



PARECER N.º 77/2015

I. PEDIDO

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

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.

II. Âmbito de competência da CNPD

1. 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, 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.

2. Da ilegitimidade da utilização de sistema de videovigilância para fins de controlo de tráfego por falta de base legal

Cumpre, porém, notar que a competência da CNPD apenas está limitada ao disposto naqueles preceitos legais nos casos e na estrita medida em que o tratamento de dados pessoais a realizar com a utilização de sistemas de videovigilância tenha em vista alguma das finalidades descritas no artigo 2.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro.

Sucede que, *in casu*, o pedido tem em vista uma finalidade que não tem enquadramento neste diploma legal. Com efeito, do pedido de parecer e da informação e fundamentação que o acompanha resulta que em causa está a apreciação de um «pedido de autorização para utilização de sistema de videovigilância urbana e controlo de tráfego rodoviário no Município [*rectius*, Concelho] de Tomar».

Da análise do Anexo B – 2.ª Parte da fundamentação elaborada pelo Comando Distrital da PSP de Santarém deduz-se que o sistema de videovigilância tem em vista a proteção de pessoas e bens e prevenção da prática de crimes no concelho de Tomar. E a esta finalidade, prevista e reconhecida como legítima em abstrato na alínea c) do n.º 1 do



artigo 2.º da Lei n.º 1/2005 se restringem os argumentos expostos naquele anexo. Não se encontra, por isso, fundamentação específica para a necessidade de controlo do tráfego.

Nem se encontra na Lei n.º 1/2005 fundamento que legitime o tratamento de dados pessoais para essa finalidade.

Na verdade, a finalidade de controlo de tráfego não se confunde com a finalidade de prevenção e repressão de infrações estradais – a qual, de resto, envolve a utilização de meios de vigilância eletrónica específicos (aos quais vem associado a recolha de imagem como meio auxiliar de prova), que neste procedimento não se encontram previstos. A utilização de sistemas de vigilância eletrónica com a finalidade de prevenção e repressão de infrações estradais rege-se, nos termos da mesma Lei, por um outro diploma legal, aqui em concreto nem sequer invocado (cf. artigo 14.º da Lei n.º 1/2005 e Decreto-Lei n.º 207/2005, de 29 de novembro).

Deste modo, não tendo a Lei n.º 1/2005, de 1 de janeiro, regulado a utilização de sistemas de videovigilância para controlo ou monitorização do tráfego, nem se encontrando tal regulação em outro diploma legal especial, a sua utilização, porque envolve tratamento de dados pessoais (associado à identificação da matrícula dos veículos), rege-se-á pela Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2005, de 24 de agosto – Lei de Proteção de Dados Pessoais. E nos termos deste diploma legal, na medida em que de tal monitorização dentro de um concelho implica ou pode implicar o tratamento de informação relativa à vida privada dos cidadãos (*v.g.*, localização), o tratamento está proibido pelo n.º 1 do artigo 7.º, só podendo ocorrer mediante autorização da CNPD (cf. n.º 2 do artigo 7.º).

Assim, com os fundamentos expostos, se conclui não poder o procedimento de autorização de sistema de videovigilância da competência do Senhor Ministro da Administração Interna abranger o tratamento de dados pessoais resultante da utilização de sistema de videovigilância para controlo de tráfego.

Razão por que o presente parecer se limitará a avaliar o sistema de videovigilância e o tratamento de dados pessoais decorrente da sua utilização para a finalidade de proteção de pessoas e bens e de prevenção de crimes.



II. Videovigilância em locais públicos de utilização comum na cidade de Tomar para a finalidade de proteção de pessoas e bens e prevenção de crimes

1. Nota prévia

Não pode a CNPD deixar de assinalar que na fundamentação que acompanha o presente pedido (em especial no Anexo B – 2.ª parte), da responsabilidade do Comando Distrital da PSP de Santarém, são invocadas circunstâncias que indiciam a violação de garantias fundamentais dos cidadãos.

Na verdade, invoca-se, no §7 do Anexo B – 2.ª parte, que em determinado bairro do concelho de Tomar *residem mais de 250 pessoas de etnia cigana*, para no mesmo ponto se referir um outro bairro, também identificado, e que em conjunto com aquele é qualificado como zona de *composição étnico-social problemática*.

Considerando que o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) proíbe o tratamento do dado origem étnica, proibição que o n.º 1 do artigo 7.º da LPD vem precisar, a CNPD estranha que um Comando Distrital da PSP utilize este dado pessoal sensível para, além do mais, fazer a partir dele juízos valorativos em que assenta um pedido de um novo tratamento de dados pessoais – indiciando mesmo a inobservância do disposto no artigo 13.º da CRP.

A ligeireza na abordagem jurídica do tratamento de dados pessoais aqui em vista revela-se ainda no emprego de conceitos vagos e técnica e juridicamente pouco rigorosos, como seja a *prática de muitas incivildades* (Anexo B 2.ª Parte, § 4), ou *criminalidade imanente* qualificada, na fundamentação, como *preocupante* (Anexo B 2.ª Parte, § 7), e que são invocados para fundamentar o pedido.

Outros fundamentos, esses já com aparente cobertura legal, são apresentados de forma pouco congruente, como sucede com a alegação de que se conhece que a criminalidade de que são vítimas os turistas é elevada ao mesmo tempo que se afirma ser *completamente desconhecida* (*«muita da criminalidade praticada a turistas, acaba invariavelmente por não ser denunciada localmente e nem tão pouco constar das estatísticas criminais, por ser completamente desconhecida. São as denominadas cifras negras, que embora não se possa precisar e quantificar, neste caso podem atingir*



valores elevados» (Anexo B 2.ª Parte, § 10). E quando se indicam números para caracterizar a criminalidade, qualificam-se como *crimes graves (criminalidade violenta e grave)*, ilícitos penais que no ordenamento jurídico não integram claramente a categoria de criminalidade violenta, nem se vê como possam ser genericamente qualificados como crimes graves (*v.g., furto de veículo, furto em veículo, furto em residência, furtos em estabelecimento*) – (Anexo B 2.ª Parte, § 14).

Porque os termos em que a fundamentação que acompanha o pedido em apreço não se coadunam com o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, o que ainda é mais censurável quando tais juízos e afirmações são feitos por quem tem uma especial obrigação ética, deontológica e jurídica de não os fazer, a CNPD recomenda que, de futuro, os elementos instrutórios de pedidos deste tipo seja expurgada de todas as referências que indiciem a violação de normas constitucionais e legais.

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

Em relação ao direito de informação, decorre dos elementos constantes da fundamentação constante do processo (Anexo G – 6.ª Parte) que o mesmo não está plenamente assegurado 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. Na verdade, apenas se declara o cumprimento das exigências constantes das alíneas a) e c), estando omissa a referência à finalidade da captação de imagens.

É, pois, imperioso que tal omissão seja colmatada, para cabal esclarecimento dos cidadãos.

No que respeita aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º daquele diploma legal, nada é declarado quanto à garantia de exercício dos mesmos. Nestes termos, não pode a CNPD pronunciar-se quanto ao cumprimento do disposto no artigo 10.º, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.



3. Das características técnicas do equipamento

Da descrição do sistema de videovigilância, constante da mesma fundamentação, resulta que o sistema é composto por 10 câmaras do tipo PTZ¹, distribuídas por 6 dos locais com *maior índice de criminalidade no concelho de Tomar*. As câmaras podem ser orientadas de forma manual, operadas por controlo remoto, ou de forma pré-programada, não estando prevista a aplicação de máscaras de privacidade.

Assinale-se que apesar de na fundamentação se indicar que 8 das câmaras são móveis, da análise das suas características conclui-se serem câmaras fixas, com capacidade para rotação em 360º.

O responsável pela conservação e tratamento dos dados será a Divisão Policial de Tomar do Comando Distrital de Polícia de Santarém.

Dos elementos constantes do processo, retira-se que a instrução, embora extensa é omissa, ou insuficiente, quanto a alguns 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. Vejamos.

3.1. No que diz respeito às condições de segurança do local onde está instalado a central de monitorização, descritas no Anexo D – 4.^a Parte da fundamentação, nota-se que a referência a um sistema *informatizado de alta segurança* com controlo biométrico e confirmação por PIN é escassa, o que impede uma análise exaustiva da segurança que providencia ou de eventuais fragilidades inerentes.

Também não são definidos os *eventos* que desencadeiam os alertas automáticos por e-mail. A expressão “qualquer evento no sistema” é pouco esclarecedora.

Nessa medida, fica prejudicado um juízo cabal da CNPD sobre as condições de segurança do tratamento de dados, como impõe o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

¹ PTZ ou “Pan-tilt-zoom”, refere-se à capacidade de rodar a câmara nos eixos horizontal (pan) e vertical (tilt), e de fazer zoom.

3.2. Quanto ao registo de *log* refere-se, no mesmo Anexo, que *todas as ações efetuadas no sistema* são objeto de registo. Não é claro se a alteração da orientação do foco das câmaras se inclui neste conjunto de ações auditáveis. Uma vez que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, alínea d), da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro, *todas as intervenções realizadas ao nível dos sistemas locais são registadas de forma a que sejam auditáveis*, alerta-se para a necessidade do registo daquela ação.

3.3. No que diz respeito à transmissão de imagens, a descrição do sistema, no mesmo Anexo D – 4.ª Parte, não é suficientemente esclarecedora quanto ao cumprimento da exigência de encriptação prévia dos dados, constante da alínea c) do n.º 3 do Anexo à Portaria 372/2012, de 16 de novembro. É importante clarificar se as câmaras procedem à cifragem dos dados antes de efetuarem a comunicação à central.

De resto, também não é feita referência à atualização regular dos certificados de encriptação, nos termos prescritos no mesmo preceito.

A CNPD alerta para o perigo de interceção 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

3.4. Ainda relativamente à segurança dos dados em tráfego, é referido que o sistema suporta o protocolo HTTP mas não há referência ao uso de HTTPS. Uma vez que a descrição técnica das câmaras apresenta compatibilidade com este protocolo, a CNPD recomenda o uso desta tecnologia para aumentar o nível de confidencialidade dos dados.

Em síntese, a CNPD entende que, nos termos descritos na fundamentação que acompanha o pedido, o procedimento de conservação e de transmissão dos dados não apresenta os níveis de segurança adequados.

4. Da captação de imagens do interior das casas ou edifícios habitados

No Anexo C – 3.ª Parte da fundamentação, declara-se que *as câmaras de videovigilância não têm implementadas quaisquer câmaras de privacidade que*



impeçam a visualização do interior das casas ou dos edifícios habitados. Para em seguida se afirmar que «para resolver esta situação, poderá o Município proceder a colocação de objetos tipo “pala” para bloquear os ângulos de visão pretendidos [...]».

Cumpra esclarecer, em primeiro lugar, que o responsável pelo tratamento de dados pessoais que a utilização do sistema de videovigilância implica é, de acordo com o declarado no procedimento e em conformidade com o estatuído no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 1/2005, a Divisão Policial de Tomar do Comando Distrital de Polícia de Santarém, independentemente de quem esteja a financiar a instalação e manutenção de tal sistema. Nessa medida, não se compreende a afirmação acima transcrita, que parece revelar algum equívoco quanto à responsabilidade na garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos no âmbito deste tratamento.

Com efeito, é à Divisão da PSP em causa que cabe definir os termos do tratamento de dados e sobre o mesmo responsável recai a obrigação de observar os limites e proibições estabelecidos no artigo 7.º, n.ºs 4, 6 e 7, da Lei n.º 1/2005.

Assim, podendo deduzir-se do declarado e acima transcrito e dos fotogramas que integram a fundamentação que acompanha o pedido que há um risco sério de captação de imagens do interior das casas ou edifícios habitados, recai sobre a Divisão Policial de Tomar do Comando Distrital de Polícia de Santarém o dever de aplicar as máscaras que garantam a sua não captação (cf. alínea c) do n.º 2 do Anexo à Portaria 373/2012, de 16 de novembro), ou medidas equivalentes.

De outro modo, nos termos do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, a utilização do sistema de videovigilância está proibida nas zonas onde tal risco se verifica.



III. CONCLUSÃO

1. A autorização de sistema de videovigilância para fins de controlo de tráfego não encontra fundamento na Lei n.º 1/2005, de 1 de janeiro, alterada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, estando por isso o tratamento de dados com tal finalidade sujeito a autorização prévia da CNPD nos termos gerais definidos na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2005, de 24 de agosto, pelo que o presente parecer não incide sobre o tratamento de dados pessoais resultante da utilização de sistema de videovigilância para controlo de tráfego.
2. 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 o sistema de videovigilância que a PSP pretende instalar em locais públicos de utilização comum no concelho de Tomar não está em conformidade com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, porquanto:
 - i. O direito de informação não cumpre o disposto na alínea b) do artigo 4.º da Lei n.º 1/2005;
 - ii. O procedimento de transmissão dos dados entre as câmaras de vídeo e a central não apresenta os níveis de segurança adequados;
 - iii. Não está cumprido o disposto na alínea c) do n.º 3 do Anexo à Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro;
 - iv. Existindo o risco sério de captação de imagens do interior das casas ou edifícios habitados, não está cumprido o disposto na alínea c) do n.º 2 do Anexo à Portaria 373/2012, de 16 de novembro; deve por isso o responsável adotar a medida aí descrita ou medidas equivalentes, sob pena de violação do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro.

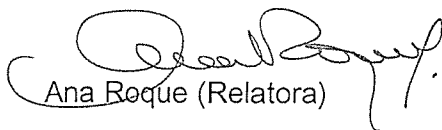
Por ser insuficiente a descrição das características técnicas do sistema quanto às medidas de segurança, não pode a CNPD pronunciar-se de forma cabal sobre o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, não podendo



Por o pedido e a fundamentação que o acompanha serem omissos quanto às garantias de exercício dos direitos de acesso e eliminação de dados, não pode a CNPD pronunciar-se quanto ao cumprimento do disposto no artigo 10.º, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 25 de novembro de 2015


Ana Roque (Relatora)