



Parecer n.º 52/2018

I. Pedido

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre a Proposta de Lei n.º 150/XIII/4ª (GOV), que altera o regime do exercício da atividade de segurança privada e da autoproteção, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 34/2013, de 16 de maio.

O pedido formulado e o parecer ora emitido decorrem das atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados – RGPD), em conjugação com o disposto no n.º 1 do artigo 21.º e no n.º 1 do artigo 22.º, ambos da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPDP).

A apreciação da CNPD no presente parecer restringe-se aos aspetos de regime relativos aos tratamentos de dados pessoais, ou seja, a operações que incidam sobre informação respeitante a pessoas singulares, identificadas ou identificáveis – cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD.

II. Apreciação

A presente Proposta de Lei (a seguir «Proposta») *visa aperfeiçoar o regime existente* que regula o exercício da atividade de segurança privada, no seguimento de um processo de avaliação legislativa da Lei n.º 34/2013, previsto decorrer três anos após a entrada em vigor da lei, conforme determinado no seu artigo 66.º.

Teria sido de grande utilidade conhecer os resultados da avaliação realizada pelo Governo no que diz respeito ao funcionamento dos sistemas de videovigilância, uma vez que esse é um domínio em que a Proposta introduz alterações relevantes ao regime atualmente em vigor, importando assim saber das razões que fundamentam a opção legislativa.

Com efeito, na exposição de motivos da Proposta afirma-se que se prevê que os sistemas de videovigilância *estejam equipados com um sistema de alarmística que permita alertar as forças de segurança em caso de incidente que justifique a sua intervenção, e que estas possam ter acesso às imagens captadas em tempo real*. Todavia, não é adiantada qualquer justificação para esta significativa inovação.

Na verdade, esta é a questão essencial da Proposta que suscita mais reserva por parte da CNPD e merecedora de crítica neste parecer.

A Proposta introduz, numa nova redação dos n.ºs 7 e 8 do artigo 31.º, o seguinte texto:

(...)

«7- Os sistemas de videovigilância devem ter as seguintes características:

- a) Capacidade de acesso direto às imagens em tempo real pelas forças de segurança;
- b) Sistema de alarmística que permita alertar as forças de segurança territorialmente competentes em caso de perturbação que justifique a sua intervenção;

8 – Para efeitos do número anterior, os requisitos técnicos para os sistemas de videovigilância são fixados em portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna».

(...)

1. A falta de previsibilidade da norma legal

O regime do exercício da atividade de segurança privada e da autoproteção prevê atualmente – e não é, nessa matéria, substancialmente afetado pela Proposta em análise – que entre o vastíssimo universo de entidades que podem utilizar sistemas de videovigilância, há casos específicos em que a adoção de sistemas de segurança, incluindo a instalação de sistema de videovigilância, é obrigatória.



A saber, conforme disposto no artigo 8.º da Lei n.º 34/2013: instituições de crédito e sociedades financeiras; entidades gestoras de conjuntos comerciais acima de determinada área; estabelecimentos de exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte; farmácias; postos de abastecimento de combustível.

Além destes casos e sem prejuízo de exigências particulares previstas em legislação especial, são ainda obrigados a dispor de sistemas de segurança que inclui a instalação de sistemas de videovigilância (cf. artigo 9.º do mesmo diploma): estabelecimentos de restauração e bebidas que disponham de espaços destinados a dança¹; espetáculos desportivos em recintos desportivos; espetáculos e divertimentos em recintos autorizados.

De acordo com os n.ºs 1 e 4 do artigo 31.º, que não são alterados pela Proposta aqui em apreciação, a utilização de sistemas de videovigilância tem como objetivo *proteger pessoas e bens*, só podendo as *gravações obtidas de acordo com a presente lei (...)* ser utilizadas nos termos da legislação processual penal.

A finalidade do tratamento de dados pessoais aqui em causa é pois determinada, explícita e legítima, assim como estão estabelecidos os limites da utilização das imagens, sendo respeitado o princípio da limitação das finalidades, vertido na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD.

Contudo, a criação de uma nova obrigação para todas as entidades que tenham sistema de videovigilância ao abrigo desta lei, de acordo com o texto proposto para o n.º 7 do artigo 31.º, de estarem aptas a permitir o acesso às imagens em tempo real pelas forças de segurança, não se encontra sustentada em qualquer objetivo determinado e específico que permita aferir da sua necessidade, adequação e proporcionalidade em relação ao fim visado (cf. decorre da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD).

¹ Regime regulado pelo Decreto-Lei n.º 135/2014, de 8 de novembro, que é objeto de alteração através da Proposta de Lei n.º 151/XIII/4.ª (GOV), sobre a qual a CNPD emitiu o Parecer n.º 53/2018.

Em segundo lugar, salienta-se que a redação da norma é excessivamente aberta, deixando uma grande margem de discricionariedade quanto às condições do acesso e à posterior utilização das imagens, que é incompatível com a previsibilidade que qualquer disposição legal que restrinja direitos, liberdades e garantias dos cidadãos tem de conter, conforme vasta e consolidada jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

Também em relação ao regime de proteção de dados pessoais e à licitude do tratamento, nem todos os requisitos exigidos pelo artigo 6.º, n.º 3, segundo parágrafo, do RGPD estão cumpridos nesta Proposta, nomeadamente quanto às finalidades do tratamento e aos seus limites, bem como aos procedimentos tendentes a garantir a sua legalidade e lealdade.

Com efeito, não se entende se o acesso às imagens está dependente da existência de um alarme prévio e o que pode fazer espoletar esse alarme (se por ação humana, se por qualquer tipo de automatismo e, nessa situação, baseado em que critérios); que tipo de *perturbação* pode justificar a *intervenção* das forças de segurança e por que motivo é necessário ter acesso às imagens e não basta a deslocação rápida ao local; se, pelo contrário, o acesso pode ocorrer, a todo o momento, sempre que as forças de segurança o entenderem, uma vez que a conectividade está estabelecida; se podem as forças de segurança proceder à gravação das imagens recebidas, uma vez que tecnicamente esse procedimento seria fácil.

Acresce que a Proposta dispõe sobre um sistema de alarmística ligado à força de segurança territorialmente competente – embora sem precisar o grau da divisão territorial (que pode ser pequeno ou bastante alargado, representando neste último cenário um grau de intrusão mais elevado pela maior extensão do universo abrangido), mas não define quem acede e a que nível.

Se, na exposição de motivos, a descrição parece indicar uma atuação de causa-efeito (alarme-acesso às imagens), no texto do artigo 31.º não é estabelecida qualquer ligação entre o sistema de alarmística dos sistemas de videovigilância e a sua conectividade às forças de segurança para acesso às imagens. Antes pelo contrário, a exigência da capacidade de acesso direto vem antes da exigência do sistema de alarmística (cf. alíneas *a)* e *b)*).



Em suma, o texto da Proposta suscita um conjunto de questões muito sérias, com grande impacto na privacidade dos cidadãos e para as quais não oferece resposta. Sublinhe-se que não se trata aqui de requisitos técnicos – esses sim poderão ser tratados ao nível de norma regulamentar – mas de regulação substantiva que tem, por isso, de estar contida no corpo da lei.

É indispensável que a Proposta defina com rigor e clareza em que condições irá funcionar o sistema de alarmística e a sua relação ou não com o acesso direito ao sistema de videovigilância, bem como as condições de acesso, visualização e utilização posterior das imagens.

2. Necessidade, adequação e proporcionalidade

Tal como acima referido, o facto de a Proposta ser omissa quanto aos objetivos pretendidos com a criação da obrigação de os sistemas de videovigilância conterem um mecanismo de alarmística e capacidade de dar acesso direito às imagens às forças de segurança não permite analisar se os meios a utilizar são efetivamente necessários e adequados para atingir os fins desejados. Também não é possível avaliar a proporcionalidade das medidas concretas em relação à legitimidade dos interesses prosseguidos.

Há um óbvio alargamento do tratamento de dados pessoais quando se prevê um acesso em tempo real às imagens do sistema de videovigilância. A completa falta de clarificação legal das condições de acesso e utilização dessas imagens é violadora dos direitos e liberdades das pessoas. Não só os seus movimentos e comportamentos ficam todos registados em imagem, o que constitui um nível de intrusão bastante acentuado – mas que até aqui era mantido em registo codificado em cada entidade – como agora se pretende que possam ser visualizados em tempo real por forças de segurança, com capacidade de acesso direto e sem quaisquer limitações, inclusive com a possibilidade de gravar tais imagens.

Além disso, parece retirar-se do texto da Proposta que todos os sistemas de videovigilância instalados no âmbito do exercício da atividade de segurança privada ou autoproteção, previstos na presente lei, mesmo aqueles que não são de instalação obrigatória, conforme disposto nos artigos 8.º e 9.º, terão de estar dotados das características previstas no n.º 7 do artigo 31.º. Ora, isso seria sempre excessivo, na medida em que se concebe haver um grau de proteção diferenciado consoante os contextos em causa e, se os sistemas não são obrigatórios, então, a existir, não devem ser potenciadores de maior restrição de direitos.

Não é aceitável, naturalmente, este nível de imprecisão e de abertura no texto da Proposta. Há que estabelecer e limitar especificamente as condições deste tratamento de dados pessoais, sob pena de o tratamento ser desproporcional. Mas acima de tudo, há que determinar os objetivos em causa, justificar devidamente a opção legislativa à luz da impossibilidade de alcançar os fins de modo menos intrusivo e limitar as condições de acesso e utilização posterior das imagens, designadamente proibindo a interconexão com outros sistemas de informação. A lei deve conter as salvaguardas necessárias para proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Uma última nota ainda no que diz respeito ao prazo de conservação das imagens. A atual lei prevê um prazo de 30 dias, o qual sempre foi considerado excessivo pela CNPD nos anteriores pareceres que proferiu sobre esta matéria.

Não tendo ocorrido incidentes de segurança, passíveis de participação criminal, não se encontra fundamento para manter as imagens conservadas por um período de tempo tão longo, aumentando apenas o risco de acesso indevido aos dados. Deste modo, também não se vislumbra a razão por que esse prazo foi ainda alargado nesta Proposta em mais 48 horas (cf. nova redação do n.º 2 do artigo 31.º).

3. Valor probatório das imagens

Apesar da pretensão em aperfeiçoar o regime e em modernizar os sistemas de videovigilância na sua conectividade com as forças de segurança, a Proposta não dá nenhum passo, no sentido de garantir que as imagens captadas e conservadas pelos sistemas de videovigilância têm a qualidade e a integridade necessárias para serem usadas como prova forense em processo-crime.



Atentos os fins da videovigilância, essa é uma questão fundamental que deveria ser acautelada no texto legislativo. A imposição de investimento na sofisticação dos sistemas para permitir a sua conectividade com as forças de segurança, para o qual a Proposta prevê um período transitório de cinco anos, deveria, no mínimo, de ser acompanhada de uma disposição que exigisse que os sistemas de videovigilância garantissem a integridade e a qualidade das imagens.

Deste modo, os sistemas deveriam estar dotados de ferramentas que impeçam as imagens de ser manipuladas, que assegurem a veracidade da data e hora legal da sua captação – crucial para o seu valor probatório – e que contenham registos (*logs*) que permitam rastrear qualquer operação ou atividade realizada sobre as imagens, designadamente o acesso às imagens.

Além disso, seria ainda necessário estabelecer limitações quanto ao armazenamento das imagens em plataformas tecnológicas ou centros de dados fora da jurisdição nacional e que poderão colocar em crise o acesso a prova digital em tempo útil.

4. Outros aspetos

Destaca-se como positiva a alteração da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 37.º, relativa ao registo de atividades que deixa de ser notificado à CNPD para passar a ser inscrito numa plataforma informática disponibilizada pela Polícia de Segurança Pública para consulta das entidades fiscalizadoras.

Também é de assinalar como uma melhoria a exclusão expressa do âmbito de aplicação da lei da *gestão e monitorização de sistemas de segurança e a implementação de vigilância e controlo de acessos adotados em espaços para fins habitacionais* (cf. nova redação da alínea *c*) do n.º 6 do artigo 1.º).

Alerta-se para o facto de o artigo 59.º da Proposta, sobre contraordenações e coimas, conter remissões contraditórias (cf. alínea *p*) do n.º 1 e alínea *k*) do número 2).

III. Conclusões

A CNPD entende que o texto da Proposta, naquilo que tem um maior impacto em termos de proteção de dados e da privacidade das pessoas, constante do n.º 7 do artigo 31.º da Proposta, é demasiadamente aberto não tendo o indispensável grau de previsibilidade para os cidadãos quanto aos efeitos da norma e quanto ao nível de restrição dos direitos, liberdades e garantias.

Assim, tendo em conta o atrás exposto, a CNPD considera o seguinte:

1. O texto da Proposta tem de determinar claramente a finalidade do tratamento adicional de dados pessoais, materializado no acesso em tempo real às imagens pelas forças de segurança;
2. Deve ser clarificado o funcionamento do sistema de alarmística e em que circunstâncias concretas é ativado, bem como, a existir, a sua relação com o acesso às imagens pelas forças de segurança;
3. Devem ser expressamente definidas as condições de acesso às imagens, a duração do acesso, bem como as eventuais condições de utilização posterior das imagens ou a proibição de as forças de segurança gravarem as imagens e de realizarem interconexões com outros sistemas de informação;
4. Deve ficar estabelecido que as exigências do n.º 7 do artigo 31.º se aplicam apenas às entidades que estão obrigadas a ter sistemas de videovigilância (cf. artigos 8.º e 9.º), e não a todos os sistemas monitorizados por empresas de segurança privada ou por serviços de autoproteção ao abrigo desta lei;
5. Seja qual for a opção legislativa, devem ser introduzidas as salvaguardas necessárias para minimizar o risco de afetação dos direitos e liberdades das pessoas;
6. Devem ser inseridas obrigações quanto à qualidade e integridade das imagens para que estas tenham o valor probatório necessário em processo-crime.

Lisboa, 13 de novembro de 2018


Luís Barroso (Relator)