

f



PARECER N.º 12/2016

I. Pedido

1. Através do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna foi solicitado parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre o pedido de instalação e utilização, pela Polícia de Segurança Pública (PSP), de um sistema de videovigilância na vila de Ponte de Lima.

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.

Em causa está o pedido de autorização de utilização de câmaras fixas na vila de Ponte de Lima. O pedido vem acompanhado de um documento identificado como «Projeto de videovigilância: vila de Ponte de Lima», do qual consta a fundamentação do pedido e a informação técnica do sistema, doravante designado por “fundamentação”.

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 combater incividades ou ilícitos de mera ordenação social, por falta de base legal

Cumpr, 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, da informação e fundamentação que acompanha o pedido de parecer resulta que o pedido de autorização de funcionamento do sistema de videovigilância em Ponte de Lima visa a *proteção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados* e a *prevenção de prática de factos qualificados pela lei como crime*

em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência – cf. páginas 2, 4 e 5 da fundamentação que acompanha o pedido.

Todavia, da mesma fundamentação parece resultar, além de uma intenção genérica de promover «o sentimento de segurança e o bem-estar das pessoas» (v.g., página 8), que perpassa todo o texto da fundamentação que acompanha o pedido, uma específica finalidade, reiterada ao longo da referida fundamentação, de prevenção e combate às «incivildades» (cf. páginas 5, 7, 8, 9, 11, 12, 22 da fundamentação) e aos ilícitos de mera ordenação social – cf. página 12 («condutas anti-sociais») e páginas 35 e 36, Anexo E («condutas anti-sociais», «podendo até servir de prova em processo penal ou contra-ordenacional»).

A simples leitura de 3 parágrafos da página 11 da fundamentação revela claramente que uma das finalidades, senão mesmo a principal, da utilização do sistema de videovigilância em Ponte de Lima nada tem que ver com a prevenção de crimes, mas antes com a prevenção de *incivildades*:

«Será de extrema importância ressaltar que acometer uma avaliação desta natureza à criminalidade registada e consequentemente, ao seu impacto socioeconómico, será deveras redutor, considerando que o sentimento de insegurança dos frequentadores assenta numa perspectiva bastante mais lata, na qual se inserem as incivildades e o ambiente geral sentido.

Importa realçar que a área visada, pela falta de controlo social que lhe é inerente, proporciona um ambiente de anomia onde as normas não são respeitadas, sendo certo que dada a sua dimensão geográfica e populacional, o controlo exercido pelas autoridades policiais é também mais problemático.

Esta situação conduz a que determinadas incivildades se tornem recorrentes, produzindo um certo mal-estar entre quem as presencia com frequência. Não nos referimos aos delitos, mas também a formas visíveis de exclusão social como o desemprego, a mendicância, a toxicodependência, a realização de pequenas tarefas a troco de algum dinheiro (ex. estacionamento de veículos), a presença de indivíduos na via pública, entre outros».

Ora, a CNPD vê-se forçada a notar que não se encontra na Lei n.º 1/2005 fundamento que legitime o tratamento de dados pessoais para a finalidade de prevenir ou combater ilícitos de mera ordenação social ou eventuais *incivildades*.

Com efeito, a Lei n.º 1/2005 restringe, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, a utilização de sistemas de videovigilância à tutela dos bens jurídicos com maior relevância para a comunidade – cuja afetação é merecedora da qualificação como crime – deixando de fora a tutela de outros bens jurídicos de menor relevância jurídica. O que, aliás, é reforçado no mesmo diploma legal quando, no artigo 8.º, se admite apenas a utilização das gravações para efeitos de prova no âmbito de processos criminais («quando uma gravação, de acordo com a presente lei, registre a prática de factos com relevância criminal»). E é anda confirmado, *a contrario*, pela admissão dos registos vídeo para efeitos de prova em processo contraordenacional apenas quanto aos sistemas de proteção florestal e deteção de incêndios florestais (cf. alínea c) do n.º 2 do artigo 15.º).

Deste modo, não tendo a Lei n.º 1/2005 previsto nem regulado a utilização de sistemas de videovigilância para prevenção da prática de factos qualificados pela lei como ilícitos de mera ordenação social – menos ainda para prevenir incivildades –, a sua utilização para tais finalidades, porque envolve tratamento de dados pessoais reger-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 tal monitorização no centro de uma vila implica ou pode implicar o tratamento de informação relativa à vida privada dos cidadãos, 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 Ministro da Administração Interna abranger o tratamento de dados pessoais resultante da utilização de sistema de videovigilância para prevenção da prática de ilícitos não-criminais, não podendo em circunstância a alguma os registos de imagens obtidos com tal sistema ser utilizados como prova no âmbito de processos contraordenacionais.

III. Videovigilância em locais públicos de utilização comum na vila de Ponte de Lima para a finalidade de proteção de pessoas e bens e prevenção de crimes

1. Ponto prévio

Não pode a CNPD deixar de assinalar que a convicção do Comando Distrital de Viana do Castelo da PSP de que *«a confiança do cidadão nestes sistemas e na sua atualização tem vindo a crescer de forma significativa, existindo uma efetiva disponibilidade das pessoas para abdicar (obviamente na exacta medida da necessidade) de privacidade, em função da colocação de sistemas de videovigilância em espaços públicos, com plena consciência do seu valor em termos do aumento da sua segurança, mesmo que percecionada»* carece de demonstração – cf. página 10 da fundamentação. E, portanto, não pode servir de fundamento para qualquer ponderação da proporcionalidade quanto à utilização do sistema de videovigilância que se pretende utilizar. Aliás, a percepção da CNPD é até a contrária: o número crescente de participações e denúncias que os cidadãos apresentam à CNPD revela uma crescente consciência da importância da salvaguarda da sua privacidade, em especial no contexto dos espaços públicos.

Do mesmo modo, também parece carecer de demonstração a afirmação, a páginas 35 e 36 da fundamentação que acompanha o pedido (Anexo E), de que a *«implementação de um sistema de videovigilância tem um forte impacto na prevenção e redução de condutas anti-sociais e criminais ou ainda que contribui para [...] uma melhoria e revitalização do tecido social (interrompendo a espiral de degradação que muitas vezes se instala devido à prática reiterada de algumas condutas sociais)»*.

No mais, a CNPD abstém-se, por não caber na competência que lhe está legalmente atribuída, de se pronunciar sobre os fundamentos da utilização da videovigilância, os quais, no essencial, ficam reduzidos a bem pouco, dada a aparentemente pouco significativa quantidade de crimes registados (aliás, não foi apresentado qualquer número) – cf. páginas 34 e 35 da Fundamentação (Anexo E) e a focalização da

argumentação, expendida na fundamentação que acompanha o pedido, nos recorrentes comportamentos que revelam incivilidade.

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

Em relação ao direito de informação, o pedido não vem acompanhado de qualquer elemento que permita concluir estar aquele plenamente assegurado.

Apenas se declara, no Anexo F da fundamentação (página 36) que, «*em todos os acessos da área em causa, será colocada informação referente à existência do sistema de videovigilância, nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 1/2005*», e que «*a simbologia utilizada para tal obedece aos requisitos constantes na Portaria n.º 373/2012, de 16 de novembro*». Ou seja, apenas se declara o cumprimento das exigências constantes da referida portaria, não sendo apresentados elementos que o permitam verificar.

Assim, não pode a CNPD pronunciar-se sobre o cumprimento da obrigação legal de informação dos cidadãos, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005.

No que respeita aos direitos de acesso e eliminação dos dados, previstos no artigo 10.º daquele diploma legal, apenas se menciona a possibilidade do seu exercício no anexo H, a propósito da conservação dos dados. 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

A CNPD presume que as câmaras a utilizar, instaladas em postos de iluminação pública, são em número de nove – apesar de tal não ser declarado – uma vez que são nove os locais do centro histórico e da zona ribeirinha daquela vila indicados no Anexo C da referida fundamentação (cf. páginas 22 e seguintes).

3.1. Em primeiro lugar, cumpre notar que no Anexo B da fundamentação apenas são elencadas algumas das características dos equipamentos de captura e gravação de imagens, o que é insuficiente para uma cabal apreciação da conformidade do sistema com as exigências legais e regulamentares. Consultadas informações adicionais pela CNPD, junto dos *websites* dos fabricantes, verifica-se que as câmaras SF-IPSD272-30SI têm a funcionalidade de gestão remota do equipamento (nomeadamente a movimentação da câmara). Esta pode ser feita via *browser*, com recurso ao software do fabricante, ou via *smartphone*, utilizando uma aplicação gratuita. Ora, a possibilidade de gestão das câmaras fora da “Sala de Comando e Controlo”, a partir de um *smartphone*, representa uma ameaça séria para a segurança do sistema e privacidade dos dados dos cidadãos.

Como se compreende, de pouco serve a adoção de medidas de segurança quanto à entrada na sala de comando e controlo, quando o sistema permite a gestão das câmaras a partir de um *smartphone* que pode estar a ser utilizado em qualquer outro local.

Por essa razão, a CNPD recomenda que a PSP se certifique que a configuração do sistema não permite a gestão remota com este tipo de equipamentos, sob pena de se considerar não estarem cumpridas as exigências legais e regulamentares de segurança.

3.2. No que diz respeito à salvaguarda da privacidade e intimidade, em especial nas casas e edifícios habitados, refere-se no Anexo C da fundamentação que, *«para garantir a liberdade e privacidade dos blocos de habitação adjacentes, essas câmaras de videovigilância estarão equipadas com um algoritmo de encriptação de imagens, de forma a não focar áreas privadas (janelas, varandas, terraços, entre outros)»*.

Esta afirmação faz referência a duas tecnologias distintas e não relacionadas: a criptografia dos dados e a aplicação de máscaras de visualização. Enquanto a primeira é empregada para garantir a confidencialidade dos dados a comunicar/armazenar, a segunda é usada para garantir que a captura de imagens não incide sobre zonas de especial sensibilidade.



Deste modo, não é claro se os mecanismos *para garantir a liberdade e privacidade* passam pela aplicação de máscaras de visualização. E ainda que o seja, o pedido e respetiva fundamentação são omissos quanto à forma de aplicação de tais máscaras (se é feita programaticamente), nada se declarando também quanto ao registo em sistema de alterações a essa configuração.

Acresce que não fica esclarecido que aplicação de criptografia é utilizada neste sistema. Mais especificamente, fica por esclarecer se as comunicações entre as câmaras vídeo e a “Sala de Comando e Controlo” são cifradas ou são efetuadas sobre um canal cifrado, como impõe a alínea c) do no n.º 3 do Anexo da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

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.

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.

Em síntese, a CNPD não dispõe de informação suficiente para concluir se o procedimento de conservação e de transmissão dos dados apresenta os níveis de segurança adequados, não sendo também possível avaliar se estão respeitadas as proibições do n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, e portanto se está suficientemente garantida a privacidade dos cidadãos.

IV. CONCLUSÃO

1. A autorização de sistema de videovigilância para fins de prevenção da prática de ilícitos de mera ordenação social e de incividades 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 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, não podendo, por isso, as forças de segurança da vila de Ponte de Lima utilizar o sistema para prevenir tais práticas, nem servindo como prova em processo contraordenacional eventuais gravações que indiciem a prática de tais ilícitos.
2. Por omissão ou insuficiência da informação apresentada pela PSP para a avaliação do sistema de videovigilância que, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, cabe à CNPD realizar, especificamente quanto à garantia do direito de informação e às características técnicas do sistema, não pode a CNPD pronunciar-se de forma cabal sobre:
 - i. O cumprimento do disposto no disposto no artigo 4.º da Lei n.º 1/2005, como determina o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005;
 - ii. O respeito pelas proibições constantes dos n.ºs 6 e 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005;
 - iii. A adequação dos níveis de segurança a adotar em especial em relação às comunicações entre as câmaras de vídeo e a “Sala de Comando e Controlo”.
3. De todo o modo a CNPD recomenda que seja clarificado:
 - i. Se os mecanismos a adotar “para garantir a liberdade e privacidade” nas casas ou edifícios habitados passam pela aplicação de máscaras de visualização, se a aplicação de máscaras é feita programaticamente e se as alterações a essa configuração são registadas em sistema;
 - ii. Se as comunicações entre as câmaras vídeo e a “Sala de Comando e Controlo” são cifradas ou são efetuadas sobre um canal cifrado, em



conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 3 do Anexo da Portaria n.º 372/2012, de 16 de novembro.

4. Por constituir uma ameaça séria para a segurança do sistema e a privacidade dos cidadãos a possibilidade identificada nos equipamentos de gestão das câmaras fora da “Sala de Comando e Controlo”, a partir de um *smartphone*, deve o sistema ser configurado de modo a não permitir a gestão remota das câmaras de videovigilância.

É este o parecer da CNPD.

Lisboa, 10 de maio de 2016

Filipa Calvão (Presidente)