

Processo nº 6411/2008

PARECER N.º 34 /2008

Assunto: Projecto de Proposta de Lei que visa aprovar o regime de recolha e tratamento de dados no âmbito dos sistemas de videovigilância nas escolas

1. O pedido

Sua Excelência a Senhora Ministra da Educação vem solicitar que a Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) emita parecer sobre o Projecto de Proposta de Lei que visa aprovar o regime de recolha e tratamento de dados no âmbito dos sistemas de videovigilância nas escolas.

O pedido formulado decorre das atribuições conferidas à CNPD pelo n.º 2 do artigo 22º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, e é emitido no uso da competência fixada na alínea a) do n.º 1 do artigo 23º do mesmo diploma legal.

2. Apreciação

Na exposição de motivos constante do preâmbulo do Projecto de Proposta de Lei em análise refere-se o propósito do legislador de, adoptando, embora, um procedimento “específico e integrado” destinado a melhor satisfazer as exigências de celeridade, economia e eficiência, fazer observar, no tratamento de dados pessoais a realizar no âmbito dos sistemas de videovigilância a instalar nas escolas, os princípios e os fins subjacentes à Lei 67/98, de 26 de Outubro.

Reafirmando este propósito, no nº5 do artigo 3º do projecto em análise aponta-se este último diploma como lei supletiva em relação ao respectivo conteúdo, pelo que o presente diploma se apresenta como lei especial em relação ao regime geral naquele definido.

O regime previsto no presente projecto versa pois, inequivocamente, sobre tratamento de dados pessoais, cabendo assim à CNPD pronunciar-se sobre a compatibilidade dos seus dispositivos com os princípios integradores da protecção de dados pessoais em termos de se concluir se tal desiderato foi atingido.

É o que nos propomos, nos termos e com os fundamentos seguintes:

2.1. Considerações gerais

Envolvendo os sistemas de videovigilância restrições de direitos, liberdades e garantias – v.g. direito à imagem, liberdade de movimentos, direito à reserva da vida privada –, caberá à lei decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflito de direitos fundamentais, que as restrições se limitem «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais (cf. artigo 18.º n.º 2 da CRP).

O princípio da proporcionalidade exige que as medidas restritivas adoptadas sejam proporcionais e adequadas ao fim visado e correspondam a um motivo social pertinente (cf. artigo 6.º da Directiva n.º 95/46/CE de 24 de Outubro de 1995, transposta pela Lei 67/98).

Assim, a legitimidade dos tratamentos a realizar no âmbito do diploma em análise terá de ter como pressuposto que estes sejam considerados necessários, adequados e proporcionados e com uma finalidade determinada e explícita.

2.2. Apreciação do Projecto

2.2.1. Numa abordagem geral do diploma em análise, afigura-se-nos que o projecto pretende adequar-se ao regime geral de protecção de dados pessoais.

Com efeito, ao longo do diploma é feito apelo à aplicação do regime previsto na Lei 67/98, de 26.10, como lei de aplicação subsidiária (cf. artigo 1º nº5) e como princípio geral orientador (cf. artigo 4º nº1), bem como ao respectivo regime sancionatório (artigo 13º).

E, em particular, o diploma identifica o responsável pelo tratamento e o subcontratante (cf. artigo 1º nºs 3 e 4); indica a finalidade do tratamento (cf. artigo 2º); especifica os dados objecto de tratamento (cf. artigo 7º); impõe a adopção de medidas de segurança (cf. artigo 11º); determina a destruição de dados recolhidos ilegalmente (cf. artigo 4º nº8); observa o cumprimento dos direitos de informação (cf. artigo 10º nº1) e de acesso e eliminação (cf. artigo 12º nº1); fixa limites ao período de conservação dos dados (cf. artigo 9º); reconhece competências à CNPD (cf. artigos 3º nº3, 5º nº2, 6º nº2, 9º nº3 e 11º nº2) e sujeita ao dever de sigilo quem tenha tido acesso à informação (cf. artigo 9º nº5).

Todavia, analisado sistematicamente, apercebemos imprecisões, a justificar ressalvas que entendemos pertinentes sobre algumas das disposições do projecto.

2.2.2. Como resulta do disposto no artigo 28º nº1 alínea a) e nº2 da Lei 67/98, de 26.10, o tratamento de dados pessoais objecto do Projecto em análise, estando embora sujeito a autorização da Comissão Nacional de Protecção de Dados, pode ser autorizado por diploma legal, não carecendo neste caso de autorização desta entidade.

No caso em apreço, entendeu o legislador optar por esta última solução, porquanto, como se pode ler na exposição de motivos que determinaram a elaboração do projecto de diploma em apreço, considerou que o tratamento individualizado (pela CNPD) para

cada escola seria susceptível de “comprometer as exigências de celeridade, economia e eficiência por que se deve reger a actuação administrativa”.

Com o devido respeito, este entendimento não pode deixar de suscitar reparo à CNPD.

Com efeito, estando em causa matéria atinente a direitos, liberdades e garantias, o tratamento de dados em apreço não pode ser sujeito a simples aplicação dos enunciados princípios que regem a actividade da Administração.

Atenta a natureza (inequivocamente sensível) dos dados pessoais em causa, o tratamento sempre dependeria de controlo prévio da Comissão Nacional de Protecção de Dados, que analisaria cada caso de *per si* à luz dos princípios da proporcionalidade e da finalidade, em termos de avaliar se os meios a utilizar se mostrariam necessários e idóneos à finalidade prosseguida.

Por isso, diversamente do que se afirma na citada exposição de motivos, afastada estaria sempre a possibilidade de, por recurso ao disposto no artigo 27º nº2 da Lei 67/98, a CNPD autorizar a simplificação ou a isenção da notificação do tratamento.

Todavia, apesar das dificuldades inerentes ao elevado número de escolas abrangidas, a CNPD, com observância escrupulosa dos princípios aplicáveis, disponibilizou meios e agilizou procedimentos (por recurso à informática) que lhe têm permitido dar resposta atempada aos pedidos de autorização que lhe vêm sendo feitos, resposta que, curiosamente, se tem revelado mais célere e expedita que o processo legislativo em curso.

2.2.3. Em obediência ao disposto nos artigos 7º nº 2, 29º e 30º da Lei 67/98, o presente projecto terá de conter as indicações obrigatórias a que se refere o artigo 30º da Lei 67/98, de 26.10.

Passamos assim à análise sistemática do diploma à luz das referidas exigências legais.

Artigo 1º (objecto)

O teor do preceito extravasa claramente o objecto do diploma ao qual se referem apenas os nºs 1 e 2.

No que ao nº2 se refere, seria conveniente que o legislador precisasse a que “outras formas de captação” (de som ou imagem) alude uma vez que não vislumbramos outras para além das enunciadas.

Aos responsáveis pelo tratamento de dados e pelo sistema, este último como subcontratante, na definição do artigo 3º, alínea e), da Lei 67/98, se referem os nºs 3 e 4. Justificar-se-ia, em nosso entender, a autonomização destes dispositivos relativamente aos dois primeiros.

Veríamos ainda vantagem em que o denominado responsável pelo sistema passasse a ser designado como subcontratante, precisamente, e que o legislador definisse a natureza da sua intervenção e as garantias que deve oferecer em termos de segurança técnica e de organização do tratamento e ainda que referisse a exigência de contrato ou acto jurídico que o vincule ao responsável pelo tratamento (cf. artigo 14º nºs 2 e 3 da Lei 67/98).

O nº5 do preceito, que se reporta à Lei 67/98, de 26.10, enquanto lei subsidiária, justificaria ser autonomizado, dispensando desta forma os diversos apelos que ao longo do diploma se vão fazendo à aplicação da referida Lei.

Artigo 2º (Finalidade)

A redacção do artigo, sob a epígrafe “Finalidade do tratamento de dados” refere-se também, a nosso ver sem o necessário rigor, a “finalidades da instalação de sistemas de videovigilância”.

Analísado o preceito no estrito âmbito do tratamento de dados pessoais, se as finalidades enunciadas nas alíneas a) e b) decorrem da fundamentação explanada no preâmbulo do diploma (que alude à criação de condições adequadas à segurança física dos bens instalados nas escolas), já as finalidades referidas nas alíneas c) e d) nos suscitam alguma reserva.

Vejamos:

Pretende-se que, para além da prevenção da prática de actos ilícitos (de natureza criminal, contra-ordenacional ou disciplinar) – alínea c) -, a informação recolhida possa vir a ser utilizada como prova da infracção em processo penal ou em processo cível relacionado com dano patrimonial – alínea d).

A recolha de dados para fins de prevenção da prática de ilícitos criminais e para utilização como meio de prova em processo penal apresenta-se englobada numa estratégia integrada que visa a protecção de pessoas e bens, tarefa que é desempenhada na prossecução do interesse público. O que está em causa é assegurar a dissuasão, bem como registar e documentar a eventual prática da infracção.

No entanto, o tratamento só será legítimo quando se apresentar como necessário à execução de finalidades legítimas do seu responsável e desde que “não prevaleçam os direitos, liberdades e garantias do titular dos dados” - artigo 8º nº 2 da Lei 67/98.

Daí que entendamos que não cabe neste âmbito a recolha seja para a finalidade de prevenção de infracções disciplinares seja para a finalidade de utilização como meio de prova em processo cível relacionado com dano patrimonial.

Sugere-se assim que a redacção do artigo apenas preveja a finalidade de protecção de pessoas e bens em instalações situadas em perímetros escolares.

Artigo 3º (utilização de meios)

O preceito prevê no seu nº1 a sujeição da instalação e utilização dos sistemas de videovigilância e do tratamento de dados (fora do horário escolar), mediante requerimento do Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação, a prévia autorização do membro do Governo responsável pela educação, cujo conteúdo se mostra enunciado no nº2.

O nº3 do preceito prevê, sem prejuízo do disposto no nº1, que:

- a utilização do sistema de videovigilância em horário de funcionamento escolar fique sujeita a autorização da CNPD
- se considere atribuída a autorização da CNPD decorridos 60 dias sobre a apresentação do pedido à esta entidade, se esta se não tiver pronunciado nesse prazo.

A redacção do artigo suscita-nos as observações seguintes:

É evidente que o legislador pretende estabelecer como regra a necessidade de o tratamento a realizar em qualquer das escolas abrangidas pelas atribuições e competências do Ministério da Educação ser autorizado previamente por esta entidade, a requerimento do Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério da Educação.

Mas percebe-se aqui alguma confusão entre o tratamento de dados pessoais recolhidos por sistema de videovigilância e a instalação e utilização deste sistema nas escolas. E se ao Ministério da Educação cumpre controlar e financiar toda a actividade respeitante à instalação e utilização do sistema, já se nos afigura duvidoso que surja como autoridade de protecção de dados com competência para autorizar o tratamento de dados pessoais em matéria particularmente sensível como a aqui em apreço.

A persistir-se, todavia, neste propósito, a autorização prevista no nº2 terá de conter, para além dos elementos elencados, a identificação dos responsáveis pelo tratamento dos dados e pelo sistema, bem como as demais informações a que se refere o artigo 29º da Lei 67/98, de 26.10.

Nesse caso, e dado que se não apontam razões para que a autorização seja atribuída com carácter excepcional e transitório, também se nos afigura desprovido de sentido que a autorização especifique a sua duração.

Não se percebem também as razões que conduzem a que o tratamento fora do horário escolar não seja sujeito a controlo prévio pela CNPD uma vez que também há tratamento de dados pessoais fora daquele horário. Deste modo, sendo o tratamento único, sujeito, portanto, aos mesmos princípios enformadores, a CNPD terá de ser chamada a pronunciar-se sobre o tratamento na sua globalidade, independentemente do horário em que ocorre.

Finalmente, a previsão de deferimento tácito do pedido de autorização pela CNPD constante do nº3 do preceito afigura-se-nos insustentável à luz dos princípios de protecção de dados pessoais na medida em que cada tratamento exige uma análise cuidada e ponderada dos interesses em cada caso em conflito.

Artigo 4º (Princípios de instalação e utilização de sistemas de videovigilância)

Apesar da epígrafe do preceito, misturam-se aqui apelos aos princípios de protecção de dados (cf. nºs 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 8)) e referências à possível criação de centros de monitorização e controlo, aspectos que resultariam clarificados se fossem autonomizados entre si (v.g. direito de informação, conservação e eliminação dos dados) ou fossem objecto de diferente tratamento sistemático (caso dos centros de monitorização).

Para além desse reparo, outras observações se nos suscitam:

O corpo do nº3 deveria referir-se à escolha dos locais de instalação de câmaras (e não à identificação dos referidos locais) e no elenco a que se refere a respectiva alínea b) deveria figurar também o número de câmaras.

O nº4 refere-se à captação de som e imagem e nos nºs 5 e 8 retoma-se a referência à captação de som. A esse propósito a CNPD tem a observar que, tendo em consideração a finalidade do tratamento, entende como excessiva a captação de som.

Relativamente ao conceito de “risco” a que se alude na alínea b) e no nº4 do preceito, sugere-se a necessidade da sua melhor concretização, pois afiguram-se-nos demasiado abrangentes os termos utilizados – “riscos detectados”/“locais onde se verifique o risco de origem ou de prática de ilícitos”, tendo em conta o princípio da proporcionalidade.

Quanto à autorização para a destruição de dados recolhidos ilegalmente a que se refere o nº8, salienta-se que a mesma deve ser ordenada sempre pelo responsável pelo tratamento, sendo de utilidade explicar a concretização prática de tal autorização.

Alerta-se para a conveniência de dotar o sistema de alertas e de propriedades que lhe permitam desligar automaticamente a captação de imagem.

Regista-se com agrado a iniciativa do legislador ao estabelecer no nº7, em nome do respeito pela privacidade, locais onde é de todo vedada a captação de dados. Mas, sendo de supor que nesses locais nem mesmo é permitido instalar câmaras, a previsão do nº8 sempre será redundante no que respeita aos locais referidos.

Artigo 5º (Dever de notificação)

Os elementos a incluir na notificação à CNPD, a que se refere o nº2 do preceito, deverão ser os elencados no artigo 29º da Lei 67/98, bem como o tipo de condições de segurança e a localização das câmaras. Deve pois cuidar de se adequar a previsão deste dispositivo ao referido preceito legal. Dispensável já se apresenta a indicação dos

números de série e a identificação dos modelos de câmaras, uma vez que tais elementos se mostram desnecessários ao tratamento em apreço.

Artigo 6º (regras aplicáveis)

Prevê a atribuição à CNPD de poderes de fiscalização do sistema. Mas, considerando que a Lei 67/98 já atribui à CNPD poderes de autoridade para proceder a intervenções como as descritas no preceito, afigura-se-nos não existir fundamento para o mesmo.

Artigo 7º (dados objecto de tratamento)

Por razões de lógica sistemática o preceito deveria constar entre os primeiros artigos do diploma. Deveria ainda incluir os dados de transmissão – comunicação, entidade a quem foi comunicado, meio utilizado para a comunicação e excluir, como em anotação anterior referimos, o tratamento do som.

Afigura-se-nos mais acertado que a alínea b) do preceito antes refira a “identificação de quem visiona em nome e sob as ordens dos responsáveis pelo tratamento e pelo sistema”.

Artigo 8º (Procedimentos no registo de dados e respectiva comunicação)

O nº1 refere a expressão “incidente” sem explicitar o seu alcance. Daí que se aperceba alguma confusão entre o responsável pelo tratamento e o responsável pelo sistema, certo que, no âmbito de um tratamento de dados pessoais o segundo actua como subcontratante, e portanto por conta do responsável pelo tratamento (cf. artigo 3º alínea e) da Lei 67/98).

Seria assim conveniente a clarificação dos procedimentos objecto de previsão em termos de distinguir o tratamento de dados pessoais e as operações que respeitam a instalação e funcionamento dos equipamentos.



No nº2, face ao que deixámos referido em anotação ao artigo 2º do diploma, afigura-se-nos que a disponibilização (sem prévia visualização) de cópia dos registos para efeitos de “processo cível relacionado com dano patrimonial” terá de respeitar, apenas, a pedido de indemnização cível conexo com a acção penal (cf. artigos 71º e ss. do Código de Processo Penal).

Relativamente à previsão do nº3, importaria que a mesma se articulasse com a lei de processo penal em termos de explicitar quem decide quais são os meios estritamente necessários para assegurar o exercício das competências de prevenção e investigação pelos órgãos de polícia criminal.

Os nºs 4 e 5 do preceito referem-se a formas de comunicação e ao dever de respeito pelos princípios de protecção de dados de confidencialidade (que julgamos mais correcto que privacidade), autenticidade e segurança.

Considerando a possibilidade de efectuar a comunicação por via electrónica, para além dos requisitos de segurança referidos no artigo 11º do diploma deverá remeter-se expressamente para a previsão dos artigos 14º e 15º da Lei 67/98.

Artigo 9º (Conservação dos dados)

O nº1 refere-se a registo de dados quando mais correcto será referir-se ao prazo de conservação dos próprios dados. Propõe-se por isso a necessária alteração. Para efeitos de fiscalização importa saber ainda qual o período de conservação dos *logs*.

A prorrogação do prazo prevista no nº2 parece-nos incorrecta, na medida em que, quando haja lugar a processo de inquérito (e apenas nesse caso), não ocorre a destruição de dados. Sugere-se por isso a eliminação do preceito, acrescentando-se ao nº1 a expressão seguinte: *sem prejuízo de conservação para efeitos penais*.

O nº3 prevê o alargamento do período de conservação dos dados, a pedido dos interessados, “para efeitos de utilização em processo cível relacionado com eventual dano patrimonial”, mediante autorização da CNPD.

Esta redacção não pode merecer a concordância da CNPD, porquanto, já o dissemos acima, a recolha de dados apenas pode ser utilizada em processo penal, ainda que em acção cível conexa com este.

Artigo 10º (Informações dos locais)

Pensamos que a epígrafe do preceito deveria ser “Direito de informação” porque mais conforme com a terminologia usada em matéria de protecção de dados.

Partindo do pressuposto que o sistema só permitirá a captação de imagens, sugere-se que a alínea b) do nº1 apenas se refira à gravação de imagem, excluindo-se assim a referência ao som.

Artigo 11º (Segurança e controlo da informação)

O preceito é de todo omissivo no que se refere ao funcionamento do sistema, devendo o legislador clarificar, designadamente, quem controla o sistema, qual o papel da escola ou agrupamento de escolas, se haverá um subcontratante por escola ou agrupamento de escolas ou se será designado um único subcontratante a nível nacional, qual o âmbito de intervenção do centro de monitorização.

O nº2 do preceito, na medida em que respeita aos poderes da CNPD decorrentes da Lei 67/98, deverá ser eliminado, porque desnecessário.

Artigo 12º (Direitos dos interessados)

Quanto à epígrafe do preceito, parece-nos que a mesma deveria ser “Direitos dos titulares dos dados”.

O nº1 remete para o artigo 11º da Lei 67/98 que regula os direitos de acesso, rectificação e eliminação dos dados pelo respectivo titular. Daí que se apresente desnecessária a formulação do nº2 do preceito porquanto já prevista no artigo para o qual se remete.

Artigo 13º (Infracções)

Não nos suscita qualquer observação.

Artigo 14º (Informação para fins estatísticos)

A formulação utilizada parece-nos pouco precisa. Importa que o legislador clarifique, designadamente, se a informação a que se refere contém ou não dados pessoais.

3. Conclusões

3.1. Estando em causa matéria atinente a direitos, liberdades e garantias, o tratamento de dados a que o diploma em análise se reporta não pode ser sujeito a simples aplicação dos princípios de celeridade, economia e eficiência que regem a actividade da Administração;

3.2. Pelo contrário, este tratamento sempre estaria sujeito a controlo prévio da Comissão Nacional de Protecção de Dados, que analisaria cada caso de *per si* à luz dos princípios da proporcionalidade e da finalidade, em termos de avaliar se os meios a utilizar se mostrariam necessários e idóneos à finalidade prosseguida;

3.3. Por isso, diversamente do que se afirma na exposição de motivos do diploma em análise, afastada estaria sempre a possibilidade de, por recurso ao disposto no artigo 27º nº2 da Lei 67/98, a Comissão Nacional de Protecção de Dados autorizar a simplificação ou a isenção da notificação do tratamento;

3.4. Por outro lado, apesar das dificuldades inerentes ao elevado número de escolas abrangidas, a Comissão Nacional de Protecção de Dados, com observância escrupulosa dos princípios aplicáveis em matéria de protecção de dados pessoais, disponibilizou meios e agilizou procedimentos (por recurso à informática) que lhe têm permitido dar resposta atempada aos pedidos de autorização que lhe vêm sendo feitos, resposta que se tem revelado mais célere e expedita que o processo legislativo em curso, o que, em nosso entender, poderá pôr em causa a utilidade do prosseguimento deste processo;

3.5. Nos termos do Protocolo Adicional à Convenção nº 108 do Conselho da Europa **para a protecção das pessoas relativamente ao tratamento automatizado de dados de carácter pessoal**, ratificado por Portugal, o controle e a fiscalização do tratamento de dados pessoais em respeito pelas liberdades consagradas na Constituição e na Lei terá de ser assegurado por entidades públicas independentes, atribuições em Portugal atribuídas à Comissão Nacional de Protecção de Dados (cf. artigo 21º da Lei 67/98, de 26.10);

3.6. Afigura-se-nos assim de duvidosa legalidade que o Ministério da Educação surja como autoridade de protecção de dados com competência para autorizar o tratamento de dados pessoais recolhidos por sistema de videovigilância objecto do diploma em análise;

3.7. Caso o legislador entenda prosseguir com o processo legislativo, a Comissão Nacional de Protecção de Dados entende, no que respeita a cada um dos preceitos objecto da análise supra efectuada, que deverão ser tidas em conta as objecções que deixámos assinaladas.

É este o sentido do parecer da CNPD a respeito do projecto de diploma que nos foi apresentado.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Lisboa, 6 de Outubro de 2008

Luís Barroso

(Concorda, mas não assina por não estar presente)

Eduardo Campos

Ana Roque

Carlos Campos Lobo

Helena Delgado António (relatora)

(Concorda, mas não assina por não estar presente)

Vasco Almeida

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)