



## PARECER/2023/58

### I. Pedido

1. Por despacho da Secretária de Estado da Administração Interna foi solicitado, em 21 março de 2023, novo parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP) sobre o pedido de autorização para alargamento do sistema de videovigilância na cidade de Olhão, submetido pela Polícia de Segurança Pública (PSP), nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da 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.

2. A CNPDP pronunciou-se sobre aquele pedido, no âmbito do processo PAR/2022/66, através do PARECER/2022/102, de 15 de novembro de 2022<sup>1</sup>, tendo sido então apontadas algumas incongruências e incompletudes quanto à informação apresentada no procedimento, em especial quanto ao sistema de gestão analítica dos dados. Aí se destacou que os termos da utilização desse sistema, com recurso a algoritmos de inteligência artificial, não se encontravam suficientemente detalhados.

1. A este propósito, recorda-se o que a CNPDP afirmou no PARECER/2022/102:

«28. Ora, os critérios de analítica dos dados captados – 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 CNPDP).

29. Cabendo à CNPDP 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)

<sup>1</sup> Acessível em <https://www.cnpdp.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2022&type=4&ent=>



dos critérios que vão orientar a aplicação das funcionalidades descritas no do Anexo G. O que não sucede.

32.[...As] salvaguardas feitas no final do Anexo G, de natureza meramente declarativa ou intencional, são manifestamente insuficientes para assegurar que a operação de analítica dos dados não implique a discriminação em função de fatores constitucional e legalmente proibidos, nada havendo na descrição do sistema de gestão que demonstre estar afastado tal risco.»

2. Não estando claros os critérios com que essa analítica seria implementada, a CNPD não ficou, assim, apta a verificar “[...] o respeito pelas condições e limites legais e constitucionais à sua utilização, [...] [e] da proporcionalidade dessa utilização”. Acresce que não se concretizava se o processamento dessa analítica seria feito pelas câmaras ou por software instalado no servidor, nem que medidas estariam previstas para prevenir a alteração dos critérios empregados.

3. A CNPD entendeu ainda ser imprescindível a expressa e clara especificação, em contrato ou acordo, da intervenção do Município de Olhão como subcontratante quanto ao tratamento de dados pessoais decorrente da utilização do sistema, bem como de eventuais sub-subcontratantes


4. Na sequência deste parecer e nos termos requeridos, aprecia-se agora a informação constante de nova documentação junta, em concreto o novo “Anexo G – Descrição dos critérios utilizados no sistema de “alarmística” e o modelo do “Acordo de Tratamento de Dados Pessoais em Subcontratação”, aqui se destacando apenas os aspetos do tratamento que se entende carecer ainda de correção ou completude.

## II. Apreciação

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

5. Assim, nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro (doravante, Lei n.º 95/2021), o parecer da CNPD, emitido dentro do prazo fixado no n.º 4 do mesmo artigo (em conjugação com as alíneas b) e c) do artigo 87.º do Código do Procedimento Administrativo), 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. Caracterização do sistema de gestão analítica dos dados tratados no sistema de videovigilância**

9. De acordo com o declarado nos documentos agora apresentados, o sistema de analítica de dados funciona localmente nas câmaras (num total de 67<sup>2</sup>), e todas elas estarão dotadas dessa capacidade. A “caracterização dos dados recolhida pela[s] câmara[s]” é guardada no servidor de vídeo, juntamente com as imagens gravadas. O responsável indica que não será criada uma base de dados dessa caracterização nem esses dados serão alvo de tratamento. Essa informação é apenas usada para a identificação dos eventos, direcionando o operador para a câmara que está a captar a ocorrência, e pode depois ser usada na definição do critério de pesquisa das imagens gravadas.


10. O responsável afirma que a analítica é uma “ferramenta fundamental no apoio à operação dos sistemas de CCTV, em particular quando o operador tem de controlar vários sistemas com dezenas de câmaras”. É indicado que no Centro de Comando e Controlo de Faro serão monitorizados três sistemas de videovigilância: Faro, Olhão e Portimão.

11. O sistema integrado nas câmaras consegue identificar “objetos” como carros, camiões, bicicletas, pessoas em posição vertical ou pessoas caídas. Possui a capacidade, entre outras, de captar a forma e tamanho dos objetos, a sua posição, velocidade e trajetória.

12. Esses sistemas permitem a criação de eventos que detetam, por exemplo, pessoas caídas, objetos parados, em permanência ou a entrar numa determinada área definida como “região de interesse”, objetos a cruzar uma linha virtual num ou em ambos os sentidos, violação do sentido obrigatório de movimento e adulterações na câmara como oclusão do sensor ou iluminação extrema. Em alguns dos eventos os sistemas permitem contar o número de objetos envolvidos (v.g., número de pessoas a cruzar uma linha virtual).

---

<sup>2</sup> Esclarece-se na nova documentação apresentada que as câmaras multisensor contam apenas como um dispositivo, agregando as imagens dos 4 sensores numa única imagem panorâmica de 360°.



13. Ainda de acordo com o declarado, a definição desses eventos é da exclusiva responsabilidade do “responsável pelo tratamento e conservação dos dados” não sendo possíveis aos operadores dos sistemas alterar os “padrões criados”. “Os *logs* que determinam a sinalização do evento são conservados por um período de dois anos”.

14. Mais esclarece o responsável, tendo em conta as observações deixadas pela CNPD no anterior parecer, que “o sistema de videovigilância não tem capacidade de recolha e tratamento de dados biométricos” e que não se pretende fazer a captação e/ou gravação de áudio.

### **iii. Impacto do tratamento de dados pessoais através do sistema de gestão analítica de dados**

15. Perante um sistema de videovigilância da cidade de Olhão, a integrar um total de 67 câmaras em atividade, com visualização em tempo real por um número limitado de operadores, compreende-se a necessidade de mecanismos que tragam o foco para as câmaras que, em tempo real, se encontrem a captar situações atentatórias da proteção de pessoas, animais e bens – uma das finalidades que está na base do pedido de autorização do alargamento do sistema – de modo a desenvolver com eficiência e eficácia a atividade policial.

16. Não obstante a utilização neste contexto de analítica de dados com recurso a algoritmos de inteligência artificial suscita o risco potencial de afetação excessiva da vida privada, assim como de discriminação.

17. Na realidade, apesar de o sistema de analítica de dados não tratar de modo sistematizado dados biométricos para identificação inequívoca do respetivo titular – sendo a analítica de dados “apenas” capaz da geração de alarmes cada vez que a câmara deteta um evento concordante com os critérios configurados como, por exemplo, uma pessoa caída na via pública ou a entrada de um objeto numa área pré-definida –, o sistema é capaz de encontrar padrões de comportamento ou de ação relativo a pessoas que são identificáveis.

18. Nessa medida, as operações realizadas pelo sistema correspondem a operações de tratamento de dados pessoais (cf. alíneas 1) e 2) do artigo 4.º do RGPD), suscetíveis de impactar significativamente na vida privada das pessoas. Desde logo, o sistema é apto a identificar eventos repetitivos que podem revelar hábitos e rotinas de uma pessoa determinada ou determinável (porque, recorda-se, as câmaras possuem definição suficiente para se individualizar uma pessoa ou particularizar um veículo).

19. Isto porque esses dados pessoais são guardados no servidor de vídeo juntamente com as imagens gravadas, e podem ser usados nas pesquisas, o que permite, inclusive, criar uma base pesquisável de eventos que observam um determinado padrão. É por essa razão que se reveste de capital importância a definição destes critérios, que o legislador nacional, destacou no n.º 1 do artigo 16.º da Lei n.º 95/2021.



20. É certo que se declara no anexo que acompanha o pedido que «[n]ão é criada uma base de dados desta caracterização dos dados, nem é feito um tratamento automático destes. A informação da caracterização dos dados é pesquisável de forma a auxiliar a consulta das imagens gravadas, em particular quando é necessário detetar eventos específicos». Ainda assim, a configuração dos sistemas de analítica pode levar à recolha de informação que permita escrutinar, por exemplo, quantos veículos (v.g., carro, bicicleta) param em frente a determinado edifício (v.g., o domicílio de um determinado cidadão) e em que período o fazem. Uma vez que essa informação é pesquisável, eventos com essa natureza são facilmente encontrados na base de dados e associados às capturas de vídeo, podendo depois ser alvo de consulta individual. O sistema de analítica, que permite definir eventos com base no tipo e tamanho do “objeto” (um cidadão ou veículo determinado) entre outras características, oferecem à definição dos alarmes uma granularidade tal que pode, em determinados casos, tornar o seu “disparo” tão singular que permite destacar ou singularizar (*single-out*) um “objeto” específico numa situação concreta, criando uma coleção pesquisável de sequências de vídeo que sustentam o comportamento rotinado desse “objeto”.

21. A par de outras informações agora apresentadas e que permitem esclarecer aspetos do tratamento de dados pessoais que anteriormente se encontravam omissos ou imprecisos, o responsável procurou desenvolver os critérios do sistema de analítica das imagens, sob o título «fundamentos para a utilização do sistema [...]», um esforço que se assinala e que permite tornar mais clara a lógica subjacente ao tratamento de dados pessoais. Não se questionando, em abstrato, a proporcionalidade dos critérios utilizados, nos termos em que vêm descritos, a CNPD mantém a preocupação com os riscos decorrentes da possível utilização indevida ou excessiva deste sistema algorítmico (ou dos dados por ele produzidos), recomendando, por isso, que especiais medidas sejam adotadas para acautelar em concreto os direitos fundamentais à reserva da vida privada, à não discriminação e à proteção dos dados pessoais.

22. Assim, importa garantir que o conjunto de critérios passíveis de serem configurados corresponde aos expostos na documentação apresentada. Por outras palavras, considera a CNPD ser fundamental que qualquer alteração deste aspeto crucial do tratamento de dados pessoais seja objeto de prévio controlo do membro do Governo competente nesta matéria, apoiado na consulta à CNPD (como exige o artigo 5.º especificamente quanto ao artigo 16.º da Lei n.º 95/2021).

23. Em todo o caso, considera-se importante que essa configuração seja feita com responsabilidade partilhada, devendo os critérios usados ser sempre do conhecimento e prévia validação da hierarquia da força de segurança.



24. Recomenda-se também que as operações de configuração das câmaras, onde se definem os critérios dos alarmes e as máscaras de ofuscação, devem ficar documentadas com alusão ao número da câmara, ao nome do responsável pelas configurações, à data e à hora, e, para o caso da alarmística, à descrição fundamentada dos critérios definidos para os alarmes e respetivas necessidades.

25. Recomenda-se ainda que os privilégios de administração das câmaras, que permitem as alterações de configuração descritas nos pontos anteriores, não sejam atribuídos aos operadores que visualizam/extraem as imagens.

26. Finalmente, a CNPD recomenda que todo o sistema seja alvo de auditorias regulares destacando, em especial, o sistema de analítica de dados, de modo a aferir a validade dos critérios configurados nas câmaras, a sua conformidade com os pressupostos iniciais e a sua eficácia para os fins a que se destinam. Sempre que aqueles se revelem dispensáveis devem ser eliminados prontamente.

#### **iv. O acordo de subcontratação**

27. Outro aspeto do tratamento de dados pessoais associado ao sistema de videovigilância que no pedido de reapreciação agora apresentado foi especialmente densificado, respeita ao acordo de subcontratação a celebrar entre o responsável pelo tratamento – a força de segurança territorialmente competente – e o Município de Olhão. Não obstante essa densificação, a minuta de acordo apresenta ainda algumas insuficiências que aqui se passam a assinalar.

28. O acordo envolve três partes: o Município de Olhão, que corresponde ao primeiro outorgante, as forças de segurança em função da competência territorial, que corresponde ao segundo outorgante e um terceiro, não especificado, mas que no n.º 2 da cláusula 2.ª vem identificado com a qualidade de subcontratante.

29. Nas cláusulas 3.ª a 5.ª, especificam-se as obrigações de cada uma das partes. Mas da análise das mesmas não resulta expressa a qualidade em que intervém o Município de Olhão, não apenas porque o mesmo nunca vem identificado como tal (somente como primeiro outorgante), como também porque as obrigações a que fica vinculado nos termos da cláusula 3.ª do acordo não respeitam o imposto pelo n.º 5 do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019.

30. A CNPD volta a insistir que, no âmbito da Lei n.º 95/2021, os municípios apenas podem assumir a função de subcontratantes do tratamento de dados pessoais, pois que o responsável é a força de segurança territorialmente competente. E enquanto subcontratante um município está vinculado ao conjunto das obrigações enunciadas no artigo 23.º da Lei n.º 59/2019, devendo essas obrigações ficar explicitadas no acordo de subcontratação.



31. Nessa medida, as obrigações constantes da cláusula 5.<sup>a</sup> recaem na verdade, em primeira linha, sobre o Município de Olhão, enquanto subcontratante inicial, na relação jurídica com o responsável pelo tratamento. A sucessiva ou nova subcontratação de uma empresa (uma segunda subcontratação ou sub-subcontratação) é admissível nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019, mas não liberta o Município de Olhão das suas obrigações perante a força de segurança. Aliás, o eventual incumprimento das obrigações em matéria de proteção de dados pessoais, por parte do segundo subcontratante, responsabiliza o primeiro subcontratante perante a força de segurança.

32. De todo o modo, como estatui o n.º 5 do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019, têm de estar especificadas no acordo as obrigações aí previstas quanto ao primeiro subcontratante, o Município de Olhão. Assim como a obrigação prevista na cláusula 8.<sup>a</sup> do acordo, em conformidade com o estabelecido no n.º 7 do artigo 32.º da mesma lei.

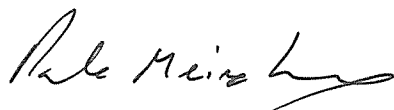
33. Deste modo, a CNPD recomenda que se especifique no acordo, na cláusula 2.<sup>a</sup> (ou noutra), a qualidade de subcontratante do Município de Olhão, sem prejuízo de uma empresa figurar como sucessivo ou segundo subcontratante do tratamento, e que expressamente se vincule, na cláusula 3.<sup>a</sup> (ou noutra), o Município às obrigações elencadas no n.º 5 do artigo 23.º e no n.º 7 do artigo 32.º da Lei n.º 59/2019, sob pena de ilegalidade do acordo a celebrar.

### III. Conclusão

34. Não cabendo na competência que lhe está legalmente atribuída pronunciar-se sobre os concretos fundamentos do alargamento do sistema de videovigilância na cidade de Olhão e da utilização de um sistema de gestão analítica das imagens, mas mantendo a CNPD a preocupação com os riscos decorrentes da possível utilização indevida ou excessiva deste sistema algorítmico (ou dos dados por ele produzidos), com os argumentos acima expostos e ao abrigo da competência conferida pela Lei n.º 95/2021, a CNPD recomenda:

- a. A adoção de específicas medidas adequadas a acautelar em concreto os direitos fundamentais à reserva da vida privada, à não discriminação e à proteção dos dados pessoais e, em especial, o respeito pelos limites legais e constitucionais à utilização daquele sistema, sugerindo para o efeito as indicadas supra, nos pontos 22 a 26;
- b. A especificação no acordo de subcontratação a qualidade de subcontratante do Município de Olhão, sem prejuízo de uma empresa figurar como sucessivo ou segundo subcontratante do tratamento, e que aí expressamente se vincule o Município de Olhão às obrigações elencadas no n.º 5 do artigo 23.º e no n.º 7 do artigo 32.º da Lei n.º 59/2019, sob pena de ilegalidade do acordo a celebrar.

Aprovado na reunião de 16 de junho de 2023

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paula Meira Lourenço', with a stylized, flowing script.

Paula Meira Lourenço (Presidente)