



PARECER/2020/53

I. Pedido

O Gabinete do Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas (SEI), submeteu à Comissão Nacional de Protecção de Dados (doravante CNPD), para parecer, o projeto de Decreto-Lei que transpõe a Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária.

O pedido de pronúncia faz expressa menção “à possibilidade de acesso por parte dos investigadores do Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e Acidentes Ferroviários (GPIAAF) a imagens de videovigilância que possam ter relevância para a investigação, por razões de prevenção de ameaças à segurança pública”, sendo ainda circunstanciado por um resumo de contexto.

A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea *c)* do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea *b)* do n.º 3 do artigo 58.º, e com o n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados (doravante, RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea *a)* do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante, Lei de Execução).

II. Apreciação

Como se adiantou supra, o projeto de Decreto-Lei sob análise visa transpor, parcialmente¹, a Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio, relativa à segurança ferroviária. Esta Diretiva estabelece disposições para garantir a promoção e o reforço da segurança do sistema ferroviário da União e a melhoria do acesso ao mercado dos

¹ Como se indica no n.º 2 do artigo 1.º.



serviços de transporte ferroviário e revoga, com efeitos a partir de 16 de junho do presente ano, a Diretiva 2004/49/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004, relativa à segurança dos caminhos-de-ferro da Comunidade.

a) Quadro legal vigente

Recorda-se que na Diretiva de 2004 já se previam disposições que obrigavam os Estados-Membros, em conformidade com a legislação nacional em vigor, a permitir que as pessoas que efetuassem o inquérito pudessem obter o mais rapidamente possível, entre outros especificamente listados, “o acesso a qualquer informação ou registo relevante na posse do gestor da infra-estrutura, das empresas ferroviárias envolvidas e da autoridade responsável pela segurança.”².

A Diretiva 2016/798 não traz novidades de monta neste capítulo, acrescentando apenas as entidades de manutenção³ àquelas que estiverem em posse de qualquer informação ou registo relevante, nos termos elencados supra.

O Decreto-Lei n.º 394/2007, de 31 de dezembro, sucessivamente alterado, em último pelo Decreto-Lei n.º 151/2014, de 13 de outubro, transpôs parcialmente para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/49/CE, regulando as competências e metodologias a aplicar pelo Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários (GISAF), organismo nacional responsável pela investigação de acidentes e incidentes ferroviários.

Nele, mais precisamente na alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º, o legislador nacional limitou-se a reproduzir a disposição europeia: “No exercício das suas competências, ao investigador responsável deve ser facultado, com a maior brevidade possível: Acesso a qualquer informação ou registo relevante na posse do gestor da infra-estrutura, das empresas ferroviárias envolvidas e do IMTT”.

² Cfr. alínea g) do n.º 2 do artigo 20.º da Directiva n.º 2004/49/CE.

³ Cfr. alínea g) do n.º 2 do artigo 21.º da Directiva (UE) n.º 2016/798.



É aqui que o Governo pretende introduzir alterações, para assim clarificar a possibilidade de acesso aos registos de videovigilância por parte dos investigadores do GPIAAF.

b) Deliberação 996/2016, de 7 de junho

A CNPD, como é relatado no resumo do contexto que acompanha o pedido de parecer, tinha já emitido pronúncia, então a pedido do Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários (GISAF), sobre o acesso pelos seus investigadores aos “registos de videovigilância relevantes para a investigação técnica de acidentes ferroviários, na posse dos responsáveis pelos sistemas de videovigilância nas infraestruturas ferroviárias e nos comboios, REFER, EPE e Comboios de Portugal, EPE, respetivamente”.

O âmbito da deliberação da Comissão limitava-se, por isso, a analisar a questão da existência de fundamento jurídico para que o GISAF pudesse aceder a imagens de vídeo exclusivamente na posse da REFER, EPE e da Comboios de Portugal, EPE.

A pronúncia da CNPD baseou-se, na altura, no enquadramento legal vigente, em que a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, alterada pela Lei n.º 103/2015, de 24 de agosto, Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP), assumia centralidade.

Desde 25 de maio de 2018, o RGPD passou a aplicar-se na União Europeia, constituindo, a partir dessa data, o instrumento jurídico fundamental de regulação dos tratamentos de dados pessoais (também) em Portugal. Mais recentemente, a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, veio complementar o regulamento europeu, tendo revogado a LPDP.

Quanto ao regime específico de acesso a imagens de sistemas de videovigilância, a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (doravante Lei da Segurança Privada), à altura inalterada, determinava, no n.º 4 do artigo 31.º, ser “proibida a cessão ou cópia das gravações obtidas de acordo com a presente lei, só podendo ser utilizadas nos termos da legislação processual penal”.



A LPDP previa um regime de especial proteção para um conjunto de dados que qualificava como sensíveis, entre os quais se incluíam aqueles reveladores de informação relativa à vida privada, tais como os resultantes da utilização de sistemas de videovigilância. No caso, o seu artigo 7.º apenas permitia o tratamento deste tipo de dados “Mediante disposição legal ou autorização da CNPD, (...) quando por motivos de interesse público importante esse tratamento for indispensável ao exercício das atribuições legais ou estatutárias do seu responsável, ou quando o titular dos dados tiver dado o seu consentimento expresso para esse tratamento, em ambos os casos com garantias de não discriminação e com as medidas de segurança previstas no artigo 15.º”.

Sendo o consentimento um fundamento desajustado para este tipo de tratamentos e perante a taxatividade da Lei da Segurança Privada, a CNPD considerou não ser admissível que se estendesse a possibilidade de acesso às imagens dos sistemas de videovigilância da REFER, EPE e da CP, EPE aos investigadores do GISAF.

c) Alterações promovidas pela proposta de Decreto-Lei

Pretende agora o Governo, por ocasião da transposição da Diretiva 2016/798, alterar o quadro legal por forma a não só permitir aos investigadores do GPIAAF aceder às imagens dos sistemas de videovigilância propriedade da REFER, EPE e da CP, EPE, como também alargar tal acesso a quaisquer “imagens de videovigilância que sejam relevantes para a investigação”⁴. Alteração que promove por via de decreto-lei.

É verdade que o RGPD procedeu a uma catalogação diferente quanto aos dados que se consideram sensíveis ou, na sua designação, categorias especiais⁵, afastando, por regra⁶, o

⁴ Cfr. alínea g) do n.º 1 do artigo 7.º do projeto de Decreto-Lei.

⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do RGPD.

⁶ Deve ter-se em atenção que o considerando 51 do RGPD, referindo-se às fotografias, admite que o seu tratamento “não deverá ser considerado sistematicamente um tratamento de categorias especiais de dados pessoais, uma vez que são apenas abrangidas pela definição de dados biométricos quando forem processadas por meios técnicos específicos que permitam a identificação inequívoca ou a autenticação de uma pessoa singular”. Em consonância, o tratamento das imagens de sistemas de videovigilância, apenas serão abrangidas por este conceito mais exigente



dado imagem desse conjunto. Ainda assim, qualquer tratamento de dados pessoais deve possuir um fundamento que o habilite.

No artigo 6.º do RGPD encontramos a lista desses fundamentos, sendo certo que apenas a alínea e) parece ser mobilizável para o tratamento em vista, ou seja, a sua necessidade tendo em vista o exercício de funções de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento.

Este fundamento é, porém, desenvolvido nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, sendo este último número decisivo para a análise do projeto de Decreto-Lei.

Diz-nos, então o n.º 3 do artigo 6.º que *O fundamento jurídico para o tratamento referido no n.º 1, alíneas c) e e), é definido: a) Pelo direito da União; ou b) Pelo direito do Estado-Membro ao qual o responsável pelo tratamento está sujeito.*

A finalidade do tratamento (...), no que respeita ao tratamento referido no n.º 1, alínea e), deve ser necessária ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento. Esse fundamento jurídico pode prever disposições específicas para adaptar a aplicação das regras do presente regulamento, nomeadamente: as condições gerais de licitude do tratamento pelo responsável pelo seu tratamento; os tipos de dados objeto de tratamento; os titulares dos dados em questão; as entidades a que os dados pessoais poderão ser comunicados e para que efeitos; os limites a que as finalidades do tratamento devem obedecer; os prazos de conservação; e as operações e procedimentos de tratamento, incluindo as medidas destinadas a garantir a legalidade e lealdade do tratamento, como as medidas relativas a outras situações específicas de tratamento em conformidade com o capítulo IX. O direito da União ou do Estado-Membro deve responder a um objetivo de interesse público e ser proporcional ao objetivo legítimo prosseguido.

“quando forem processadas por meios técnicos específicos que permitam a identificação inequívoca ou a autenticação de uma pessoa singular”.



Da leitura combinada dos n.ºs 1 e 3 do artigo 6.º do RGPD decorre a possibilidade de os Estados-Membros fundamentarem tratamentos de dados pessoais na sua necessidade tendo em vista o exercício de funções de interesse público ou o exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento, desde que tal esteja previsto no direito da União ou no direito do Estado-Membro. Se assim for, o direito (da UE ou) do Estado-Membro *pode prever disposições específicas para adaptar a aplicação das regras do presente regulamento*, do que decorre, como não podia deixar de ser, a plena aplicação das regras do RGPD, caso o legislador nacional não exerça esta prerrogativa.

Se perante o enquadramento genérico do RGPD parece estar aberta a possibilidade de os Estados-Membros assentarem certos tratamentos no fundamento previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º daquele regulamento, não se devem, porém, esquecer as exigências do direito interno para garantir a plena legalidade dessa hipótese.

É que a Constituição da República Portuguesa (CRP) é clara quando reserva para a Assembleia da República a competência legislativa em matéria de direitos fundamentais⁷, apenas se admitindo que o Governo legisle sob autorização daquela. E dúvidas não restam que o direito à proteção de dados pessoais encontra consagração constitucional no seio do conjunto de direitos, liberdades e garantias sujeitas àquela reserva⁸.

Ora, sabendo-se que a Lei da Segurança Privada, na sua atual redação⁹, não contempla qualquer exceção à utilização de imagens de sistemas de videovigilância fora do âmbito da legislação processual penal, entende-se que ao Governo, por mero Decreto-Lei, não é possível ultrapassar esta limitação e abrir a hipótese de acesso às imagens de videovigilância relevantes aos investigadores do GPIAAF. Esta impossibilidade nada tem que ver com a avaliação do interesse público da atividade investigativa que estes levam a cabo, mas sustenta-se na base legal que aqui é utilizada para consagrar esta possibilidade.

⁷ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

⁸ Cfr. artigo 35.º da CRP, em especial os n.ºs 1 e 2.

⁹ Alterada pela Lei n.º 46/2019, de 8 de julho.



d) Limites legislativos nacionais

Como se fez notar a propósito dos fundamentos jurídicos mobilizáveis para a legitimação dos tratamentos de dados pessoais propugnados pelo projeto de Decreto-Lei sob análise, o RGPD exige legislação adicional – da União ou do Estado-Membro – que concretize o previsto na alínea e) do artigo 6.º, mas sempre com a imprescindibilidade de que tal legislação *deve responder a um objetivo de interesse público e ser proporcional ao objetivo legítimo prosseguido*.

Ora, sem prejuízo do que se vem de dizer quanto à inadmissibilidade de, por mero Decreto-Lei, o Governo poder alargar o acesso às imagens dos sistemas de videovigilância, uma futura Lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei autorizado não poderia deixar de responder ao duplo critério da sua imprescindibilidade e da proporcionalidade face ao objetivo de interesse público visado.

Parece, por isso, inadmissível uma redação como a que vem proposta no projeto de Decreto-Lei, uma vez que não se limita a alargar a possibilidade de os investigadores do GPIAAF acederem às imagens dos sistemas de videovigilância “na posse do gestor da infraestrutura, das empresas ferroviárias envolvidas, das entidades de manutenção, dos prestadores de serviços, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P., abreviadamente designado por IMT, I. P.”, possibilitando, ainda, acessos indiscriminados às imagens de videovigilância “de qualquer outra entidade relevante para a investigação”. No limite, aos investigadores do GPIAAF seria lícito exigir imagens a entidades (e estamos aqui a excluir pessoas singulares) que nem direta nem indiretamente se connexionassem com a gestão da ferrovia.

Admite-se que o legislador não pretenda um tal resultado, mas, como se encontra atualmente a redação da alínea g) do n.º 1 do artigo 7.º, seria essa a consequência.

Finalmente, princípios basilares da proteção de dados pessoais, reclamariam que o que vem previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º – minimização dos dados – e concretizado no artigo



25.º - Protecção de dados desde a conceção e por defeito –, todos do RGPD, aparecesse minimamente concretizado na legislação que se destinasse a abrir o leque de entidades com acesso aos dados dos sistemas de videovigilância. Desde logo, e porque o objetivo das investigações não é o apuramento de culpas ou responsabilidades¹⁰, as imagens a ceder aos investigadores poderiam e deveriam, sempre que possível, ser editadas previamente, por forma a impedir, pelos meios técnicos adequados, a identificação das pessoas nelas constantes. Aliás, tendo em conta a finalidade visada pelo GPIAAF, a previsão neste projeto de diploma de que o acesso se limita apenas a imagens previamente editadas que garantam a não identificabilidade das pessoas por elas abrangidas não suscitaria reservas por parte da CNPD, uma vez que, nessa hipótese, o GPIAAF não estaria a realizar o tratamento de dados pessoais.

III. Conclusão

O projeto de Decreto-Lei visa transpor a Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária. Nesta não se encontram quaisquer alterações relevantes face ao quadro existente na vigência da a Diretiva 2004/49/CE, sendo deixado para os Estados-Membros a especificação dos meios concretos a utilizar. No contexto português a reserva legislativa prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, impede que, por mero Decreto-Lei, se altere o conjunto de pessoas e entidades autorizadas a ter acesso a imagens de sistemas de videovigilância, as quais vêm elencadas no n.º 4 do artigo 31.º da Lei de Segurança Privada .

Deste modo, se a intenção quanto a este alargamento se mantiver, deverá ser promovida a intervenção do órgão constitucionalmente competente, no caso, a Assembleia da República, garantindo-se o respeito pelos formalismos inscritos na CRP.

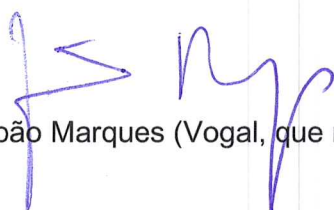
¹⁰ Considerando 39 e n.º 4 do artigo 20.º da Diretiva 2016/798, bem como n.º 3 do artigo 11.º do projeto de Decreto-Lei “O relatório deve proteger o anonimato das pessoas envolvidas no acidente ou incidente e não deve ser utilizado para outros fins que não a melhoria da segurança, nomeadamente o apuramento de culpas ou responsabilidades.”



Para além da dimensão de reserva constitucional, a redação da alínea g) do n.º 1 do artigo 7.º do projeto de Decreto-Lei revela uma solução desproporcionada face às concretas competências dos investigadores, porquanto lhes atribui um poder de acesso às imagens de quaisquer sistemas de videovigilâncias que entendam relevantes.

Finalmente, qualquer ampliação das entidades legitimadas ou propósitos legitimadores do acesso às imagens de sistemas de videovigilância, no quadro do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do RGPD, deve ter por base um objetivo de interesse público e consagrar soluções proporcionais a tal objetivo, o que o teor do projeto não reflete

Lisboa, 18 de maio de 2020



João Marques (Vogal, que relatou)