

PARECER/2022/18

I. Pedido

1. Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna foi solicitado, em 3 de dezembro de 2021, parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) sobre o pedido de autorização para instalação e utilização de um sistema de videovigilância na cidade do Porto, submetido pela Polícia de Segurança Pública (PSP).
2. O pedido foi apresentado nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de fevereiro, que regula a utilização de 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.
3. O pedido vem acompanhado de um documento do qual consta a fundamentação do pedido e a informação técnica do sistema, doravante designado por "Fundamentação", bem como a avaliação de impacto sobre a proteção de dados (AIPD).

II. Apreciação

i. Objeto do parecer a emitir nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro

4. Apesar de o pedido ter sido formulado ao abrigo da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, como, entretanto, esta foi revogada pela Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança e pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil a sistemas de videovigilância para captação, gravação e tratamento de imagem e som (doravante, Lei n.º 95/2021), a CNPD aprecia o presente tratamento de dados pessoais à luz do novo regime legal.
5. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021, o parecer da CNPD restringe-se à pronúncia sobre a conformidade do pedido com as regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos e com o previsto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º e nos artigos 16.º, 18.º a 20.º e 22.º do mesmo diploma legal.
6. De acordo com o disposto nestes artigos, é também objeto do parecer da CNPD o respeito pela proibição de instalação e utilização de câmaras fixas ou portáteis em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo e ainda a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência ou de estabelecimentos hoteleiros e similares, e quando essa captação afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada.

7. É igualmente objeto de parecer da CNPD a recolha e tratamento subsequente dos dados pessoais, em especial quando realizado através de um sistema de gestão de analítica dos dados captados, por aplicação de critérios técnicos, bem como o respeito pelas condições e limites de conservação das gravações.

8. Deve ainda a CNPD verificar se estão assegurados, a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas de acordo com a referida lei, os direitos de informação, acesso e eliminação, com as exceções previstas na lei.

ii. As finalidades do tratamento decorrente da videovigilância na cidade do Porto

9. Não obstante não caber, nos termos das competências definidas na Lei n.º 95/2021, à CNPD pronunciar-se sobre a proporcionalidade da utilização de sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum, essa competência já existe quando em causa estejam câmaras instaladas em áreas que sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo, ou quando aquelas captem imagens e som do interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência ou de estabelecimentos hoteleiros e similares, ou quando a captação de imagens ou som afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada (cf. n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º da Lei n.º 95/2021).

10. Trata-se de um tratamento de dados decorrente da instalação e utilização de 79 câmaras fixas na cidade do Porto, mais especificamente «nos principais arruamentos da baixa da cidade do Porto» (cf. Anexo A da Fundamentação), com fundamento no índice de criminalidade nessa zona (embora os elementos apresentados revelem a sua diminuição no período considerado).

11. De acordo com o declarado, o tratamento de dados pessoais tem em vista a proteção de pessoas e bens, públicos ou de acesso público, e a prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes, em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência, correspondendo assim às finalidades previstas na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 95/2021 (cf. págs. 3-4 da Fundamentação).

12. Declara-se também que «[a]s câmaras que serão instaladas apenas gravarão imagens, não cabendo qualquer captação/gravação de som neste sistema» (cf. pág. 4 da Fundamentação e anexo B, onde, a propósito das características dos equipamentos, se especifica a medida adotada para garantir que não há captação de som).

13. As áreas onde vão ser instaladas as câmaras, na zona da baixa da cidade, integram edifícios destinados a habitação, bem como unidades hoteleiras e edifícios com finalidades similares (cf. Anexo A da Fundamentação).

14. Neste aspeto, afirma-se no pedido que «[...] todas as câmaras terão máscaras/filtros em todos os edifícios e áreas por forma a garantir a privacidade das pessoas que habitem em áreas diretamente cobertas pela lente



das câmaras», especificando-se que «as máscaras de ofuscação» serão instaladas «[...] em todas as áreas que não correspondem a via pública, janelas de edifício a cota superior à via pública. Que se mantêm inalteradas durante as operações de *zoom*» (cf. Anexo B da Fundamentação). Na AIPD que acompanha o pedido acrescenta-se que «[q]uando a mera orientação das câmaras não for suficiente para garantir que áreas privadas e a zona balnear não é filmada, serão criad[a]s zonas de bloqueio digital de gravação através da programação do *software* da própria câmara».

15. Não obstante o declarado, as imagens que são apresentadas no anexo A da Fundamentação, que identificam a localização das câmaras, bem como os ângulos prováveis das câmaras, não permitem avaliar com precisão a aplicação planeada das referidas máscaras, prejudicando a conclusão sobre o respeito pelos limites definidos nos n.ºs 4 a 6 do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021.

16. Na verdade, apesar de a resolução dos fotogramas não permitir avaliar se a aplicação das máscaras – que correspondem, nos fotogramas, à desfocagem da imagem – cobre a totalidade das janelas e varandas dos edifícios, considerando os elementos constantes dos Anexos A e B afigura-se que o responsável pelo tratamento não tem a intenção de aplicar máscaras nas portas dos edifícios. Ora, a privacidade não tem de ser salvaguardada apenas dentro de casa mas também no acesso à mesma (por a informação sobre quem se recebe ou com quem se entra na própria casa ser, diretamente, informação relativa à vida privada e que merece reserva), razão por que se entende terem de ser revistas as áreas abrangidas pela colocação das máscaras, de modo a garantir a conformidade com o estatuído não apenas no n.º 5 como também no n.º 6 do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021.

17. De resto, recorda-se que o n.º 5 do artigo 5.º da referida lei exige agora que a privacidade seja respeitada não apenas nos edifícios destinados à habitação, mas também «nos estabelecimentos hoteleiros e similares», pelo que em todas as janelas e portas dos edifícios destinados a habitação, hotelaria ou fins similares têm de ser aplicadas máscaras de ofuscação.

18. Em suma, a CNPD recomenda a revisão das áreas a ser objeto de aplicação de máscaras de ofuscação, em conformidade com o disposto nos n.ºs 5 e 6 artigo 5.º da Lei n.º 95/2021, de modo a abranger as janelas e portas dos edifícios destinados a habitação e à atividade hoteleira ou similar, sob pena de afetação da intimidade da vida privada e de afetação direta da reserva da vida privada.

iii. A utilização de inteligência artificial para análise de dados pessoais em tempo real – “analítica de dados”

19. Pretende-se ainda, de acordo com a Fundamentação que acompanha o pedido, a análise de imagens com recurso a tecnologia de Inteligência Artificial. Com efeito, no Anexo B da Fundamentação, quando se

apresentam as características técnicas dos equipamentos refere-se sucintamente: «*Video Analíticos*: processamento das imagens para alertas automáticos, configuráveis pelos operadores do sistema, mas sem capacidade de reconhecimento facial ou leitura automática (critérios definidos no Anexo F, ponto 13)».

20. Todavia, o descrito no referido ponto 13 do anexo F não corresponde a critérios de análise dos dados pessoais, mas antes funcionalidades do software a utilizar.

21. Aliás, na alínea a) do ponto 13 do Anexo F afirma-se, explicitamente, que a «definição de critérios ou padrões de análise» caberá ao «responsável pelo tratamento e conservação dos dados do sistema de videovigilância do Porto» – sendo certo que a PSP é o responsável pelo tratamento para efeito da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, e do artigo 17.º da Lei n.º 95/2021 –, assim se evidenciando que o pedido de autorização é completamente omissivo quanto aos critérios por que se pauta a utilização desta tecnologia.

22. É certo, porém, que o artigo 16.º da Lei n.º 95/2021 admite que, «[p]ara os fins previstos do artigo 3.º, o tratamento dos dados pode ter subjacente um sistema de gestão analítica dos dados captados, por aplicação de critérios técnicos, de acordo com os fins a que os sistemas se destinam». Mas, note-se que, como estatui o n.º 2 do mesmo artigo, «[p]ara efeitos do disposto no número anterior, não é permitida a captação e tratamento de dados biométricos.»

23. Ora, esses critérios – que o legislador nacional denominou de «técnicos» – têm significativa relevância na avaliação da proporcionalidade desta específica operação de tratamento de dados pessoais, por serem suscetíveis de impactar sobre direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Devendo, por isso, ser objeto de uma ponderação específica sobre a sua adequação e necessidade face aos fins especificamente visados com a sua utilização, por parte de quem os define (o responsável pelo tratamento), bem como pelo órgão que, em sede de procedimento autorizativo, exerce a competência autorizativa do tratamento e pelo órgão com explícita competência consultiva nesta matéria (a CNPD).

24. Cabendo à CNPD emitir parecer sobre a aplicação concreta da tecnologia prevista no artigo 16.º da Lei n.º 95/2021, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º do mesmo diploma, pronuncia que é essencial para que o membro de Governo com competência autorizativa possa avaliar a proporcionalidade do tratamento de dados pessoais decorrente da utilização do sistema de videovigilância e, portanto, também desta específica operação de tratamento, de acordo com o disposto nos n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º da Lei n.º 95/2021, seria, para o efeito, indispensável a identificação e explicação (fundamentação) dos critérios que vão orientar a aplicação das funcionalidades descritas no ponto 13 do Anexo F. O que não sucede.

25. Ora, no referido ponto 13 do Anexo F apenas se enuncia como finalidade específica da utilização da tecnologia «a prevenção: da criminalidade geral, acentuada nos crimes contra as pessoas e património; e da

criminalidade violenta e grave», e fixam-se duas salvaguardas ou limites: «os operadores do sistema não têm capacidade para definição ou alteração dos critérios ou padrões de análise» e «em caso algum pode ser definido/autorizado critério que possa definir perfil que conduza a discriminação ou que viole o definido no artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto».

26. Simplesmente, tais salvaguardas não são suficientes para assegurar que a operação não implique, por exemplo, o tratamento de dados biométricos (proibido diretamente pelo n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 95/2021), sendo certo que a circunstância de se declarar que a tecnologia «não tem capacidade de reconhecimento facial ou leitura automática» (cf. anexo B) não significa ou não garante que não haja tratamento de outros dados biométricos.

27. Em suma, é indispensável a apresentação dos critérios de análise dos dados, sob pena de não se poder avaliar se este tratamento respeita os diferentes limites e condições previstos na lei e na Constituição da República Portuguesa. E é ainda essencial que se preveja que o código fonte, que se vai utilizar neste sistema, seja auditável, sob pena de se esvaziar a função e os poderes de fiscalização legalmente atribuídos à CNPD.

28. Deste modo, face à omissão, no pedido, na Fundamentação e na AIPD, da identificação dos critérios subjacentes à utilização do sistema de gestão de analítica de dados, a CNPD não consegue verificar se são respeitadas as condições e limites legais e constitucionais a essa utilização, nem o órgão com competência autorizativa tem elementos suficientes para avaliar a proporcionalidade da mesma. A CNPD recomenda, por tudo isto, que esta utilização não seja, por ora, objeto de autorização.

iv. Segurança do sistema de videovigilância

29. Na perspetiva da segurança do sistema de videovigilância, assinalam-se os aspetos que não se encontram acautelados e recomendam-se medidas de reforço para integrar algumas insuficiências do sistema.

30. Começando pela instalação física do sistema, ainda que se refira a altura a que serão colocadas as câmaras e outros aspetos relativos à segurança das mesmas, não se especifica onde se prevê ficarem os armários de telecomunicações com o *switch* e a alimentação elétrica PoE (*power on ethernet*). A CNPD limita-se, por isso, a recomendar que a solução a adotar contemple alarmística de intrusão também nos armários de comunicação onde ficarão ligadas as câmaras, sendo essencial que os mesmos não estejam localizados no chão ou a uma altura que os torne facilmente acessíveis e que, preferencialmente, todos os cabos sejam subterrâneos.

31. No anexo G referem-se mecanismos de redundância e alta disponibilidade, especificando-se no anexo B que existirá bastidor dedicado para suporte de infraestrutura de vários sistemas, entre os quais o backup. Da

informação disponibilizada parece resultar que a infraestrutura de *backup* estará no mesmo local físico que a infraestrutura principal, o que, a confirmar-se, não se afigura ser uma solução adequada.

32. Embora se preveja a disponibilidade dos dados em relação a avarias no armazenamento, por via de uma *storage* de *backup*, não está explicitamente prevista a recuperação dos dados em caso de eliminação accidental. Recomenda-se que o sistema de cópias de segurança assegure a disponibilidade dos dados dentro da janela temporal definida que são os 30 dias.

33. Quanto às câmaras, elas vêm descritas de forma genérica, no anexo B, não sendo indicados os protocolos com os quais as câmaras são compatíveis. Face a esta omissão, a CNPD limita-se a recomendar a desativação de todos os protocolos que não forem essenciais para o funcionamento do sistema.

34. E ainda quanto às câmaras, declara-se ainda que apresentam «elevado nível de segurança, com passwords de 3 níveis para acesso ao sistema» (cf. Anexo B). A CNPD recorda que, se a senha por omissão que vem de fábrica não for alterada, o sistema fica comprometido desde o início e recomenda a adoção de uma política de gestão das senhas nas câmaras, não devendo ser utilizada uma senha única para todos os equipamentos.

35. Descreve-se o processo de comunicação e de tratamento dos dados, indicando-se dois locais de visualização das imagens: a sala de visualização PSP, situada no Batalhão de Sapadores dos Bombeiros do Porto, e o Centro de Comando e Controlo do Porto do Comando Metropolitano da PSP Porto. Importa aqui destacar que se declara agora assegurar «a total separação dos dados para o CGI [Centro de Gestão Integrada] e a sua distribuição em espaços físicos diferentes quer a nível lógico quer ao nível físico das redes e dos serviços», afirmando-se que todo o sistema será operado exclusivamente por polícias da PSP (cf. Anexo B) e ainda que o acesso à referida sala de visualização PSP é restrito aos policias devidamente credenciados para o efeito (cf. anexo F). O acesso restrito é também declarado quanto ao local onde estão instalados os ecrãs de visionamento do Centro de Comando e Controlo do Porto, definindo-se para ambos os locais a imprescindibilidade de autorização e de acompanhamento de pessoas não credenciadas.

36. A CNPD assinala como muito positiva a autonomização, dentro do Centro de Gestão Integrada, do local de visualização das imagens, bem como dos demais equipamentos deste sistema de videovigilância, e as medidas previstas destinadas a garantir o acesso restritos a agentes credenciados da PSP.

37. Ainda em relação às medidas de segurança, duas notas: a primeira, para recomendar que os mecanismos de autenticação – de acesso à sala de visualização e de acesso ao sistema – revistam carácter pessoal e intransmissível (v.g., os dois fatores de autenticação devem ser únicos, por cada agente da PSP); a segunda, para sublinhar que a extração de imagens deve ser uma funcionalidade de acesso privilegiado, portanto, não reconhecida a todos os operadores com permissão de visualização das imagens.

38. Aproveita-se a referência anterior, para destacar que, no que diz respeito à extração das imagens, a acrescentar ao que vem especificado no ponto 11 do Anexo F, a CNPD recomenda a determinação de que, no âmbito da recolha de imagens, sejam contemplados mecanismos que viabilizam a exportação em formato digital, assinado digitalmente, que ateste a veracidade do seu conteúdo. Devem ainda referir-se mecanismos de cifra, caso se pretenda proteger a exportação com uma senha de acesso ou outro fator de segurança.

v. Auditabilidade do tratamento de dados pessoais

39. Estando previsto o registo de todas intervenções realizadas ao nível dos sistemas locais, regulando-se as condições de execução da manutenção do sistema, sob direta supervisão e acompanhamento pela PSP, enquanto responsável pelo tratamento de dados pessoais, a CNPD limita-se a reforçar a importância de os serviços de suporte os serviços de suporte e manutenção ao sistema de videovigilância serem prestados fisicamente no local, não sendo admissível o acesso remoto na medida em que este pode comprometer a segurança.

40. Todavia, para efeito de auditoria do tratamento de dados pessoais, é ainda essencial definir o tempo de conservação dos registos das intervenções e das operações no sistema de videovigilância. Assim, a CNPD recomenda a previsão de uma política de retenção dos registos para efeito de auditoria, definindo-se o período de tempo até ao seu descarte, bem como a previsão dos e indicadores chave para os relatórios de auditoria em sede de monitorização da segurança nos acessos e das operações efetuadas.

III. Conclusão

41. Não cabendo na competência que lhe está legalmente atribuída pronunciar-se sobre os concretos fundamentos da instalação e utilização de um sistema de videovigilância na cidade do Porto, a CNPD, com os argumentos acima expostos e ao abrigo da competência conferida pela Lei n.º 95/2021:

- a. Destaca que as máscaras de ofuscação para garantia da privacidade devem ser aplicadas em todas as janelas e portas – e não apenas nas janelas – dos edifícios destinados a habitação e a atividades hoteleiras ou similares, sob pena de violação dos n.ºs 5 e 6 do artigo 5.º daquele diploma legal;
- b. Recomenda a não autorização da utilização do sistema de gestão de analítica de dados, pela impossibilidade de verificação do respeito pelas condições e limites legais e constitucionais à sua utilização, bem como de avaliação da proporcionalidade dessa utilização, face à omissão (no pedido e nos elementos que o instruem, máxime na avaliação de impacto sobre a proteção de dados) de identificação dos respetivos critérios subjacentes; e

- c. Recomenda ainda a adoção de medidas capazes de garantir a segurança do sistema e a auditabilidade do tratamento de dados pessoais, nos termos assinalados supra, nos pontos 30 a 40.

Aprovado na reunião de 2 de março de 2022



Filipa Calvão (Presidente)