via. Com efeito, se a captação de som é ativada em função da captação de imagens, não se alcança o seu valor acrescentado; se outros são os eventos que alertam para a situação de perigo e que, portanto, são suscetíveis de ativar a captação de som, não se vislumbra a utilidade deste meio tão intrusivo da privacidade para garantia da segurança.

Sendo certo que não cabe na competência consultiva da CNPD pronunciar-se sobre a captação ou gravação de som fora das hipóteses descritas no n.º 6 e n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, que aqui, *prima facie*, não parecem estar verificadas¹, já lhe compete recomendar a adoção de procedimentos que garantam a desativação do sistema de

¹ Seja porque se afirma não existir gravação de voz em relação às câmaras que captam a envolvente do recinto (mais próximas de edifícios que podem estar destinados à habitação) e de ser admitir ser reduzida a capacidade de captação de som do interior de habitações), seja porque, embora esteja em causa a proteção da privacidade das pessoas, sobretudo na dimensão de reserva sobre a religião professada e sobre o ato de culto, a consideração de que o sistema incide sobre um recinto dedicado ao culto religioso, portanto essencialmente um local de introspeção e em que a expressão oral se reconduz essencialmente à oração, permite reconhecer que o risco de captação de conversas de natureza privada é substancialmente inferior por comparação com a realização de tais operações nas ruas de uma cidade.

captação e gravação de som logo que o sistema de alerta de voz cumpra a sua finalidade.

Na verdade, o princípio da minimização dos dados pessoais, enquanto expressão do princípio da proporcionalidade no contexto de tratamentos de dados pessoais, obriga a que o mecanismo de transmissão e gravação de som, por ser suscetível de abranger declarações das pessoas que se encontrem na área objeto de vigilância, apenas se mantenha ativo durante o período estritamente necessário à identificação de uma situação concreta de perigo para a segurança das pessoas e bens (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto). Cumprida a sua finalidade, deve o sistema entrar em modo que permita ainda a ativação da transmissão e gravação do som em nova situação que a justifique, mas sem proceder à efetiva transmissão e gravação do som enquanto tal situação não se repita.

4. Conclusão

No estrito âmbito das competências legalmente atribuídas à CNPD pela Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, e com os fundamentos expostos, a CNPD entende que, para o pleno cumprimento daquele regime jurídico em relação ao sistema de videovigilância do recinto do Santuário de Fátima, da responsabilidade da Guarda Nacional Republicana, devem ser adotadas, ou garantida a continuação da aplicação de, adequadas medidas de segurança na transmissão das imagens, bem como adotados procedimentos que mitiguem o impacto sobre a privacidade do mecanismo de alerta de voz, nos termos supra descritos.

Lisboa, 17 de julho de 2018



Filipa Calvão (Presidente)