

PARECER/2025/68

I. Relatório

1. Através do Gabinete Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna foi solicitado parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) sobre o projeto de instalação, pela Guarda Nacional Republicana (GNR), de mais duas câmaras num sistema de videovigilância no Santuário de Fátima.
2. A utilização de sistemas de vigilância por 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 é regulada pela Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro.
3. Nos termos do art.º 5.º da Lei referida a instalação de sistemas de videovigilância com recurso a câmaras fixas está sujeita a autorização do membro do Governo que exerce a direção sobre a força ou serviço de segurança requerente ou a ANEPC, sendo consideradas câmaras fixas os dispositivos de captação de imagem e som, instalados em estrutura não amovível, com caráter permanente ou duradouro, sendo a decisão de autorização precedida de parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), que se pronuncia sobre o pedido quanto ao cumprimento das regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos e do previsto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º e nos artigos 16.º, 18.º a 20.º e 22.º

II. Análise

4. Coexistem, no contexto do "Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima", dois sistemas de videovigilância:
 - a. um sistema da responsabilidade da "Fábrica do Santuário de Nossa Senhora do Rosário) de Fátima";
 - b. outro sistema sob responsabilidade da GNR.
5. Em 27 de Março de 2008, foi assinado, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei, o protocolo entre a Guarda Nacional Republicana e o Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima, sendo o documento legal «(...) comprovativo de aprovação, de capacidade ou de garantia de financiamento da instalação do equipamento utilizado e das respetivas despesas de manutenção.».
6. Através do **despacho n.º 27115/2008, de 16 de outubro de 2008**, de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, foi aprovado, pelo período de um ano (após ativação do sistema), o Plano de Videovigilância do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima.
7. Através do **despacho n.º 7790/2010, de 22 de abril de 2010**, de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, foi autorizada, até 31 de dezembro de 2010, a renovação da autorização do sistema de videovigilância, composto por oito câmaras de vídeo, no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima.

8. Através do despacho n.º 1718/2011, de 11 de janeiro de 2011, de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, foi autorizada, pelo período de um ano, a renovação da autorização do sistema de videovigilância no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente.

9. Através do despacho n.º 953/2017, de 13 de janeiro de 2017, de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, foi autorizada, pelo período de um ano, a instalação e funcionamento de 11 câmaras de videovigilância no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente.

10. Através do despacho n.º 11091/2018, de 9 de novembro de 2018, de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, foi autorizada, pelo período de dois anos, a instalação e funcionamento de 11 câmaras de videovigilância no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente.

11. Através do despacho n.º 10782/2020, de 23 de outubro de 2020, de S. Exa. o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor à data, aprovou a renovação da autorização, pelo período de dois anos, da instalação e funcionamento de 11 câmaras de videovigilância no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente.

12. Através do despacho n.º 12816/2022, datado de 28 de outubro de 2022, de Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna, nos termos da Lei em vigor, aprovou a renovação da autorização, pelo período de três anos, da instalação e funcionamento de 11 câmaras de videovigilância no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente.

13. Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 95/2021, de 29 de Dezembro, a decisão de autorização é precedida de parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), que se pronuncia sobre o pedido quanto ao cumprimento das regras referentes à segurança do tratamento dos dados recolhidos e do previsto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º e nos artigos 16.º, 18.º a 20.º e 22.º

14. Dispõe o artigo 4.º (Princípios de utilização), n.ºs 1 e 2, que a utilização de câmaras de vídeo rege-se pelo princípio da proporcionalidade e que é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal meio se mostre adequado para os fins previstos no artigo 3.º, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a proteger, e ainda que:

- São proibidas a instalação e a utilização de câmaras fixas ou portáteis em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo» (n.º 4);

- É vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja o interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, ou de estabelecimentos hoteleiros e similares, salvo consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente, ou autorização judicial (n.º 5);
- É igualmente vedada a captação de imagens e sons quando essa captação afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada (n.º 6).

15. O 1.º sistema teve a Autorização 557/2007 relativa ao processo n.º 2213/02 (total de 22 câmaras fixas e móveis).

16. No caso do 2.º sistema, alvo do pedido apresentado, identificam-se os seguintes pareceres:

- Parecer 36/2008 (Processo 2008/5167);
- Parecer 2011/1 (Processo 2010/9592);
- Processo 2012/6189;
- Parecer 2016/40 (Processo 2016/15814);
- Parecer 2018/34 (Processo 2018/9929).

17. Com vista à salvaguarda da segurança das pessoas e bens públicos e à prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes (alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei), pretende-se obter a competente autorização de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna, para o alargamento do sistema de videovigilância de locais públicos no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e área envolvente, conforme preconizado no n.º 1 do artigo 5.º e no n.º 2 do artigo 6.º da Lei.

18. Este pedido, agora em análise, é para acréscimo de 2 câmaras às 11 câmaras já existentes (Parecer 2016/40).

19. Pretende-se, agora, o alargamento do sistema com mais duas câmaras, carecendo da devida autorização a sua utilização (Câmara 12 - Torre Frente e Câmara 13 - Torre Posterior) - vide *Anexo A do documento elaborado pela Guarda Nacional Republicana* - com as suas localizações:

- Câmara 1 - Self-service (Velas) - N:39°37.8936 W:008°40.4479;
- Câmara 2 - Queima das Velas - N:39°37.8993 W:008°40.4142
- Câmara 3 - Capelinha das Aparições - N:39°37.8874 W:008°40.4067
- Câmara 4 - Colunata Norte - N:39°37.9314 W:008°40.3895
- Câmara 5 - Colunata Sul - N:39°37.8607 W:008°40.3312
- Câmara 6 - Casa de Nossa Senhora do Carmo - N:39°37.8607 W:008°40.3312
- Câmara 7 - Basílica Nossa Senhora da Trindade Sul - N:39°37.7673 W:008°40.4572
- Câmara 8 - Basílica Nossa Senhora da Trindade Norte - N:39°37.8270 W:008°40.5307
- Câmara 9 - Poste Norte - N:39°37.7602 W:008°40.6277

Câmara 10 - Poste Sul - N:39°37.7037 W:008°40.5430

Câmara 11 - Casa Nossa Senhora das Dores - N:39°37.9463 W:008°40.3926

Câmara 12 - Torre Frente - N:39°37.9248 W:008°40.3097

Câmara 13 - Torre Posterior - N:39°37.9248 W:008°40.3097

20. O sistema de videovigilância é gerido pelo Destacamento Territorial de Tomar da Guarda Nacional Republicana, ao qual pertence o Posto Territorial de Fátima, observando-se até agora as condições descritas pela GNR (Anexo B da informação elaborada pela GNR):

- a) Permite unicamente a captação e gravação de imagens;
- b) As câmaras estão direcionadas de modo a não captarem e não gravarem imagens nos locais mais reservados de oração, como o interior das igrejas e das capelas e outros espaços de devoção;
- c) Não procede a qualquer gravação de som;
- d) Funciona ininterruptamente 24 horas por dia, em todos os dias da semana.
- e) Possui características específicas contra danos e atos de vandalismo e tentativas de intrusão no sistema, descritas no Anexo B da informação da GNR.

21. A responsabilidade pela conservação e tratamento dos dados recai no Chefe da Secção de Operações, Treino e Relações Públicas do Comando Territorial de Santarém, em exercício, enquanto responsável pela coordenação de toda a atividade operacional daquela Unidade, também, pela monitorização do sistema, que será realizada, adotando todas as medidas técnicas e organizativas apropriadas a fim de assegurar um nível de segurança adequado ao risco dos dados em causa, de acordo com o previsto no artigo 31.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

22. Quanto à descrição dos critérios utilizados no sistema de gestão analítica dos dados captados (cf. Alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro), refere-se na informação da GNR:

«1) Relativamente à utilização das ferramentas de analítica de dados que o equipamento permite, de acordo com as especificações técnicas do sistema (Anexo B), as mesmas continuarão a ser utilizadas com base em critérios de ponderação e respeito pelo princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 4.º da Lei 95/2021, de 29 de dezembro, e, exclusivamente, com os propósitos que o sistema prossegue, ou seja, a prevenção, deteção, investigação e repressão da prática de factos qualificados pela lei como crimes.

2) Recaindo sobre os órgãos de polícia criminal a obrigatoriedade de recolher notícias do crime, descobrir os seus agentes e praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, a utilização deste tipo de ferramentas afigura-se uma obrigação legal, que deve reger-se pelos princípios que norteiam o processo penal.

3) Assim, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 59/2019, de 08 de agosto, o recurso às ferramentas de analítica dos dados (critérios de seleção do «objeto») não permite a definição de perfis

suscetíveis de conduzir à discriminação de pessoas singulares, com base nas categorias especiais de dados pessoais, e obedece a um juízo ponderado de fundamentação da necessidade da sua ativação, com base nos mesmos critérios e fundamentos que justificam a aplicação das medidas cautelares previstas no Código de Processo Penal, designadamente no seu artigo 250.º, ou seja, sempre que sobre determinada pessoa ou viatura recaiam fundadas suspeitas de associação à prática de crimes.

4) A decisão da ativação das referidas ferramentas recai sobre o Comandante do Destacamento Territorial de Tomar, no caso das consultas realizadas pelos militares afetos ao Núcleo de Investigação Criminal, obrigando, em ambas as circunstâncias, à comunicação ao responsável pelo tratamento de dados, através de relatório estabelecido em procedimento interno.

5) Salienta-se que, conforme estabelecido pelo n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, o sistema de videovigilância não permite a captação e o tratamento de dados biométricos, inclusive com recurso às ferramentas de análise de vídeo.»

23. Quanto aos mecanismos tendentes a assegurar o correto uso dos dados registados (cf. Alínea h) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro), refere a GNR que:

«1) Para aferir do impacto sobre a proteção de dados que a utilização do sistema de videovigilância comporta, foi realizada uma avaliação de impacto, conforme Anexo D.

2) A visualização dos dados registados está apenas disponível aos militares da GNR a desempenhar funções no Posto Territorial de Fátima, mediante a atribuição de perfis de acesso, inscritos no Anexo E.

3) Sendo essenciais para se promover o devido controlo interno do tratamento de dados, através da sua análise, são assegurados registos cronológicos (logs), para que se possam detetar falhas e anomalias.

4) Tendo em conta a necessidade de consulta de dados no âmbito dos processos judiciais em investigação, será, ainda, permitido o acesso ao sistema, a disponibilizar nos mesmos termos, aos militares a prestar serviço no Núcleo de Investigação Criminal de Tomar, enquanto Órgão da Estrutura de Investigação Criminal da GNR, responsável pelo Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima, que possuem perfil de consulta do referido sistema conforme consta no Anexo E.

5) A extração de imagens é realizada num suporte digital, cujo acesso implica a instalação de um aplicativo informático para a sua descodificação, requerendo, para o efeito, a inserção de um código de acesso, que apenas será disponibilizado ao titular do inquérito-crime. A extração é autorizada pelo responsável pela conservação e tratamento dos dados, Chefe da Seção de Operações, Treino e Relações Públicas, em exercício, através de formulários e procedimento interno.

6) A monitorização do sistema será assegurada em tempo real, 24 horas por dia, sendo realizada pelos militares de serviço no Posto Territorial de Fátima.

7) O acesso aos equipamentos ativos de rede (acondicionados em sala técnica), nomeadamente ao gravador onde são armazenados os vídeos, apenas é permitido aos militares credenciados para a monitorização do sistema, sendo realizada a abertura da porta através da inserção de um código de acesso.

8) O servidor onde é feita a gravação dos dados registados está instalado em sala técnica adequada para o efeito, no Posto Territorial de Fátima, sito na Avenida José Alves Correia da Silva, 2495-412 Fátima, à qual apenas terão acesso os militares da GNR com perfil de consulta, conforme consta no Anexo E.

9) Ficando a manutenção do sistema a cargo de uma empresa credenciada para o efeito, contratada pelo Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima (cf. cláusula segunda), qualquer operação de manutenção que requeira o acesso ao sistema, apenas será possível realizar presencialmente, sendo temporariamente disponibilizados códigos de acesso ao sistema, para o efeito, que serão retirados logo que concluída a operação de manutenção.

10) Salienta-se que o sistema não permite qualquer acesso remoto, sob pena de, através de abertura pontual de um canal de comunicação na internet, se expor o sistema às vulnerabilidades de uma rede aberta.

11) Do acesso ao sistema, de todas as operações realizadas e dos dados captados à semelhança do acesso aos espaços, constará, de forma inequívoca, a data, a hora e o local da captura das mesmas, devendo os servidores estarem sincronizados com a hora legal, por forma a garantir a fidedignidade das imagens recolhidas.

12) Estão sob o dever de sigilo todos os militares que têm acesso aos dados (n.º 2 do artigo 19.º da referida Lei).

13) São criminalmente responsáveis todos aqueles que violarem os preceitos jurídicos apostos na Lei (artigo 11.º).

14) Existência de protocolo de encriptação utilizado para a transferência física dos registos em disco interno da câmara, i.e. Cartão Secure Digital, onde as imagens são gravadas, para o “contentor de informação encriptado”, tendo em vista garantir a integridade das imagens gravadas e, nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei, as gravações são conservadas em registo codificado, pelo prazo máximo de 30 dias, contados desde a respetiva captação, findos os quais se procederá à sua eliminação.

15) Com a exceção dos casos previstos no artigo 18.º da referida Lei, toda a cessão ou cópia de gravações de imagens são proibidas (n.º 3 do artigo 19.º da referida Lei).

16) As imagens captadas acidentalmente, violando o disposto na Lei, serão destruídas de imediato pelo responsável pelo sistema (n.º 7 do artigo 4.º da referida Lei).»

24. Para além do mais referido pela GNR, destacamos que este OPC refere que:

«Após (17) dezassete anos de utilização do sistema de videovigilância anteriormente referido, 24h/dia, é possível efetuar um balanço provisório bastante positivo, constituindo-se como ferramenta auxiliar das funções policiais, permitindo contribuir para a identificação de situações de risco para a segurança, vida e integridade

física de pessoas e bens. Simultaneamente, nos últimos anos permitiu contribuir para a diminuição do número de ocorrências criminais sem que fossem utilizados militares uniformizados no interior do Santuário (medida menos intrusiva e ostensiva, sendo adequado e proporcional).

O sistema de videovigilância é proporcional, ponderado e equilibrado ao ponto de, através da sua utilização ser possível evitar situações de esmagamento com morte e ofensas graves para a integridade física. Trata-se de uma ferramenta que permite salvaguardar a vida humana e a integridade física, princípios fundamentais do ordenamento jurídico quando confrontados com outros bens ou valores em conflito. O seu funcionamento 24h por dia é essencial para fazer face a qualquer situação associada ao fanatismo religioso/prevenção de atos terroristas, o qual tem forte componente de incerteza.

Não obstante, importa realçar que a utilização deste sistema de videovigilância tem sido precedida de pareceres positivos pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD), o que, apesar da proposta de alargamento do sistema em mais duas câmaras, que pretendem garantir mais capacidade operacional em zonas onde se tem verificado essa necessidade, afigura-se que o princípio do sistema se mantém, pelo que, salvo melhor opinião, reúne condições para que seja autorizada a ampliação proposta.»

25. Como Anexos ao documento produzido pela GNR são juntos:

Anexo A - Identificação dos pontos de instalação das câmaras.

Anexo B - Identificação das características técnicas das câmaras de videovigilância em cada local.

Anexo C - Protocolo de cooperação.

Anexo D - Avaliação do impacto sobre a proteção de dados.

Anexo E - Perfis de acesso ao sistema de videovigilância.

26. Apreciando, desde já se deve referir que as câmaras a instalar, pela documentação junta, incidem sobre a parte posterior da basílica.

27. Quanto à **Câmara 12** (Torre Frente), revela-se completamente desnecessário abranger habitações adjacentes ao Santuário de Fátima, como se pode verificar nas figuras 66 a 68.

28. Quanto a esta **Câmara 13** (Torre Posterior - N:39°37.9248 W:008°40.3097), refere a GNR:

«13. Caracterização da Câmara n.º 13 - Torre Posterior

1. Localização: N:39°37.9248 W:008°40.3097

2. Instalação: Torre Posterior da Basílica Nossa Senhora do Rosário de Fátima (a 55 m do solo);

3. Sector Principal: Parques de Estacionamento - Do Parque N.º 2 ao Parque N.º 7;

4. Limite esquerdo: Parque N.º 7;

5. Limite direito: Parque N.º 2;

6. Alcance máximo: Rua dos Monfortinos.»

29. Analisadas as imagens, verifica-se que pela sua abrangência, ao filmarem não só os parques de estacionamento como também ruas e prédios vizinhos, alcançáveis através de simples zoom, não passam o teste da necessidade, adequação e proporcionalidade, dada a amplitude dos espaços limítrofes tal como exemplificado na documentação.

30. O fundamento para filmagem dos espaços de estacionamento não se enquadra no que justifica o sistema de videovigilância do Santuário em si, pela sua autonomia. Na verdade, os fins permitidos para filmagem de estacionamentos são: segurança de pessoas e bens e prevenção/repressão de crimes; também controlo de tráfego e repressão de infrações estradais (onde cabem ilícitos de estacionamento). Ora, não é essa a finalidade que está em questão no pedido de ampliação formulado.

31. Quanto à filmagem de ruas, trata-se também de fundamento autónomo, não se compreendendo a sua inserção neste contexto.

32. Não basta, como referido na avaliação de impacto, que *«O sistema tem capacidade de adicionar analíticas de vídeo, para proteger pessoas e bens, com regras de deteção, máscaras privadas e oclusão facial dos transeuntes aquando da exportação do vídeo (disponibilizando somente a área que é investigada com os respetivos elementos de investigação)»*, até porque *«o sistema grava 24 horas, de forma contínua e ininterrupta durante 30 dias, de acordo com as características especificadas no anexo B»*.

III. Conclusão

33. No estrito âmbito das competências legalmente atribuídas à CNPD pela Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, e com os fundamentos expostos, a CNPD recomenda, para o pleno cumprimento daquele regime jurídico em relação ao sistema de videovigilância do recinto do Santuário de Fátima, da responsabilidade da Guarda Nacional Republicana, que:

- a. A Câmara 13 não seja instalada como proposto, por não cumprir os requisitos legais, como indicado, devendo ser elaborado pedido autónomo para os estacionamentos, sem inclusão de vias públicas ou filmagem de habitações adjacentes;
- b. Quanto à câmara 12, que sejam adotadas medidas efetivas que impeçam a captação de imagens dos edifícios e áreas envolventes, em especial das zonas habitacionais, através da redução da área da abrangência das câmaras, como já referido em anteriores pareceres desta CNPD, em conformidade com o art.º 4.º, n.ºs 4 e 5, da Lei n.º 95/2021, de 29.12, que estabelece que é vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja o interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, ou de estabelecimentos hoteleiros e similares, salvo consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente, ou autorização judicial, sendo

igualmente vedada a captação de imagens e sons quando essa captação afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada.

Aprovado na reunião de 18 de novembro de 2025

Paula Meira Lourenço (Presidente)

Assinado por: **PAULA CRISTINA MEIRA LOURENÇO**
Data: 2025.11.18 19:41:03+00'00'
Certificado por: **Diário da República**
Atributos certificados: **Presidente - Comissão Nacional de Proteção de Dados**

