

PARECER/2024/3

I. Pedido

1. O Presidente da Câmara Municipal do Município de Moura solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre o Projeto de Regulamento da transmissão áudio e vídeo em direto e online das reuniões dos órgãos do Município (doravante Projeto de Regulamento), o qual prevê a possibilidade de transmissão áudio/vídeo em direto na Internet das sessões do Órgão Deliberativo e Executivo do Município, bem como a sua disponibilidade em diferido através daquele meio.

2. O pedido formulado e o presente parecer enquadram-se nas atribuições e competências da CNPD, enquanto entidade 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, conjugada 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 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados - RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º e da 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. De acordo com o disposto no artigo 1.º, o Projeto de Regulamento «tem como objeto [regular] a captação e transmissão áudio e vídeo, em direto e *online* bem como a disponibilização diferida, das reuniões públicas dos órgãos do Município de Moura [...] através de meios e condições técnicas disponibilizadas pela Câmara Municipal de Moura, para que a referida transmissão seja visionada no sítio do Município ou por outro canal de comunicação, legalmente admitido».

4. À luz do RGPD este tipo de tratamento não está dependente de intervenção prévia da CNPD, mas o responsável pelo tratamento deve obedecer ao princípio da responsabilidade, na sua dupla aceção - cumprir e demonstrar que cumpriu o RGPD (cf. o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 24.º, ambos do RGPD).

5. Tal com o explicitou a CNPD na sua Orientação relativa à transmissão na Internet das reuniões de órgãos autárquicos, de 18 de abril de 2023, que se encontra disponível no seu sítio¹, a recolha e transmissão de imagens e som corresponde a um tratamento de dados pessoais, nos termos das alíneas 1) e 2) do artigo

¹ https://www.cnpd.pt/media/toipux2r/2023-04-18_transmiss%C3%A3o-internet-reuni%C3%B5es-%C3%B3rg%C3%A3os-autarquicos.pdf

4.º do RGPD, por implicar a recolha e a divulgação de informação relativa a pessoas singulares identificadas ou identificáveis.

6. Nessa medida, além do direito à imagem, a divulgação da mencionada informação colide com o direito à proteção de dados pessoais e é suscetível, em função do conteúdo das declarações proferidas, de afetar o direito à reserva da vida privada (cf. N.º 1 do artigo 26.º e o artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa).

7. Ora, não existe atualmente, como seria desejável, uma norma legal que preveja ou discipline o tratamento de dados pessoais decorrentes da transmissão na Internet, seja em direto, seja em diferido, das intervenções em reuniões como os que estão em causa, nem tal transmissão se afigura necessária para a realização do princípio da publicidade das reuniões das assembleias municipais.

8. Por outro lado, o juízo de necessidade do tratamento de dados obriga a considerar o impacto ou riscos deste decorrente para os direitos dos titulares dos dados e a sua ponderação com o grau de satisfação da finalidade da publicidade, na comparação com outros meios menos impactantes de publicitação das reuniões, e porque o risco de reutilização dessas imagens e declarações proferidas para quaisquer finalidades, sem possibilidade de controlo, é muito elevado quando as mesmas são disponibilizadas em rede aberta, como parece ser intenção do Município de Moura ao permitir a divulgação no seu sítio ou «noutro canal de comunicação que assegure a publicidade», o que possibilita, por exemplo, a consideração das redes sociais.

9. Deste modo, a CNPD entende que a transmissão deve ocorrer apenas no sítio da internet do Município, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados (consagrados no n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do RGPD), e salvaguardando o princípio da administração aberta, por ser aquela a sede própria para a divulgação da atividade municipal de acordo com a legislação autárquica.

10. A CNPD faz ainda notar a necessidade de acautelar a segurança das imagens e som, tanto mais que se encontra consagrada a possibilidade de recurso a entidades contratadas para efeito de recolha e transmissão de áudio e vídeo neste âmbito.

11. Tendo em consideração o tratamento de dados pessoais e o seu impacto neste contexto, a divulgação das reuniões na Internet, seja em tempo real, seja em diferido, tem de obedecer aos princípios e regras consagradas no RGPD, devendo encontrar-se, desde logo, o fundamento de licitude para as operações de tratamento.

12. Assim, é entendimento da CNPD que, no caso vertente, o consentimento prévio e expresso constitui o fundamento de licitude para aquele tratamento de dados – cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º e a alínea a) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.

13. E, isto, em relação a todas as pessoas abrangidas pela filmagem e transmissão, isto é, em relação aos que exercem o direito de participação naquelas reuniões através da mera presença ou de intervenção ativa, bem como àqueles que naquele ato participem no exercício das suas funções. Do mesmo modo, em relação aos trabalhadores que prestem apoio durante a reunião.

14. Ora, o Projeto de Regulamento não só não prevê a necessidade de tomar o consentimento de todos quantos possam ser objeto de captação de imagem e som e sua retransmissão, como a exclui em relação a determinados participantes.

15. De facto, embora no n.º 3 e do artigo 4.º se afirme que o «consentimento deve ser prestado pelos intervenientes que estejam no exercício do direito à participação, mesmo que este se traduza apenas na mera presença ou assistência às reuniões dos órgãos do Município», tal norma não abrange os membros em funções dos órgãos do Município uma vez que, quanto a estes, se afirma perentoriamente no número 2 do mesmo artigo que «[a] transmissão em direto das intervenções dos membros em funções dos órgãos do Município não carece de autorização ou consentimento, porquanto se considera, neste âmbito, que a referida transmissão decorre do exercício do cargo para que foram eleitos e que desempenham, sendo a reprodução da sua imagem e áudio captada em lugares públicos, no exercício de funções de interesse público».

16. Deste modo, pode concluir-se que o Projeto de Regulamento pretende consagrar um regime diverso para a legitimação da captação de imagem e som e sua transmissão consoante se trate de cidadãos que participem na reunião exercendo o seu direito de cidadania, ou membros em funções dos órgãos do Município.

17. Ora, pese embora se reconheça que a transmissão das audiências públicas permitiria divulgar os atos públicos junto de um maior número de cidadãos, facto é que, cotejados os fundamentos de licitude previstos nos artigos 6.º e 9.º do RGPD, e tendo em consideração, desde logo, que não existe obrigação legal de realizar a transmissão, nem norma legal que habilite as autarquias locais à divulgação mediática da sua atividade plenária habitual, a previsão do número 3 do artigo 4.º, especificamente pensada para a participação dos cidadãos, tem, necessariamente, de estender-se aos demais intervenientes que se encontram na sessão no exercício dos cargos que desempenham, uma vez que o fundamento de ilicitude aplicável no caso é, precisamente, o consentimento.

18. Por outro lado, constata-se que o Projeto de Regulamento é omissivo em relação aos trabalhadores que prestem apoio ao ato que esteja a ser transmitido e gravado. Ora, como a CNPD explicitou na Orientação acima referida, também em relação aos trabalhadores que prestem apoio durante a reunião é necessário o respetivo consentimento, cujo relevo jurídico depende como em todos os outros casos em que o consentimento possa constituir fundamento de licitude, de lhes ser garantida a alternativa de não ser filmado, tendo em consideração o desequilíbrio da relação entre o empregador – ainda que público – e o trabalhador, como o Comité Europeu para a Proteção de Dados explicitou nas Diretrizes 5/2020 relativas ao consentimento na aceção do Regulamento 2016/679.

19. A CNPD não pode deixar de referir a estranheza perante o explicitado no n.º 8 do artigo 4.º. Por um lado, porque tal preceito é passível de restringir a liberdade de expressão e a liberdade de autodeterminação informacional, na medida em que naquela sede se exige que «os munícipes intervenientes que tenham prestado o seu consentimento para a recolha e transmissão em direto e diferido da sua imagem e voz, devem comprometer-se a não revelar informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis durante todo o tempo da sua intervenção», o que, no limite, significa que os munícipes que consentam na captação da sua imagem e som se verão impedidos de exercer os seus direitos e de expor os seus problemas nas reuniões dos órgãos municipais. Por outro, significa que, de forma a exercer os seus direitos, os munícipes se verão na contingência de não poder consentir na captação da imagem e som, para poderem ser livres de expor os seus problemas e formular as suas pretensões, o que implica, frequentemente, a revelação de dados pessoais seus e de terceiros.

20. Em termos terminológicos, a CNPD sugere a alteração da formulação previstas nos números 9 e 10 do artigo 4.º, nos quais se pretendem regular situações em que o munícipe «não tenha manifestado o seu consentimento». A CNPD faz notar que esta terminologia é desconforme com as normas do RGPD, por permitir a interpretação de que é necessária uma manifestação expressa de não consentimento para que um cidadão não veja a sua imagem e voz gravadas e transmitidas. Na verdade, tal não acontece. O cidadão não tem de declarar que não consente, bastando-lhe que não preste consentimento para que o Município não esteja legitimado a captar e transmitir a sua imagem ou as suas declarações. Deste modo, a CNPD recomenda a substituição da expressão «e tiver previamente manifestado o seu não consentimento» por «não tiver previamente prestado o seu consentimento».

21. Sugere-se a revisão do texto do modelo de documento para recolha do consentimento, que constitui anexo ao Regulamento sob a designação «Declaração». Desde logo, sugere-se a adoção de terminologia consentânea com o RGPD, preferindo «Declaração de consentimento» a «Declaração» e «Consinto» em vez de «Autorizo».

22. Ainda, o Regulamento estabelece como objeto da sua regulamentação «a captação e transmissão de áudio e vídeo, em direto e online, bem como a disponibilização diferida, das reuniões dos órgãos do Município de Moura [...]». Já no texto designado Declaração faz-se menção à autorização para «captação, utilização e divulgação de imagens e áudio (som)» (n.º 1) e, adiante, aparentemente a título de informação, explicita-se que «[a]s imagens e som/voz recolhidos, bem como as fotografias, poderão ser reproduzidas parcialmente, ou na sua totalidade, através de qualquer meio de comunicação utilizado pelo município [de Moura] designadamente a recolha e divulgação da imagem e som em publicações municipais, nos sítios institucionais dos órgãos do município» (n.º 2). Diga-se que, aqui, o Município não pretende obter o consentimento do titular de dado em relação à captação de imagens e sua utilização, mas tão só informar o cidadão sobre a possibilidade de utilização da sua imagem fotográfica, em relação a cuja utilização não consentiu – pelo menos através deste documento e para os efeitos do Regulamento em causa – e que as regras aplicáveis, neste âmbito de um ato público, valem identicamente par aos cidadãos que prestem, como para os que não prestem consentimento para os efeitos previstos no Regulamento, nos termos legais e que a jurisprudência tem vindo a densificar.

23. No que respeita ao prazo de conservação, é dito na Declaração que «os dados serão conservados nos prazos legais». Esta formulação mostra-se demasiado vaga para dotar os cidadãos de informação relevante que lhes permita conhecer o prazo a partir do qual podem exercer o seu direito ao apagamento. Deste modo, a CNPD recomenda que deste documento – no qual se pretende não apenas recolher o consentimento, mas transmitir ao titular a informação obrigatória nos termos do RGPD - conste, como prazo máximo para conservação dos dados, os 12 (doze) meses após o encerramento da reunião transmitida, estabelecidos para este efeito no n.º 3 do artigo 7.º do Projeto de Regulamento.

24. O n.º 2 do artigo 7.º explicita os direitos dos titulares dos dados. A este respeito, de forma a acautelar as exigências do RGPD quanto ao dever de informação, seria desejável que no documento da recolha de consentimento fossem indicados os direitos dos titulares de dados que tenham consentido na utilização nos termos do Regulamento - incluindo o direito de revogar o consentimento - e que fosse facultada ao titular uma cópia do documento assinado.

25. Por outro lado, sugere-se a clarificação do texto do Projeto de Regulamento no que respeita aos direitos dos titulares (n.º 2 do artigo 7.º), explicitando que os direitos aí indicados podem ser exercidos quer o titular tenha ou não tenha prestado o consentimento para a utilização da sua imagem e voz para os efeitos do Regulamento.

III Conclusão

Face a todo o exposto, a CNPD emite as seguintes recomendações:

- a) O consentimento deve ser obtido em relação a todos os que estiverem presentes, seja a que título for, nas sessões da Assembleia Municipal que sejam transmitidas online, incluindo os titulares dos órgãos, tendo especial cuidado com o consentimento prestado por trabalhadores, de forma a assegurar a sua liberdade de decisão.
- b) O local da transmissão online deve ser o sítio da Internet do município de Moura.
- c) Deve ser reconsiderada a norma prevista no n.º 8 do artigo 4.º do Projeto de Regulamento, no sentido de não condicionar o consentimento dos titulares dos dados.
- d) Seja inscrito no modelo de Declaração o prazo de conservação de doze meses após o encerramento da reunião transmitida previsto no Projeto de Regulamento.

Este é o nosso parecer.

Aprovada na reunião de 16 de janeiro de 2024.

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**

Data: 2024.01.16 21:37:15+00'00'

Certificado por: **Diário da República**

Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

