

PARECER/2021/84

I. Pedido

1. Por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, foi solicitado parecer à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) sobre o pedido de autorização para alargamento do sistema de videovigilância no Município de Leiria, submetido pela Polícia de Segurança Pública (PSP).
2. A CNPD aprecia o pedido 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 (doravante, Lei n.º 1/2005), 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 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro

4. Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da 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.
5. 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, ou quando essa captação afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada.
6. 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.

7. 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.

ii. As finalidades do tratamento decorrente da Videovigilância em locais públicos de utilização comum no Município de Leiria

8. Não obstante não caber, nos termos das competências legais definidas na Lei n.º 1/2005, 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 a captação de imagens ou som afete, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada (cf. n.ºs 4 e 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005).

9. Ora, o alargamento do sistema de videovigilância no Município de Leiria implica um tratamento de dados pessoais que, pelo seu âmbito e extensão, é suscetível de afetar significativamente a vida privada das pessoas que circulem ou se encontrem no concelho de Leiria.

10. Na verdade, pretende-se aumentar o número de câmaras em relação ao atual sistema de videovigilância, mais do que triplicando o número atualmente existente – às atuais 19 câmaras pretende-se somar 42 câmaras (cf. anexo da Fundamentação) –, num total de 61 câmaras de videovigilância. Para além da extensão do tratamento de dados pessoais, deve aqui considerar-se ainda que tais câmaras têm capacidade de rotação e ampliação da imagem, o que significa a capacidade de captar, em todas as direções e com grande acuidade, imagens de pessoas e veículos, a que acresce a possibilidade de captação de som.

11. Recorda-se que o tratamento de dados tem, de acordo com o declarado, duas finalidades: a finalidade de proteção de pessoas e bens, públicos e privados, e prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes, em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência, por um lado, e a prevenção e repressão de infrações rodoviárias, por outro lado, nos termos das alíneas c) e d) do n.º do artigo 2.º da Lei n.º 1/2005. Para a primeira finalidade somam-se agora 33 câmaras, enquanto para a segunda finalidade se destinam 9 câmaras.

12. No Anexo B da Fundamentação, prevê-se a adoção de medidas destinadas a salvaguardar a privacidade das pessoas, através da aplicação de máscaras de imagens, o que mitiga substancialmente o impacto sobre a privacidade. Todavia, prevê-se também a possibilidade de eliminação ou alteração das mesmas, o que, não estando explicado em que condições pode ocorrer, não permite ajuizar sobre a proporcionalidade do tratamento de dados pessoais nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005.

13. O mesmo sucede quanto à funcionalidade de captação de som.

14. Insiste-se que a captação de som e a captação de imagens de pessoas em suas casas e em espaços que merecem resguardo impactam de sobremaneira na privacidade, não podendo ficar dependentes de critérios subjetivos do agente que no momento esteja a operar o sistema, reclamando, por isso mesmo, orientações precisas.

iii. Responsável pelo tratamento

15. A CNPD destaca ainda que o responsável pelo tratamento de dados pessoais só pode ser a PSP, estranhando-se por isso que, no Anexo C da Fundamentação, venha essa responsabilidade imputada também ao Encarregado de Proteção de Dados. Com efeito, aí se declara que a conservação e o tratamento dos dados recolhidos através do sistema de videovigilância são da responsabilidade «de Encarregado de Proteção de Dados» (e que aí se identifica), para além de «PSP – Chefe da Área Operacional do Comando Distrital de Leiria».

16. Reitera-se que a intervenção do Encarregado de Proteção de Dados em todos estes procedimentos só pode ser consultiva ou de controlo, não dispondo ele, nos termos da lei, de poderes de decisão sobre o tratamento de dados pessoais e, por isso mesmo, não lhe podendo ser imputada responsabilidade pela sua realização (cf. artigo 35.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto).

iv. Subcontratação

17. Em relação à instalação e manutenção do sistema de videovigilância, porque ela está diretamente relacionada com a segurança da informação e a aptidão do sistema para cumprir as finalidades visadas, importa sublinhar que essa obrigação recai sobre o responsável pelo tratamento de dados, independentemente de quem seja o proprietário das câmaras de vídeo e demais equipamentos que componham o sistema.

18. Estabelecendo a Lei n.º 1/2005, no n.º 2 do artigo 2.º, que o responsável pelo tratamento dos dados *é a força de segurança com jurisdição na área de captação ou o serviço de segurança requerente*, eventual subcontratação em empresa para assegurar a manutenção ou substituição dos equipamentos tem de ser formalizada, contratualmente, com a PSP. Não está afastada a hipótese de a PSP subcontratar o Município de Leiria, podendo esta subsubcontratar empresas, nos termos regulados no artigo 23.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto. O que não pode é haver uma inversão de papéis, ficando a PSP sem o domínio ou controlo do tratamento de dados pessoais que o sistema de videovigilância realiza.

19. Importa, por isso, que seja celebrado um contrato ou acordo que regule especificamente essa relação de subcontratação, vinculando o Município nos termos daquela norma legal – o que no caso concreto não parece ocorrer, uma vez que o texto do protocolo anexado à Fundamentação é insuficiente nesta perspetiva.

20. Especificamente quanto às subsubcontratações, recorda-se que nos termos do mesmo artigo 23.º, elas dependem de autorização prévia do responsável.

v. Segurança do sistema de videovigilância

21. No anexo F da Fundamentação afirma-se que *«O equipamento utilizado para a visualização das imagens ficará instalado num local de acesso reservado no interior da subunidade policial que disponha de mecanismo de controlo de acessos que registe as pessoas responsáveis pela visualização e gravação das imagens captadas, só acessível por polícias devidamente credenciados»*. O mesmo anexo informa que *«As imagens captadas serão gravadas em equipamento físico instalado em local de acesso reservado no Comando da PSP de Leiria, com mecanismo de controlo físico de acessos, que registe as pessoas que acederam aquele espaço»*.

22. Contudo, não basta ter um mecanismo de controlo do acesso pelas pessoas autorizadas. Este mecanismo tem de ser apto a identificar, em cada momento, quem se encontra na sala, sendo por isso essencial que registe, além das entradas, também as saídas. Só desse modo, é possível demonstrar a imputabilidade subjetiva de qualquer evento. Acresce que este mecanismo deve exigir dois fatores de autenticação.

23. Quanto ao registo de pessoas não credenciadas, mencionado no ponto 5 do Anexo B da Fundamentação, uma vez que esse registo depende da ação de um elemento credenciado, assinala-se a necessidade de adoção de uma solução que não permita falhas ou omissões na inscrição daquelas pessoas.

24. Ainda no contexto da segurança do sistema, é fundamental garantir que os armários que contêm as ligações dos cabos UTP às câmaras – portanto, instalados no espaço público – não estejam acessíveis a qualquer pessoa, sobretudo pelo risco de atos de vandalismo ou ações intencionais de ataque ao sistema, como por exemplo desligar câmaras para impedir filmagem de atos ilícitos planeados. É, por isso, essencial que não estejam localizados no chão ou a uma altura que os torne facilmente acessíveis e que estejam dotados de alarmística em caso de tentativa de intrusão.

25. Por fim, assinala-se que de nada serve ter uma rede segregada e isolada se pontualmente for aberto um canal de comunicação na Internet, expondo desse modo o sistema às vulnerabilidades de uma rede aberta.

26. Com efeito, é essencial garantir que os serviços de suporte e manutenção ao sistema de videovigilância sejam prestados fisicamente no local, não sendo admissível o acesso remoto na medida em que este pode comprometer a segurança.

vi. Auditabilidade do tratamento de dados pessoais

27. Quanto à previsão da existência de registos cronológicos, no Anexo F, dá-se nota de que não basta uma afirmação genérica de que todas as operações são objeto de registo. Com efeito, para que um sistema seja verdadeiramente auditável, é imperativo garantir que o mesmo tem o detalhe da operação realizada, para que seja possível a todo o momento saber *quem* e *o que* fez sobre os dados pessoais.

28. Aliás, nesse mesmo sentido aponta a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2018, de 28 de março, a qual determina a implementação também deste requisito por parte dos serviços da Administração Estadual Direta e Indireta. Aí se prevê a obrigação de registo de todas as ações que um utilizador efetue sobre dados pessoais, incluindo tentativas de acesso, bem como a obrigação de garantia da sua integridade, através de assinatura digital e *TimeStamp*.

29. Para melhor compreensão do que se está a dizer, tome-se o seguinte exemplo: não basta registar que houve uma ação sobre uma máscara, sendo necessário especificar se esta foi colocada, retirada ou alterada.

30. Finalmente, importa ainda atender ao facto de os registos cronológicos (*logs*) serem fundamentais para que se possam detetar falhas e anomalias. Porém, esta função dos registos cronológicos só é atingida se os mesmos forem objeto de análise.

31. Deste modo, alerta-se para a imprescindibilidade de o responsável pelo tratamento, ou seja, a PSP, estar dotado de recursos humanos com conhecimentos técnicos suficientes para analisar os registos e identificar eventuais incidentes. Admitindo-se que nem todos os comandos distritais da PSP tenham condições para dispor de especialistas para o cumprimento desta função ou tarefa, a CNPD sugere que seja equacionada a sua imputação aos serviços de informática da Direção Nacional.

III. Conclusão

32. Não cabendo na competência que lhe está legalmente atribuída pronunciar-se sobre os concretos fundamentos do alargamento do sistema de videovigilância no Município de Leiria, a CNPD, com os argumentos acima expostos:

- a. Sublinha que a captação de som e a captação de imagens de pessoas em suas casas e em espaços que merecem resguardo impactam de sobremaneira na privacidade, não podendo ficar dependentes de critérios subjetivos do agente que no momento esteja a operar o sistema de videovigilância, reclamando, por isso mesmo, orientações precisas – na sua falta, ou na falta de informação à CNPD sobre as mesmas, a CNPD não pode concluir o seu juízo sobre o cumprimento dos requisitos do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005;

- b. Alerta para a inadmissibilidade de se considerar como responsável pelo tratamento o Encarregado de Proteção de Dados (EPD), pois que em todos os tratamentos de dados pessoais, a intervenção do EPD só pode ser consultiva ou de controlo, não dispondo ele, nos termos da lei, de poderes de decisão sobre o tratamento de dados pessoais e, por isso mesmo, não lhe podendo ser imputada responsabilidade pela sua realização;
- c. E insiste que, sendo o responsável pelo tratamento de dados pessoais, nos termos da lei, a PSP, tem de ficar expressa e claramente delimitada em contrato ou acordo a intervenção do Município como subcontratante desta entidade, bem como de eventuais subsubcontratantes.

33. A CNPD recomenda ainda que sejam adotadas medidas capazes de garantir a segurança do sistema e a auditabilidade do tratamento de dados pessoais, nos termos assinalados supra, nos pontos 21 a 31.

Lisboa, 25 de junho de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)