

## PARECER/2023/2

### I. Pedido

1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Anteproposta de Lei n.º 15/XII – primeira alteração à 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 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 44.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, bem como pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pela alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º 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. Análise

3. A alteração da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, prevista na Anteproposta de Lei tem exclusivamente em vista o alargamento das finalidades da instalação e utilização de sistemas de videovigilância aos objetivos de «proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos». Para o efeito, altera não apenas as normas relativas ao objeto daquela lei e aos fins dos sistemas de videovigilância (artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 95/2021), mas também as normas onde se regula a competência autorizativa dos sistemas e a responsabilidade pelos tratamentos de dados realizados através dos mesmos (artigos 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 17.º e 19.º da Lei n.º 95/2021). E adita uma disposição específica ao artigo 18.º, além de um novo artigo, o 13.º-A, a definir um regime especial para os sistemas de videovigilância com os novos fins de *proteção e conservação do meio marinho e preservação de recursos vivos marinhos*.

4. Começa-se por salientar que uma alteração da Lei n.º 95/2021 com o objetivo de alargamento das finalidades para a utilização de sistemas de videovigilância, nos termos em que aqui vem proposta, significa um alargamento da restrição dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, em especial, dos direitos à reserva da vida privada e familiar e da proteção dos dados pessoais, consagrados nos artigos 26.º e 35.º da Constituição da República Portuguesa, bem como nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Pelo que a regulação desta extensão ou intensificação da ingerência nestes direitos fundamentais não pode deixar de ser

acompanhada da definição de um regime jurídico capaz de dar previsibilidade àquelas restrições e garantias adequadas de tutela dos referidos direitos. Também a vida privada e familiar merece proteção explícita no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, sendo conhecida a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a exigir que as medidas legislativas restritivas daqueles direitos, sobretudo no contexto da atividade policial, tenham o grau de precisão necessário para assegurar a previsibilidade dos seus efeitos e demonstrem ser adequadas, necessárias e proporcionais à salvaguarda de valores comunitários essenciais enunciados no n.º 2 daquele artigo 8.º.

5. Ora, num Estado de Direito democrático não é admissível a mera previsão genérica de utilização de sistemas de videovigilância, em especial com recurso a tecnologias que potenciam os seus efeitos (o sistema de análise de dados previsto no artigo 16.º da Lei n.º 95/2021), sem a especificação clara dos espaços públicos a abranger e sem a especificação de condições, limites e critérios necessários a garantir a sua idoneidade para prossecução de finalidades aqui visadas e imprescindíveis para assegurar que a afetação dos direitos fundamentais ocorra na medida do estritamente indispensável e sem excesso.

6. Não se ignora, nem se pretende diminuir ou relativizar a importância da proteção do meio ambiente marinho, nem se desconhece a aptidão de certas ferramentas tecnológicas (como os veículos aéreos remotamente tripulados) para desenvolver a atividade pública de modo mais eficiente e eficaz, em especial, no contexto de áreas extensas como são as do mar territorial

7. Mas também não se pode esquecer que, por um lado, está em causa a salvaguarda de interesses e valores que são considerados de mera ordenação social – portanto, a prevenção e repressão de infrações de mera ordenação social, sem dignidade penal – e, por outro lado, a Anteproposta não contém normas específicas suficientemente densificadas (claras e precisas quanto às circunstâncias da ocorrência da restrição dos direitos ao respeito pela vida privada e da proteção dos dados pessoais) e garantísticas da esfera jurídico-fundamental dos cidadãos.

8. A previsão de possibilidade de instalação e utilização de *sistemas de videovigilância eletrónica para captação de dados em tempo real e a respetiva gravação e tratamento* (cf. n.º 1 do artigo 13.º-A, aqui introduzido pelo artigo 3º da Anteproposta de lei), apenas com a vinculação às finalidades de *proteção e conservação do meio marinho e preservação de recursos vivos marinhos*, as quais são especificadas no n.º 2 do artigo 13.º-A<sup>1</sup>, é insuficiente

---

<sup>1</sup> Dispõe o n.º 2 do artigo 13.º-A que «[o]s sistemas de registo, gravação e tratamento de dados referidos no número anterior são utilizados em conformidade com os princípios gerais de tratamento de dados pessoais, por forma a assegurar: a) A deteção, em tempo real ou através de registo, de atividade ilegal da pesca em áreas marinhas protegidas ou com influência marinha, em áreas proibidas ou temporariamente vedadas ao exercício da pesca, em áreas de restrição à pesca e em áreas com distância da costa ou de outros pontos de referência ou com profundidades inferiores ao legalmente estabelecido para o tipo das artes de pesca utilizadas, e

para se compreender, desde logo, se as praias são ainda objeto desta captação, mas também se os dados captados correspondem apenas a imagens ou abrangem som.

9. Na realidade, a descrição contida na alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º-A permite compreender que o mar será a principal área abrangida por estes sistemas de videovigilância, especialmente por recurso a *drones* (câmaras portáteis instaladas em veículos aéreos remotamente tripulados), mas não é claro se tal implica a captação de área terrestre da costa portuguesa, máxime das zonas balneares, desde logo porque há uma delimitação das áreas abrangidas por recurso a conceitos técnicos, nem todos explicados ou delimitados em diplomas legislativos.

10. A que se soma ainda a referência, no n.º 3 do artigo 13.º-A, à instalação de sistemas de videovigilância em propriedade privada, mediante a autorização do proprietário, o que conduz à presunção de que se pretende, efetivamente, a instalação de sistemas de videovigilância que captem e gravem imagens e som na zona terrestre da costa portuguesa.

11. Recordar-se que as praias correspondem a um local tipicamente usufruído pelas pessoas para efeitos de descanso, lazer, prática de desporto ou diversão, onde estão especialmente expostas, em ambientes promotores de comportamentos mais descontraídos do que os normalmente adotados no espaço público, e apenas partilhados por terceiros que se apresentam em circunstâncias similares. São, pois, espaços onde se afirma com especial pertinência o direito a estar anónimo ou, pelo menos, o direito à privacidade na vertente do *right to be let alone*, não sendo, à partida, expectável a afetação de tal direito de modo permanente ou regular.

12. Mas mesmo a instalação de sistemas de videovigilância na zona costeira, abrangendo as praias ou outros espaços públicos destinados à sua utilização pelos cidadãos em geral, representa uma ingerência de tal modo intensa no direito à reserva da vida privada e familiar, que apenas circunstâncias especiais e excecionais devem justificar a sua admissibilidade.

13. Acresce que a captação e gravação de som não se afigura de todo adequada às finalidades aqui em vista, sobretudo nas zonas e no período balneares, em que o nível de ruído é elevado, e mesmo eventuais gritos, em particular das crianças, se confundem com manifestações normais naquele contexto. E ainda que, por hipótese, se pretendesse afirmar tal adequação, a verdade é que, para os efeitos de prevenção e repressão de infrações contraordenacionais, é suficiente o registo de imagens. Ademais, a captação de som sempre se revelará

---

a aplicação das correspondentes normas sancionatórias; b) A informação necessária ao acionamento de meios humanos e materiais de controlo, inspeção e vigilância, nos termos da lei; c) A utilização dos registos de vídeo para efeitos de prova em processo penal ou contraordenacional, respetivamente nas fases de levantamento de auto, inquérito, instrução e julgamento, ou nas fases administrativa e de recurso judicial».

excessiva em zonas que, pelo especial contexto que as praias representam, se presta a registar conversas privadas, muitas vezes de teor íntimo.

14. Por tudo isto, a CNPD recomenda a reponderação do alargamento das finalidades de instalação e utilização de sistemas de videovigilância para as finalidades de *proteção e conservação do meio marinho e preservação de recursos vivos marinhos*, em especial quanto à possibilidade de instalação de sistemas de videovigilância e de utilização de *drones* nas áreas correspondentes a zonas balneares, face ao carácter manifestamente excessivo da ingerência no direito à reserva da vida privada e familiar.

15. Também se afigura que a possibilidade de utilização de *drones* para a finalidade proteção e conservação do meio marinho e preservação de recursos vivos marinhos deve ser diferenciada, em função da área a sobrevoar, admitindo-se um regime específico para a sua utilização nas várias faixas marítimas, com exclusão da zona costeira.

16. De todo o modo, considera que a captação e gravação de som, para os fins *de proteção e conservação do meio marinho e preservação de recursos vivos marinhos*, não é, *prima facie*, adequada ou idónea, não preenchendo o primeiro parâmetro da proporcionalidade na restrição de direitos, liberdades e garantias, razão por que deve ser proibida na lei. Mesmo que tal idoneidade fosse suscetível de se manifestar, a CNPD recomenda ainda assim a sua proibição já que, para os efeitos de prevenção e repressão de infrações contraordenacionais aqui em vista, é suficiente o registo das imagens, apresentando a captação de som um risco elevado de audição de conversas privadas irrelevantes para aquele fito.

17. No mais, a CNPD reitera aquilo que havia já assinalado no parecer 2021/143, de 5 de novembro: se o objeto da lei é o de regular os tratamentos de dados pessoais decorrentes da utilização de sistemas de videovigilância no espaço público não apenas para finalidades de prevenção e repressão criminal, mas também para a prevenção e repressão de infrações de natureza estritamente contraordenacional, então não pode esta Proposta limitar-se, quanto aos tratamento de dados, às remissões para a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, devendo também integrar remissões para o RGPD e para a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que são as que objetivamente se aplicam aos tratamentos de dados pessoais realizados pelos serviços de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca.

18. Finalmente, não pode deixar de se assinalar que a alteração de todas as normas relativas às competências autorizativas da utilização dos sistemas de videovigilância não foi acompanhada de um alargamento correspondente na obrigação de divulgar os sistemas de videovigilância autorizados. Na verdade, o artigo 23.º da Lei n.º 95/2021 não é objeto de qualquer alteração.



19. Ora, ainda que se reconheça vantagem na centralização da divulgação da informação relativa aos sistemas de videovigilância autorizados em todo o território nacional, o pretendido alargamento da competência autorizativa aos membros dos governos nacional e regionais responsáveis pela área da pesca tem de ser acompanhado pela obrigação de publicitar os sistemas de videovigilância autorizados ou, pelo menos, pela obrigação de remeter essa informação para o Ministério da Administração Interna, que se afigura dever estar previsto no artigo 23.º.

### III. Conclusão

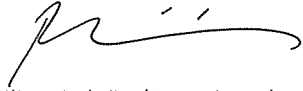
20. A Anteproposta de Lei de alteração da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, ao prever o alargamento das finalidades da instalação e utilização de sistemas de videovigilância aos objetivos de «proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos», não especifica as circunstâncias, condições e limites dessa instalação e utilização, sem sequer clarificar se abrange somente áreas marinhas ou também zonas terrestres da costa portuguesa, não diferenciando o regime, em função das áreas a abranger, tão-pouco em função do tipo de equipamentos a utilizar (câmaras fixas ou *drones*), não cumprindo a função de previsibilidade quanto aos tratamentos de dados pessoais e consequências prováveis para os direitos fundamentais dos cidadãos.

21. Tendo em conta que este alargamento das finalidades implica a extensão da restrição legal nos direitos fundamentais dos cidadãos, em especial dos direitos ao respeito pela vida privada e familiar e ao direito à proteção de dados pessoais, prevista na Lei n.º 95/2021, é essencial reponderar essa opção legislativa, procurando delimitar as específicas condições e os específicos limites de utilização de sistemas de videovigilância com o objetivo de proteção do meio marinho, sobretudo nas zonas balneares ou em zonas destinadas a fins de fruição similares situadas na costa portuguesa.

22. Assim, com os fundamentos acima expostos, a CNPD recomenda:

- a. a proibição legal de captação e gravação de som para a finalidade de proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos, pela sua falta de adequação para o efeito;
- b. a proibição de captação e gravação de imagens nas zonas balneares e zonas destinadas a fins de fruição similares, atendendo ao grau excessivo de ingerência no direito à reserva da vida privada e familiar nesse contexto;
- c. a definição de um regime específico para a utilização de *drones* nas várias faixas marítimas, com exclusão da zona costeira.

Aprovado na reunião de 10 de janeiro de 2023

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'F' followed by a long horizontal stroke with a small upward tick at the end.

Filipa Calvão (Presidente)