

Parecer n.º 39 /2014

I. PEDIDO

1. Através do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna (GSEAAI) foi solicitado o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre um projeto de instalação, pela Polícia de Segurança Pública (PSP), de um sistema de videovigilância na cidade de Leiria.

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.

2. 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, o parecer da CNPD restringe-se à pronúncia sobre a conformidade do pedido face às necessidades de cumprimento das 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 de se nos locais objeto de vigilância com recurso a câmaras fixas estão afixados avisos, com simbologia adequada, em local bem visível, informação sobre a existência e a localização das câmaras de vídeo, a finalidade da captação de imagens e sons e a identificação do responsável pelo tratamento dos dados recolhidos, 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, salvo quando excecionados porque sejam suscetíveis de constituir perigo para a defesa do Estado ou para a segurança pública ou quando possam constituir uma ameaça ao exercício dos direitos e liberdades de terceiros ou, ainda, quando esse exercício prejudique a investigação criminal em curso ou nos casos em que se verifica a prática de um crime.

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.

Cumpr assim emitir parecer.

II. APRECIACÃO

1. Videovigilância em locais públicos de utilização comum na cidade de Leiria

Sendo pacífico o entendimento de que a utilização dos sistemas de videovigilância colide com os direitos à imagem, à liberdade de movimentos e ao direito à reserva da intimidade da vida privada, e constituindo aquela utilização um tratamento de dados pessoais, a CNPD recorda que a compressão, mesmo que legalmente fundada, dos direitos fundamentais à reserva da intimidade da vida privada e à proteção de dados pessoais tem, nos termos constitucional e legalmente prescritos, de restringir-se ao mínimo indispensável para a salvaguarda de outros direitos e interesses

constitucionalmente protegidos – cf. artigos 26.º, n.º1, 35.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Por essa razão, a Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, assenta numa proibição geral de utilização de tais sistemas no espaço público suscetível de ser afastada mediante autorização administrativa, a qual possui carácter precário e só pode ser emitida para finalidades específicas (e enunciadas na lei) e por um período de tempo limitado (fixando a lei o período máximo de duração) – cf. n.º 1 do artigo 2.º, artigo 3.º e n.ºs 5 e 6 do artigo 5.º da referida lei.

Ora, este regime legal e de modo específico a natureza precária da autorização espelham o carácter excecional da utilização de videovigilância em espaços públicos, exigindo pois que circunstâncias específicas que revelem a adequação, a imprescindibilidade e a ausência de excessividade da vigilância por este meio estejam demonstradas em cada caso concreto.

A CNPD permite-se ainda recordar que o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, e especificamente a expressão "em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência" tem, necessariamente, que ser entendido como referência a locais em que seja fundadamente expectável a existência temporária de uma criminalidade qualitativa e/ou quantitativamente anormal em comparação com um dado padrão de "normalidade" na ocorrência de crimes; sendo certo que ilícitos de natureza civil ou de mera ordenação social não têm enquadramento nesta previsão legal¹.

¹ Não são pois as «[...] incivildades [...], os pequenos desacatos, as vozearias e o ruído» enunciados na fundamentação que acompanha o pedido, ou demais ilícitos de mera ordenação social invocados, que justificarão a utilização de sistemas de videovigilância.

A não se entender assim, porque a ocorrência de crimes é aleatória em localização, natureza e tempo, seria justificável o uso indiscriminado da videovigilância pelas forças de segurança em todos os locais e ocasiões numa dada cidade ou numa extensa zona dessa cidade, o que obviamente significaria a restrição do conteúdo essencial dos direitos fundamentais supra enunciados, em clara violação do disposto no n.º 3 do artigo 18.º da CRP.

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

Em relação ao direito de informação, decorre dos elementos constantes do anexo da fundamentação constante do processo que o mesmo parece estar assegurado, nos termos exigidos pelo artigo 4.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, e da Portaria n.º 373/2012, de 16 de novembro.

No que aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º daquele diploma legal, também se afigura estarem assegurados, com as limitações decorrentes do disposto no n.º 2 e 3 do mesmo artigo.

3. Das características técnicas do equipamento

As características técnicas do equipamento utilizado (descritas no Anexo B da fundamentação apresentada pela PSP), previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2005, são apreciadas à luz da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

O sistema de videovigilância em apreciação é composto por 19 câmaras fixas, muitas das quais apresentam capacidade para uma rotação de 360.º – aparentemente dispensando, por força desta característica, a instalação e utilização de outras câmaras fixas em espaços territoriais tão reduzidos – que cobrem 26 artérias da cidade de Leiria.

Todavia, dado o teor da descrição das características técnicas do equipamento fica a dúvida sobre se o sistema que se pretende instalar cumpre tais características ou se

pretende cumpri-las. Admitindo, porém, e para não condicionar logo à partida o presente parecer, que quando se diz na fundamentação que «a câmara a aplicar *deve* ser fixa» ou que «o sistema de gravação de vigilância de rede *deverá* suportar 32 câmaras» [itálico nosso] – só para dar alguns exemplos –, se pretende descrever o equipamento que compõe o sistema, a CNPD em apreciação da referida descrição entende o seguinte:

- a) Dos elementos constantes do processo, designadamente dos Anexos B, C, E e F à fundamentação que acompanha o pedido de parecer, retira-se que o procedimento não está devidamente instruído, encontrando-se omissos elementos sobre os quais, nos termos da lei, a CNPD tem de emitir parecer ou cujo cumprimento, no âmbito do parecer, cabe à CNPD verificar.

Demais, quanto a alguns desses aspetos, o que se consegue inferir da análise do processo aponta mesmo no sentido de haver incumprimento da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, como se passará a expor.

- i. Não existem elementos no processo que permitam concluir se os locais de colocação das câmaras garantem a não visualização do interior de casas ou edifícios habitados (não se indica a altura a que serão colocadas as câmaras, não se conseguindo adivinhar a mesma a partir da análise dos fotogramas); aliás, associada à capacidade de rotação e *zoom* das câmaras, a circunstância de a zona que se pretende cobrir com este sistema ser qualificada como residencial no Anexo D da fundamentação, assim como de muitas das ruas onde se pretende colocar as câmaras aparentarem ser muito estreitas e ainda do que é possível inferir dos pontos de colocação das câmaras assinalados nos fotogramas apresentados, como locais de localização das câmaras, indiciam precisamente que tal não está assegurado. Não sendo suficiente a afirmação de que o sistema admite a colocação de filtros.

Nessa medida, e em face da informação disponível no processo, a CNPD entende que se verificam indícios de violação do disposto no n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro.

ii. As medidas de segurança físicas relativamente ao local onde vão estar instalados os monitores e, especificamente, os equipamentos de gravação de imagens não se encontram suficientemente especificadas – apenas se afirma tratar-se de zona de acesso reservado e de compartimento condicionado, respetivamente (cf. Anexo F da fundamentação).

- b) Ao longo do anexo B é referida a capacidade do equipamento para reprodução de imagens e som, bem como capacidade para procurar e reproduzir imagens gravadas e controlar a reprodução das mesmas – tais características permitem ao utilizador do equipamento violar a proibição de cópia das gravações obtidas, prevista no artigo 9.º, n.º 3, da Lei n.º 1/2005, a qual não admite exceção, não sendo por isso tidas como admissíveis.

Na verdade, a exceção a que se refere aquele preceito por remissão (indireta) para o artigo anterior diz unicamente respeito ao acesso aos dados para efeito do seu envio ao Ministério Público, na hipótese de haver gravação de imagens que tenham relevância criminal, caso em que deve ser enviado o suporte original das imagens, não prevendo a lei que as forças de segurança pública façam ou conservem qualquer cópia das mesmas.

Por essa razão, a CNPD entende dever ser alterada esta característica do equipamento.

É ainda imprescindível que o sistema de *logs*, para além do registo das restantes operações, permita identificar as situações em que tal ocorra, para efeito de auditoria.

- c) Sendo indispensável o cumprimento das obrigações a que alude o artigo 4.º da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, não se vê afirmado nos elementos juntos ao processo que haja encriptação das imagens gravadas nem que a

transmissão das mesmas para o servidor seja feita de modo cifrado. Aliás, a referência ao protocolo FTP remete para a não encriptação da transmissão.

Sobre esta matéria a CNPD já se pronunciou e alertou para o perigo de intercepção das comunicações, impondo-se por isso que as mesmas sejam efetuadas de forma segura. Escusado seria recordar aqui o perigo de redes criminosas intercetarem as comunicações e acederem ou até alterarem os dados transmitidos.

De resto, se não é referido qualquer protocolo de encriptação, naturalmente que também não é feita referência à atualização regular dos certificados de encriptação, nos termos prescritos pelo n.º 3 do anexo à Portaria n.º 372/2012.

Em relação ao procedimento de transmissão e conservação dos dados recolhidos, importa também sublinhar que, para além do registo (*logs*) dos acessos às imagens gravadas, é imprescindível que qualquer outra operação seja objeto de registo, designadamente o eventual envio ao Ministério Público das imagens – por só com estes registos ser possível, em sede de auditoria, verificar o cumprimento dos limites de utilização do sistema.

Reitera-se que a transmissão das imagens de vídeo por *links wireless* torna, na perspetiva da CNPD, vulnerável todo o procedimento de transmissão, como se teve oportunidade de referir no Parecer n.º 30/2012, de 11 de junho, não bastando a informação das comunicações serem por “único ponto da estação base/satélite”.

A CNPD entende por isso que, nos termos descritos na fundamentação que acompanha o pedido, o procedimento de transmissão dos dados não apresenta os níveis de segurança adequados.

- d) Verifica-se, de acordo com as características técnicas apresentadas em anexo ao pedido, que as câmaras utilizadas são suscetíveis de gravar som e têm capacidade de “reduzir o ruído”.

Todavia, não resultando do pedido que se pretende gravar som, a CNPD conclui que o dado *voz* não é objeto do presente tratamento, devendo a utilização das câmaras ser feita de modo a desativar o modo de captação e gravação áudio, uma vez que só com autorização específica é possível a captação e gravação de som.

- e) Refira-se ainda não se alcançar a razão de ser da referência no referido Anexo B da fundamentação a que o «sistema de gravação de vigilância de rede *deverá* suportar 32 câmaras» [itálico nosso].

Porque deve ter o sistema esta capacidade, quando o pedido está limitado a 19 câmaras, é para a CNPD uma incógnita, não se alcançando os motivos de ordem técnica que possam justificar tal necessidade imperiosa.

III. RECOMENDAÇÃO

Com o objetivo da assegurar a finalidade de proteção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção da prática de factos qualificados pela Lei como crimes no local em causa, recomenda-se que seja efetuada periodicamente a comparação do número de ocorrências verificadas antes e depois de implementado o sistema, perante as mesmas circunstâncias físicas do espaço e de número de população envolvida, e verificado o número de ocorrências detetadas através do sistema de videovigilância e cuja autoria não teria sido constatada a não ser pela utilização da videovigilância.

IV. CONCLUSÃO

No estrito âmbito das competências legalmente atribuídas à CNPD pela Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, e com os fundamentos expostos, a CNPD entende que o sistema de videovigilância que a PSP pretende instalar em locais públicos de utilização comum no concelho de Leiria não está em plena conformidade com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

Assim, em face dos elementos constantes do processo, a CNPD entende que:

- i.* Existem indícios de violação do disposto no n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro;
- ii.* As medidas de segurança físicas relativamente ao local onde vão estar instalados os monitores e os equipamentos de gravação de imagens não se encontram suficientemente especificadas;
- iii.* O *hardware* descrito comporta a capacidade de gravar imagens e som e o *software* de as reproduzir, pesquisar e controlar a reprodução das mesmas, características que têm de ser eliminadas; É imprescindível que o sistema de registo de eventos (*logs*) permita identificar as situações em que se proceda a essa reprodução, para efeito de auditoria;
- iv.* O procedimento de conservação e transmissão dos dados não apresenta os níveis de segurança adequados;
- v.* Não sendo o dado *voz* objeto do presente tratamento, deve a utilização das câmaras ser feita de modo a desativar o modo de captação e gravação áudio.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 6 de maio de 2014



Filipa Calvão (Presidente)