

## PARECER/2021/103

### I. Pedido

1. Em 18 de maio de 2021, deu entrada na Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPDP), por determinação do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, a solicitação de parecer sobre o pedido de autorização, apresentado pela Guarda Nacional Republicana (GNR), para utilização de um sistema de videovigilância para a prevenção e deteção de incêndios florestais nos concelhos da Área Metropolitana do Porto.
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. O sistema de videovigilância e o seu impacto sobre a privacidade

8. Pretende-se utilizar um sistema de videovigilância composto por 33 câmaras a instalar em 11 torres de vigilância nos concelhos de Vila do Conde, Santo Tirso, Maia, Vila Nova de Gaia, Valongo, Paredes, Gondomar, Vale de Cambra e Arouca. A finalidade da sua utilização e do tratamento de dados pessoais a esta associado é a proteção florestal e a prevenção e deteção de incêndios rurais (florestas) e a salvaguarda das pessoas e bens no âmbito florestal, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 2.º e do artigo 15.º da Lei n.º 1/2005.

9. Declara-se na Fundamentação que foram recolhidas as necessárias autorizações dos proprietários nos casos em que os terrenos onde se pretende instalar as câmaras são propriedade privada, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 15.º do mesmo diploma legal.

10. Especifica-se que em cada torre serão afixadas 3 câmaras: uma câmara de vídeo com recolha e transmissão de imagem (câmara de espectro visível), com capacidade de observação de colunas de fumo de grandes dimensões até 30 km de distância e com funcionalidades de *pan*, *tilt* e de *zoom* (30 vezes); uma «Câmara de Deteção Automática de Incêndios», de espectro visível e de espectro infravermelho, integrando, portanto, também sensores térmicos, com capacidade de deteção de focos de incêndio até 10 km e de fumo de grandes dimensões até 30km de distância, e com funcionalidades de *pan*, *tilt* e de *zoom* (30 vezes), sendo que, quanto ao sensor térmico, a capacidade de *zoom* é de 3 vezes; e uma «Câmara de Segurança Local com Imagem», com orientação fixa para a base do suporte mecânico ou acesso aos equipamentos de gestão.

11. Declara-se também, na Fundamentação não haver captação de som e na AIPD que o «*[s]istema não permite efetuar a captação ou gravação de som*».

12. 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 nestas circunstâncias, 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 afeto, de forma direta e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada (cf. n.ºs 4, 6 e 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, aqui aplicável nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do mesmo diploma legal).

13. Ainda que se declare que as câmaras são instaladas em áreas florestais (*«e desabitadas, [...] em zonas sombra em que a vigilância terrestre é inacessível»* – cf. ponto 4.e.(7) da Fundamentação) e colocadas a uma altura considerável (na maior parte dos casos, a 18-20 metros, mas há um caso de 150 metros), a verdade é que há áreas que correspondem a centros urbanos (v.g., Maia e Vila Nova de Gaia) e outras em que existem nas proximidades estradas e edifícios, e os equipamentos têm capacidade de captação de imagens até uma distância de 30 km, com capacidade de rotação (360º) e de ampliação de imagem (até 30 vezes).
14. Nessa medida, não se pode excluir a possibilidade de as câmaras incidirem sobre edifícios destinados a habitação – o que, aliás, é reconhecido na Fundamentação (cf. ponto 4.b., onde se pode ler *«O alcance máximo dos dispositivos permite incidir sobre a cobertura de habitações e outras edificações por parte de todas as TAR»*) – nem excluir que captem imagens de pessoas singulares e de automóveis, permitindo a identificação daquelas e dos utilizadores destes.
15. Estranha-se, aliás, que não tenham sido enviadas imagens dos ângulos possíveis das câmaras de vídeo, sobretudo tendo em conta a facilidade dessa recolha, uma vez que, das coordenadas apresentadas na Fundamentação, se depreende que as câmaras vão ser instaladas em torres ou edifícios já existentes.
16. Na Fundamentação (cf. 4.b.), declara-se que *«Para minimizar o risco de impacto sobre a privacidade, a aplicação de cornando e controlo permite configurar de zonas cegas e de alcance limitado em função do tipo e distancia do edificado identificado nas proximidades de cada TAR, inviabilizando a violação de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos existentes nessas habitações»*. Afirmção similar é feita na AIPD.
17. Sendo certo que não é descrito nem exemplificado em que termos é que vão ser aplicados os filtros lógicos destinados a acautelar a privacidade, a CNPD não tem como avaliar o real impacto do sistema na privacidade dos cidadãos, sobretudo nas zonas urbanas e em certas zonas rurais com alguma densidade populacional.
18. Especial atenção merece ainda o equipamento definido no Anexo B da Fundamentação como AXIS Q8752-E, designado para a deteção automática de incêndios. Da consulta à documentação disponibilizada online sobre este modelo<sup>1</sup>, observa-se que a referida deteção pode ser parametrizada em função de imagens no espectro térmico, por exemplo, com surgimento de elevadas temperaturas, como também pode ser no espectro visível com deteção de colunas de fumo no céu. No entanto, apesar de se referir a deteção automática no mesmo Anexo B, apenas consta que *«por força do despacho n.º 3070/2018 do Gabinete do Ministro da Administração Interna, os sistemas de videovigilância a instalar no território nacional são obrigados a integrar sistemas de Deteção Automática de Fogos Florestais»*.

---

<sup>1</sup> Em <https://www.axis.com/sv-se/products/axis-q8752-e>

19. Mais especificamente, no n.º 1 do referido Despacho do Ministro da Administração Interna n.º 3070/2018, de 26 de março, determina-se que os sistemas cumpram ainda um conjunto de requisitos, entre os quais consta «*Capacidade de deteção automática de eventos, designadamente de deteção de fumo, incêndios e fontes de calor, em qualquer período do dia e respetiva geração de alarmes*».

20. Constata-se, porém, que não é concretizado como será implementado o automatismo, sendo também a restante documentação que acompanha o pedido omissa neste aspeto. A câmara AXIS Q8752-E ZOOM, além de ter os dois sensores de captura, tem uma grande capacidade de ampliação de imagem e funcionalidades analíticas de Inteligência Artificial para deteção de padrões, focagem automática e envio de alertas. O fabricante providencia *software*, que pode ser descarregado do sítio Internet, compatível com este modelo e que permite deteção de movimento e identificação de pessoas e objetos. Sobre todo este tratamento é a AIPD omissa, não cumprindo por isso essa avaliação a função que a lei lhe imputa.

21. Em face do descrito e considerando que o pedido, a Fundamentação que o acompanha, bem como a AIPD realizada, são omissos quanto aos termos em que se processa a deteção automática, dificilmente se pode acompanhar a conclusão a que chega o responsável pelo tratamento de dados, no ponto 4.g.(5) da Fundamentação, de que «*afigura-se inexequível proceder à eventual identificação das [pessoas eventualmente captadas]*».

22. Assim, ainda que a finalidade do sistema de videovigilância não exija, a título principal, o tratamento de dados pessoais, a CNPD entende que o sistema de videovigilância aqui apresentado permite a identificação de pessoas singulares, não estando descritas nem demonstradas as medidas destinadas a prevenir efetivamente o impacto sobre a privacidade das mesmas, mas apenas genericamente enunciada a intenção da adoção de medidas que cumpram esse objetivo.

23. Acresce, ainda a propósito do mesmo modelo de câmara, que o fabricante atesta, na informação que disponibiliza *online*, que aquela está configurada para a captura de som, bastando acoplar um microfone, o que contraria a afirmação feita na AIPD de que o «*[s]istema não permite efetuar a captação ou gravação de som*».

24. Deste modo, tendo em conta as finalidades visadas pela instalação e utilização do sistema de videovigilância e os limites definidos no artigo 7.º da Lei n.º 1/2005, bem como os requisitos definidos na alínea b) do n.º 1 do Despacho n.º 3070/2018, e de acordo com o princípio da proporcionalidade na restrição dos direitos fundamentais dos cidadãos, é imprescindível definir regras claras sobre a gestão e configuração das funcionalidades analíticas do sistema (nas câmaras de deteção automática de incêndios), proibindo-se a utilização das mesmas para outra função que não seja a de deteção de colunas de fogo e de focos de incêndio.

25. Deve ainda proibir-se o acoplamento de quaisquer dispositivos que permitam a captação de som, prevendo-se também expressa e especificamente a configuração de filtros que previnam a captação de imagem quando a câmara incida sobre edifícios privados e zonas privadas imediatamente envolventes.

### iii. Subcontratação

26. 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.

27. 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 GNR. É também concebível que a GNR subcontrate a Área Metropolitana do Porto, como parece resultar do estipulado na cláusula terceira do Protocolo anexado à Fundamentação (cf. Anexo D), a qual pode ainda subsubcontratar em empresas, nos termos regulados no artigo 28.º do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) – e do 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 GNR sem o domínio ou controlo do tratamento de dados pessoais que o sistema de videovigilância realiza.

28. Importa, por isso, que seja celebrado um contrato ou acordo que regule especificamente essa relação de subcontratação, vinculando a Área Metropolitana do Porto, em conformidade com os artigos 23.º da Lei n.º 59/2019 e 28.º do RGPD – o que no caso concreto não parece ocorrer, uma vez que o texto do protocolo anexado à Fundamentação é insuficiente nesta perspetiva.

29. Refira-se que, a propósito da conservação dos dados registados, se refere na Fundamentação que acompanha o pedido (cf. 4.h.) que *o acesso [...] pelos técnicos de manutenção [...] será sempre autorizado e acompanhado pelos mesmos administradores, i.e., os militares da GNR que administram o sistema*. Esta é uma previsão importante, que deve estar inscrita no referido acordo de subcontratação. De todo o modo, a este acesso voltar-se-á, infra, no ponto 40 do presente parecer.

30. Especificamente quanto às subsubcontratações, recorda-se que nos termos dos artigos acima citados, elas dependem de autorização prévia do responsável.



#### iv. A visualização das imagens por entidades terceiras

31. De acordo com o declarado, as imagens captadas pelas câmaras são transmitidas para o Comando Territorial da GNR do Porto, onde será realizada a gestão e o controlo centralizados. As imagens são acessíveis pelos operacionais da GNR na sala de situação do Comando Territorial do Porto e do Comando Territorial de Aveiro – cf. 4.g.(2) da Fundamentação.

32. Declara-se ainda, na Fundamentação que acompanha o pedido, que as imagens são ainda transmitidas para a sala de operações dos Centros Distritais de Operações de Socorro (CDOS) do Porto e de Aveiro para operação das Equipas de Manutenção e Exploração de Informação Florestal (EMEIF) da GNR, *«não existindo transmissão de dados para qualquer outro local»*.

33. Todavia, no ponto 4.g.(9) da Fundamentação, explica-se que a visualização das imagens em tempo real está disponível, não apenas aos militares da GNR nos Comandos Territoriais do Porto e de Aveiro e nos CDOS do Porto e Aveiro, mas também a *«Elementos da estrutura de Proteção Civil nos CDOS (ANEPC) do Porto e Aveiro (para as TAR com cobertura no território)»* e *«Elementos da estrutura de Proteção Civil nos Serviços Municipais de Proteção Civil dos Municípios do Porto e de Aveiro integrantes da AMP»* (Área Metropolitana do Porto).

34. Ainda que se conheçam as atribuições autárquicas, máxime municipais, e as atribuições da ANEPC em matéria de proteção civil, não há dúvida que a Lei n.º 1/2005, no artigo 15.º, apenas reconhece a possibilidade de instalação e utilização *pelos competente forças de segurança* de sistemas de vigilância eletrónica, mediante câmaras digitais, de vídeo ou fotográficas, para captação de dados em tempo real e respetiva gravação e tratamento para a finalidade de salvaguarda da segurança das pessoas e bens no âmbito florestal e melhoria das condições de prevenção e deteção de incêndios florestais.

35. Insiste-se, a lei ainda vigente restringe às forças de segurança, não apenas a *instalação* do sistema de vigilância eletrónica, mediante câmaras digitais, de vídeo ou fotográficas, mas também a sua *utilização*, a fim de, entre outras funções, assegurar o acionamento dos mecanismos de proteção civil. Por outras palavras, esta lei não admite outros grupos de utilizadores que não os que integram as competentes forças de segurança.

36. Nestes termos, considerando que dos elementos disponibilizados e atendendo especialmente às diferentes funcionalidades das câmaras que compõem o sistema de videovigilância em causa, não se consegue eliminar o risco de captação de imagens de pessoas que, pelo contexto temporal e de localização, podem ser identificadas, pelo que a CNPD não vê como se possa afastar os limites definidos no artigo 15.º da Lei n.º 1/2005 quanto à legitimidade para o acesso às imagens mesmo que apenas para efeito da sua visualização.

37. Assim, e em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 1/2005, a CNPD só pode concluir pela inadmissibilidade de visualização das imagens captadas pelo sistema de videovigilância pelos *«Elementos da estrutura de Proteção Civil nos CDOS (ANEPC) do Porto e Aveiro (para as TAR com cobertura no território)»* e *«Elementos da estrutura de Proteção Civil nos Serviços Municipais de Proteção Civil dos Municípios do Porto e de Aveiro integrantes da AMP»*.

38. Dá-se ainda nota que a afirmação – constante do ponto 4.g.(10) da Fundamentação, aliás, também reiterada na cláusula quinta do Protocolo que consta do Anexo D – segundo a qual *«[c]onsiderando que lei apenas prevê a existência de sistemas de videovigilância florestal e não para apoio ao combate, a GNR pode, em períodos de combate, direccionar as câmaras para os locais sugeridos pelo CDOS, a pedido do mesmo»*, carece de um específico fundamento legal que não vem aqui identificado (no limite, na previsão legal da admissibilidade de atuação em estado de necessidade).

#### **v. Segurança do sistema de videovigilância**

39. Atendendo a que a transmissão das imagens é feita através de uma rede de comunicação de rádio (ponto a ponto), o sinal de vídeo transportado dever ser cifrado (v.g., Codec proprietário) em termos que permitam ao Comando Territorial da GNR do Porto receber e gravar as imagens.

40. Está indicado na Fundamentação do pedido – cf. ponto 4.h.(1) – que *«a arquitetura do sistema de gravação das imagens, não permitirá o acesso às imagens gravadas a partir de ligações remotas»*. No entanto, em seguida afirma-se *«sendo a única exceção o acesso local ou remoto pelos técnicos de manutenção»*.

41. Ora, 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. 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. Integridade e auditabilidade do tratamento de dados pessoais**

42. Para efeito de investigação criminal, prevê-se a recolha de provas para comunicação ao Ministério Público, mas não é descrito como se processa a extração de imagens e como são preservadas as imagens. Importa, a este propósito, sublinhar que o *software* de gestão do sistema de videovigilância tem de dispor de mecanismos que viabilizem a exportação em formato digital, assinado digitalmente, que ateste a veracidade do seu conteúdo. E devem ainda prever-se mecanismos de cifra, caso se pretenda proteger a exportação, com uma senha de acesso ou outro fator de segurança.

43. Também para o mesmo efeito, é essencial que o sistema contemple um serviço de sincronização da data/hora (NTP) que permita sincronizar os equipamentos com o Centro de Gestão e Controlo e entre eles.

44. Dá-se nota de que a auditabilidade de um sistema depende da garantia de 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. 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 as operações *pan*, *tilt* e *zoom* e tentativas de acesso, bem como a obrigação de garantia da sua integridade, através de assinatura digital e *TimeStamp*.

45. Para melhor compreensão do que se está a dizer, tome-se o seguinte exemplo: não basta registar que houve uma ação sobre um filtro ou máscara, sendo necessário especificar se ele foi colocado, retirado ou alterado.

46. A CNPD recomenda que seja definida uma política de retenção dos registos de rastreabilidade e indicadores chave para os relatórios de auditoria, em sede de monitorização da segurança nos acessos e das operações efetuadas, sublinhando a importância de que os registos cronológicos sejam objeto regular de análise, sob pena de não cumprirem a sua função de possibilitar a deteção de falhas e anomalias

### III. Conclusão

47. O sistema de videovigilância que a GNR pretende utilizar com a finalidade de prevenção e deteção de incêndios florestais nos concelhos da Área Metropolitana do Porto, ainda que se destine, a título principal, à monitorização de áreas florestais, desabitadas e de difícil acesso, incide também sobre zonas urbanas e zonas rurais com alguma densidade populacional, podendo captar e gravar imagens de edifícios destinados à habitação, bem como de pessoas singulares e veículos, apresentando características técnicas e funcionalidades que permitem a identificação daquelas e dos utilizadores destes.

48. Em especial, um dos tipos de câmaras a utilizar dispõe de funcionalidades analíticas de Inteligência Artificial para deteção de padrões, focagem automática e envio de alertas, sendo providenciado pelo fabricante *software* que pode ser descarregado do sítio Internet e que permite deteção de movimento e identificação de pessoas e objetos.

49. Não estando demonstrado no processo, tão-pouco exemplificado, em que termos vão ser aplicados filtros ou máscaras lógicos destinados a acautelar a privacidade, a CNPD não pode avaliar o real impacto do sistema



de videovigilância na privacidade dos cidadãos, para efeito de verificar o cumprimento do artigo 7.º da lei n.º 1/2005.

50. Assim, tendo em conta a finalidade da instalação e utilização do sistema de videovigilância, as exigências impostas pelo princípio da proporcionalidade na restrição dos direitos fundamentais à reserva da vida privada e da proteção de dados pessoais, e os demais limites legais e regulamentares, a CNPD considera ser imprescindível:

- a. a definição prévia de regras expressas e claras sobre a gestão e configuração das funcionalidades analíticas do sistema, proibindo-se a utilização das mesmas para outra função que não seja a de deteção de colunas de fogo e de focos de incêndio;
- b. a proibição de acoplamento de quaisquer dispositivos que permitam a captação de som;
- c. a configuração de filtros (lógicos) que previnam a captação de imagem quando a câmara incida sobre edifícios privados e zonas privadas envolventes.

51. A CNPD recomenda ainda que seja expressa e claramente delimitada em contrato ou acordo a intervenção da Área Metropolitana do Porto como subcontratante da GNR, bem como de eventuais empresas subsubcontratantes, nos termos do artigo 28.º do RGPD e do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019.

52. A CNPD assinala ainda não encontrar fundamento legal para que as imagens captadas e transmitidas sejam visualizadas em tempo real por outras entidades que não sejam os militares da GNR, uma vez que o n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 1/2005 limita os utilizadores do sistema de videovigilância às competentes forças de segurança.

53. Finalmente, a CNPD recomenda que sejam adotadas medidas capazes de garantir a segurança do sistema e a integridade e auditabilidade do tratamento de dados pessoais, nos termos assinalados supra, nos pontos 39 a 46.

Lisboa, 10 de agosto de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)