

PARECER/2020/118

I. Pedido

A Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação submeteu à Comissão Nacional de Proteção de Dados (doravante CNPD), para parecer, a Proposta de Lei 55/XIV (GOV), que autoriza o Governo a legislar em matéria de prevenção e investigação de acidentes ferroviários, transpondo parcialmente a Diretiva (UE) n.º 2016/798, proposta que vem acompanhada do projeto de decreto-lei autorizado.

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 Proteção 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.

II. Apreciação

1. Antecedentes da Proposta de Lei

A presente Proposta de Lei de autorização tem por objeto autorizar o Governo a legislar *em matéria de prevenção e investigação de acidentes ferroviários, designadamente quanto à possibilidade de, no exercício das competências dos responsáveis pelas investigações técnicas do Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e Acidentes Ferroviários (GPIAAF), lhes ser facultado o acesso a imagens de videovigilância que sejam relevantes para a investigação* (cf. artigo 1.º da Proposta).

A presente Proposta de Lei surge na sequência de um Projeto de Decreto-Lei do Governo que, visando transpor, parcialmente¹, a Diretiva (UE) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária, sobre o qual a CNPD teve

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

oportunidade de se pronunciar no Parecer/2020/53, de 18 de maio². No referido parecer, a CNPD concluiu que a Diretiva a transpor não introduziu alterações relevantes face ao anterior quadro legislativo da União, tendo reconhecido autonomia aos Estados-Membros para definir os meios a utilizar, dela não constando, portanto, qualquer disposição específica relativa ao acesso a imagens de videovigilância, e que, «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»³. Consequentemente, a CNPD destacou que, a manter-se a intenção de alargamento desse universo de entidades legitimadas a aceder às imagens, deveria ser promovida «a intervenção do órgão constitucionalmente competente, no caso, a Assembleia da República, garantindo-se o respeito pelos formalismos inscritos na CRP». Mais sublinhou o carácter desproporcionado da norma que reconheça aos investigadores um poder de acesso às imagens de quaisquer sistemas de videovigilâncias que entendam relevantes, recordando, a este propósito, as condições fixadas no n.º 3 do artigo 6.º do RGPD.

2. Análise da Proposta de Lei

Nesta sequência, a Proposta de Lei agora em apreço delimita o objeto da autorização legislativa – a *matéria de prevenção e investigação de acidentes ferroviários* –, destacando, a título exemplificativo, o poder de legislar sobre *a possibilidade de, no exercício das competências dos responsáveis pelas investigações técnicas do Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e Acidentes Ferroviários (GPIAAF), lhes ser facultado o acesso a imagens de videovigilância que sejam relevantes para a investigação*.

É, pois, claro o objeto da autorização, assim como também se apresenta especificado, no n.º 1 do artigo 2.º da Proposta de Lei, o seu sentido: assegurar, por via da previsão de *acesso à*

² https://www.cnpd.pt/home/decisooes/Par/PAR_2020_53.pdf

³ Norma que, recorde-se, determina, 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».

informação proveniente de videovigilância, a celeridade e eficácia necessárias à deteção das causas dos acidentes ou incidentes ferroviários, tendo em vista, como fim de interesse público último, o aumento da segurança e a prevenção da sinistralidade ferroviária.

No que diz respeito à extensão da autorização legislativa, a CNPD destaca que, através do n.º 2 do artigo 2.º da Proposta, a Assembleia da República impõe ao Governo *a definição dos termos em que o acesso a imagens de videovigilância é facultado aos investigadores responsáveis pelas investigações técnicas do GPIAAF.*

Nada havendo a apontar à Proposta de Lei de autorização, na perspetiva do cumprimento das exigências previstas no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, a CNPD passa à análise do projeto de decreto-lei autorizado, em especial para verificar o respeito das suas normas pelo disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Proposta de Lei.

3. Análise do Decreto-Lei autorizado

Na alínea *g)* do n.º 1 do artigo 7.º do Projeto de Decreto-Lei, reconhece-se aos investigadores do GPIAAF o poder de aceder a *imagens de videovigilância que sejam relevantes para a investigação*. Portanto, não se trata apenas de reconhecer o acesso às imagens dos sistemas de videovigilância propriedade da REFER, EPE e da CP, EPE, mas também às imagens de quaisquer outros sistemas de videovigilância, inclusive instalados e utilizados por entidades privadas. Esta disposição estava já prevista no anterior Projeto de Decreto-Lei do Governo, tendo então sido objeto de análise crítica pela CNPD, no Parecer/2020/54, já citado, e continua a merecer as reservas então assinaladas.

Com efeito, a disposição legal que densifique o fundamento deste tratamento de dados pessoais (em que se traduz o acesso a imagens de sistemas de videovigilância onde figurem ou possam figurar pessoas singulares identificáveis) tem, nos termos da alínea *e)* do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 6.º do RGPD, de *responder a um objetivo de interesse público e ser proporcional ao objetivo legítimo prosseguido.*

Ora, o teor impreciso de uma disposição legal que admite o acesso a quaisquer *imagens que sejam relevantes para a investigação*, sem delimitação das circunstâncias em que essa relevância se pode manifestar, prejudica o juízo de proporcionalidade sobre esta medida, e não respeita a extensão da Proposta de Lei de autorização, que, recorda-se, no n.º 2 do artigo 2.º, impõe ao legislador governamental a *concreta definição dos termos em que o acesso às imagens de videovigilância é facultado*. É certo que a autorização legislativa utiliza a mesma expressão ou conceito impreciso “*imagens que sejam relevantes para a investigação*”, mas precisamente, remete para o diploma governamental a tarefa de especificar as condições ou termos em que tal acesso e, portanto, em que condições as imagens se podem revelar relevantes. Tarefa que o Projeto de Decreto-Lei não executa.

Na verdade, por um lado, não está garantida a vertente do princípio da proporcionalidade no que diz respeito à necessidade do acesso às imagens e à exigência, daquele princípio decorrente, de minimização dos dados pessoais (cf. alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º e ainda a sua concretização espelhada no artigo 25.º - Proteção de dados desde a conceção e por defeito –, todos do RGPD). Como se referiu no parecer já citado, como o objetivo das investigações neste contexto não é o apuramento de culpas ou responsabilidades⁴, 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.

Por outro lado, nenhuma norma do Projeto de Decreto-Lei impõe medidas que assegurem a fidedignidade da extração da prova (*v.g.*, aplicação de *hash*, *time stamp*), não se prevendo tão-pouco especificamente quanto a este elemento de prova (as imagens) o dever de os responsáveis pelos sistemas de videovigilância as conservarem pelo menos até ao final do inquérito ou investigação em curso.

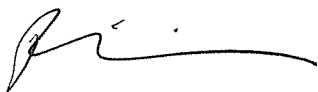
⁴ Cf. Considerando 39 e n.º 4 do artigo 20.º da Diretiva 2016/798, bem como n.º 3 do artigo 11.º do projeto de Decreto-Lei “O relatório deve proteger o anonimato das pessoas envolvidas no acidente ou incidente e não deve ser utilizado para outros fins que não a melhoria da segurança, nomeadamente o apuramento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

Nestes termos, a CNPD insiste na necessidade de densificação da disposição legal que confere o poder de acesso às imagens de videovigilância, sob pena de um juízo de desproporcionalidade de tal previsão e de desrespeito da extensão da autorização legislativa.

III. Conclusão

A CNPD nada tem a apontar à Proposta de Lei de autorização legislativa, mas, tendo em conta a extensão dessa autorização, assinala a necessidade de, no Projeto de Decreto-Lei que a acompanha, se densificar a alínea *g)* do n.º 1 do artigo 7.º, que confere o poder de acesso às imagens de videovigilância, sob pena de um juízo de desproporcionalidade de tal previsão e de desrespeito da extensão da autorização legislativa.

Lisboa, 28 de setembro de 2020



Filipa Calvão (Presidente)