

PARECER/2026/57

I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Administração Interna solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) Parecer sobre o pedido de autorização de instalação de um sistema de videovigilância no concelho de Cascais, que lhe foi submetido pela Polícia de Segurança Pública (PSP).

2. O pedido foi apresentado nos termos do n.º 3 do artigo 5.º, da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro (doravante Lei 95/2021), que regula a utilização e 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. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições, enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pelo n.º 2 do artigo 30.º, em conjugação com o n.º 1 do artigo 43.º e com as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 44.º, todos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 95/2021, o parecer da CNPD incide sobre o cumprimento das regras de segurança do tratamento dos dados recolhidos, **sobre o cumprimento do disposto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 4.º**, bem como sobre a recolha e tratamento de dados (artigo 16.º), os aspetos procedimentais relativos ao registo da prática de factos com relevância criminal (artigo 18.º), a conservação das gravações (artigo 19.º), os direitos dos titulares dos dados (artigo 20.º) e as condições de instalação (artigo 22.º).

4. Nessa conformidade, compete à CNPD verificar se estão asseguradas a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas pelo sistema de videovigilância, as condições necessárias para o exercício dos direitos de acesso e eliminação, quando aplicáveis, e garantido o direito de informação, bem como apreciar e pronunciar-se sobre a recolha e tratamento dos dados pessoais, em especial se realizado através de gestão analítica dos dados captados por aplicação de critérios técnicos, atento o disposto no art.º 16.º, n.ºs 1 e 2 da Lei 95/2021.

5. O pedido refere que tem apensos os seguintes anexos:

- A - Fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância per câmaras de vídeo;
- B - Identificação dos pontos de instalação das câmaras;
- C - Identificação do local e da área abrangidos pela captação;
- D - Características técnicas do equipamento utilizado;

E - Identificação do serviço da força de segurança responsável pela conservação e tratamento dos dados;

F - Procedimentos de informação ao público sobre a existência do sistema;

G - Mecanismos tendentes a assegurar o correto uso dos dados registados;

H - Descrição dos critérios utilizados no sistema de alarmística;

I – Critérios que regem a conservação dos dados registados;

J – Período de conservação dos dados;

K - Comprovativo de aprovação, de capacidade ou de garantia de financiamento da instalação do equipamento utilizado e das respetivas despesas de manutenção.

6. São elencados os "fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância".

7. A finalidade consiste na 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).

8. O responsável pretende instalar [...] câmaras de videovigilância no concelho. As câmaras captarão apenas imagens não estando prevista a captação de som.

9. As câmaras serão instaladas por zonas (setor) respeitando a área geográfica de competência das esquadras de Cascais (... câmaras), Estoril (... câmaras), Parede (... câmaras), Carcavelos (... câmaras) e Trajouce (... câmaras).

10. O responsável indica os locais de instalação das câmaras pelas respetivas coordenadas e anexa fotografias de cada local. As fotografias foram realizadas a partir do ponto de vista do operador e destinam-se apenas a ilustrar o local de instalação, não mostrando com rigor o ângulo de visão ou a área de cobertura final da câmara após a sua instalação.

11. As câmaras podem abranger estradas, parques de estacionamento, habitações particulares e respetivos acessos, hotéis, zonas de recreio, esplanadas e restauração, e outros espaços de concentração de pessoas incluindo espaços privados de acesso público.

12. Nas zonas de maior densidade urbana a proximidade entre as câmaras e os edifícios, particularmente em ruas estreitas, poderá resultar na captação de imagens dos acessos às habitações, registando as pessoas que entram, saem ou circulam nesses locais. Verifica-se também a existência de câmaras orientadas para zonas de circulação exclusivamente pedonal, sendo exemplo disso o paredão de Cascais – Estoril e alguns passadiços.

13. As câmaras não serão todas do mesmo modelo, mas possuem características comuns como comunicação IP para gestão remota por plataforma centralizada, índice de proteção apropriado para água e poeiras e resistência aos raios UV.

14. As câmaras de videovigilância a utilizar dividem-se em três grandes grupos:

[...]

15. [...]

16. [...]

17. O responsável afirma que “[a]s imagens serão visualizadas em local ainda a definir [...]”. Nesse local serão instalados os postos de trabalho e os bastidores com os respetivos servidores em salas devidamente separadas e com controlo e registo de acessos. Este acesso às salas técnicas e de visualização será feito exclusivamente por polícias credenciados”.

II. Análise

II. 1. Falta de elementos instrutórios essenciais

18. Embora o Anexo E refira que foi realizada uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados, essa avaliação não acompanha a documentação enviada nem os seus resultados são descritos.

19. Consequentemente, não é possível verificar:

- os riscos identificados;
- as medidas de mitigação adotadas;
- a apreciação específica das funcionalidades de analítica de vídeo;
- a avaliação das consequências para os direitos e liberdades dos titulares.

20. Embora a realização da avaliação de impacto incumba ao responsável pelo tratamento, nos termos do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 59/2019, compete ao Encarregado de Proteção de Dados prestar aconselhamento, quando solicitado, relativamente à avaliação de impacto e controlar a sua realização, nos termos do artigo 35.º, alínea c), devendo ainda ser envolvido, de forma adequada e em tempo útil, em todas as questões relacionadas com a proteção de dados pessoais, conforme dispõe o artigo 36.º, n.º 1.

21. Não resultando da documentação apresentada se o/os Encarregado(s) de Proteção de Dados foi/foram consultado(s) ou de outro modo envolvido(s) na realização da AIPD, deverá essa circunstância ser esclarecida e, caso tenha existido pronúncia, ser a mesma junta ao processo.

22. A AIPD deve refletir integralmente as operações de tratamento que as especificações técnicas do sistema permitem realizar, designadamente funcionalidades de classificação de objetos, geração e indexação de metadados, pesquisa por atributos e as operações suscetíveis de incidir sobre matrículas.

23. A avaliação de impacto deve incidir sobre o tratamento efetivamente projetado e não apenas sobre a captação, visualização, conservação e apagamento das imagens. Caso alguma daquelas funcionalidades integre o sistema a autorizar, deverão ser identificados e avaliados os riscos específicos que lhes estão associados, bem como a necessidade, proporcionalidade e suficiência das medidas destinadas a mitigá-los.

II.2. Plataforma usada para a gestão centralizada das câmaras

24. A descrição do sistema não refere com suficiente detalhe a plataforma usada para a gestão centralizada das câmaras. É dito que se pretende que esta permita a gestão técnica e manutenção das câmaras, upgrade de *firmware*, e *backup* das configurações.

25. Essa plataforma deverá ter acesso segregado em espaço físico, acessível apenas a pessoal autorizado e com registo de acessos, como pretende o responsável.

26. A plataforma deve facultar o acesso apenas a utilizadores credenciados, mediante mecanismos de autenticação forte, devendo ser adotada autenticação multifator sempre que tecnicamente disponível e, em particular, nos acessos remotos ou privilegiados. Deve haver um controlo rigoroso na distribuição dos acessos aos utilizadores com particular atenção ao ciclo de vida dos mesmos, nomeadamente nos procedimentos relativos à inativação do acesso para profissionais que percam essa competência. A atribuição e revogação dos acessos deve também ser alvo de registo.

27. A ausência de detalhe sobre a plataforma de gestão não permite aferir se a sua utilização se limita à observação em tempo real das câmaras pelo operador ou se dispõe de mecanismos automatizados de apoio à deteção e sinalização de ocorrências, nomeadamente através do destaque da câmara relevante.

28. Considerando que a plataforma fará a gestão de [...] câmaras de videovigilância, não podendo todas serem visualizadas em tempo real, importa esclarecer de que modo são selecionadas as transmissões apresentadas aos operadores e, em particular, se a plataforma dispõe de mecanismos automatizados destinados a detetar, classificar ou sinalizar eventos e a destacar as câmaras correspondentes.

29. Caso sejam utilizados mecanismos automatizados dessa natureza, deverão ser identificados os critérios ou eventos que determinam a sinalização, as operações de tratamento realizadas e a intervenção do operador, devendo tais funcionalidades ser abrangidas pela AIPD.

30. Os procedimentos relativamente à visualização e manuseamento das gravações das imagens devem também ser alvo de cuidado relativamente à forma como o acesso é facultado, ações essas que devem também ser alvo de registo de auditoria.

II.3 Indefinição do local de visualização e armazenamento

31. O pedido não identifica o local em que serão instalados os postos de visualização, os servidores e a restante infraestrutura destinada ao tratamento das imagens, limitando-se a referir que as imagens serão visualizadas em «local ainda a definir».

32. Esta indefinição não permite apreciar de forma suficiente as condições concretas em que o tratamento será realizado. Com efeito, a localização da infraestrutura condiciona não apenas as medidas de segurança física aplicáveis, designadamente o controlo de acesso às salas técnicas e aos postos de visualização, mas também a arquitetura de rede, os mecanismos de acesso remoto, a segregação de funções e a configuração dos fluxos de dados entre os diferentes componentes do sistema.

33. A identificação do local e da arquitetura final do sistema é igualmente necessária para determinar as entidades que poderão ter intervenção técnica ou operacional no tratamento, designadamente na administração da plataforma, manutenção dos equipamentos, gestão dos servidores e armazenamento das gravações, bem como para esclarecer a eventual utilização de infraestruturas pertencentes ou geridas por entidades distintas da PSP.

34. Enquanto estes elementos não se encontrarem definidos, não é possível aferir integralmente as medidas técnicas e organizativas aplicáveis ao tratamento, nem delimitar os acessos, responsabilidades e intervenções das diferentes entidades envolvidas, constituindo essa insuficiência uma limitação relevante à apreciação da segurança e da arquitetura global do sistema.

II.4. Segurança

35. O pedido é também omissivo relativamente à gestão das cópias de segurança que deverá estar sujeita a procedimentos que definam os respetivos prazos de conservação, a eliminação segura dos registos que tenham ultrapassado esses prazos e a preservação daqueles necessários a investigações ou a processos judiciais, assegurando a sua manutenção pelo período adequado.

36. As câmaras possuem cartão de memória e o ofício é omissivo relativamente à informação que é armazenada nesses cartões. Se os equipamentos também gravam imagens localmente então terá de ser detalhado o procedimento relativo ao eventual acesso e manutenção desses cartões e do conteúdo registado. O documento é ainda omissivo relativo à proteção contra vandalismo e acessos ilícitos aos equipamentos que estão instalados nas vias públicas.

37. Existem omissões importantes no documento que descreve o sistema, nomeadamente nas capacidades da plataforma de gestão e tratamentos das gravações nos vídeos, algo que é fundamental para entender as consequências desta instalação para a privacidade das pessoas.

II.4.1. Assistência técnica, administração e manutenção da infraestrutura

38. A documentação apresentada revela que o sistema assentará numa plataforma centralizada de gestão remota das câmaras, possibilitando operações de administração técnica, atualização de *firmware*, alteração de configurações, realização de cópias de segurança e gestão integrada dos equipamentos.

39. Todavia, não resulta do processo quem assegurará concretamente a administração técnica da plataforma nem quais as entidades com poderes para intervir sobre os equipamentos, servidores, aplicações ou infraestrutura de armazenamento.

40. Em particular, não é esclarecido:

- quem administra tecnicamente a plataforma de gestão de vídeo;
- quem procede à instalação de atualizações de *firmware* e *software*;
- quem administra os sistemas servidores e os mecanismos de armazenamento;
- se existe acesso remoto aos equipamentos ou à plataforma;
- se o fabricante dos equipamentos ou da plataforma dispõe de mecanismos de acesso remoto para manutenção, suporte ou diagnóstico;
- se a manutenção será assegurada por empresa contratada pelo Município de Cascais ou por outras entidades terceiras;
- quais os perfis de acesso atribuídos a essas entidades;
- se essas entidades podem aceder a imagens, gravações, metadados ou demais dados pessoais tratados pelo sistema; e

– quais os mecanismos de auditoria existentes para registar as intervenções técnicas efetuadas.

41. Estas omissões assumem especial relevância porque as operações de administração técnica, manutenção corretiva, atualização de *firmware*, suporte aplicacional e gestão de infraestruturas constituem operações suscetíveis de conferir acesso direto ou indireto aos dados pessoais tratados pelo sistema de videovigilância.

42. A inexistência de informação sobre a cadeia de administração técnica impede a apreciação adequada das medidas organizativas adotadas para garantir a confidencialidade, integridade, disponibilidade e rastreabilidade do tratamento, bem como a correta qualificação jurídica das entidades intervenientes à luz do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019.

43. A documentação apresentada descreve, em larga medida, as capacidades técnicas dos equipamentos e da plataforma a adquirir, mas não delimita com suficiente precisão quais dessas capacidades serão efetivamente ativadas e utilizadas no tratamento objeto do pedido de autorização. Ora, é o tratamento projetado, e não o catálogo de funcionalidades tecnicamente disponíveis, que deve encontrar-se suficientemente determinado para que possa ser apreciada a sua conformidade com a Lei n.º 95/2021.

II.5. Contradição entre o pedido e a conclusão da PSP quanto à análise de vídeo

44. O Anexo H descreve expressamente funcionalidades de análise que permitem:

- deteção de pessoas em áreas definidas;
- contagem de pessoas e veículos;
- deteção de permanência prolongada;
- deteção de pessoas caídas;
- deteção de trajetórias e direções proibidas;
- classificação automática de objetos (pessoa, carro, camião, bicicleta);
- criação de alarmes automáticos.

45. Contudo, o pedido não especifica:

- quais as câmaras que utilizarão essas funcionalidades;
- os parâmetros concretos dos algoritmos;
- as zonas sujeitas a análise;

- os critérios de configuração dos alarmes;
- as medidas de mitigação dos riscos para os direitos dos titulares.

46. A descrição apresentada é demasiado genérica para permitir aferir a conformidade do tratamento, sobretudo tendo presente a dimensão do sistema (... câmaras) e a utilização de mecanismos de vigilância automatizada.

47. O responsável admite que uma das motivações para a instalação deste sistema é “[...] possibilitar a identificação e subsequente apuramento de eventuais responsabilidades, servindo de suporte a investigação criminal subsequente [...]”, o que pressupõe que as câmaras dispõem de resolução e qualidade de imagem suficientes para permitir a identificação de pessoas.

48. Esta capacidade suscita questões relevantes em matéria de proteção de dados pessoais e deveria ter sido devidamente concretizada através da descrição ao detalhe da plataforma de gestão e das respetivas funcionalidades, como já referido.

49. Não é, porém, suficientemente esclarecido em que medida as funcionalidades de análise inteligente de vídeo e alarmística descritas na documentação técnica serão efetivamente integradas e ativadas no sistema objeto do pedido, nem se a plataforma permite a instalação ou posterior ativação de outras funcionalidades analíticas, designadamente de reconhecimento facial ou de leitura automática de matrículas.

50. As características técnicas indicam câmaras PTZ com zoom ótico até [...], grande capacidade de aproximação, alta resolução e funcionamento acoplado a sistemas panorâmicos.

51. Estas características permitem a recolha de imagens de elevado detalhe e potencial identificação de pessoas a grandes distâncias, sem que o pedido explique os limites operacionais dessa utilização, os mecanismos de controlo interno e o modo de prevenção de utilizações excessivas ou desproporcionadas.

II.6. Máscaras de privacidade

52. A apreciação das condições concretas de captação assume particular relevância num sistema composto por [...] câmaras, distribuídas por cinco setores territoriais, tanto mais que as fotografias juntas ao pedido se destinam apenas a ilustrar os respetivos locais de instalação e não permitem determinar com rigor o ângulo de visão ou a área de cobertura final de cada câmara.

53. A documentação apresentada contém elementos destinados a fundamentar a necessidade e conveniência da instalação do sistema, cuja apreciação cabe ao membro do Governo competente no âmbito da decisão de autorização. Sem prejuízo dessa competência, cabe à CNPD, no âmbito do parecer previsto no artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º

95/2021, apreciar as matérias que esta disposição expressamente lhe comete, designadamente o cumprimento das limitações e proibições estabelecidas no artigo 4.º, n.ºs 4 a 6. A insuficiente determinação dos campos de captação assume, por isso, relevância direta para essa apreciação, na medida em que impede verificar se a configuração concreta das câmaras respeita aquelas disposições.

54. Não basta, por isso, identificar os pontos de instalação das câmaras. É necessário que a documentação permita determinar, com suficiente precisão, as áreas efetivamente abrangidas pela captação e verificar se desta ficam excluídos os espaços cuja observação é vedada por lei ou se encontram previstas medidas técnicas adequadas para impedir a respetiva captação.

55. Não é feita qualquer referência à capacidade de mascaramento das câmaras cujo ângulo de visão possa abranger espaços privados. A existência de mecanismos de mascaramento é essencial para salvaguardar a privacidade e a reserva da vida privada das pessoas que residem nas proximidades das câmaras.

56. A captação sistemática de imagens através de sistemas de videovigilância instalados em espaços públicos é suscetível de interferir com o direito ao respeito pela vida privada protegido pelo artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, devendo a intensidade dessa ingerência ser apreciada em função, designadamente, do local observado, da natureza e extensão da captação, da sua duração e das possibilidades de utilização posterior das imagens (cf., entre outros, os Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos *Peck c. Reino Unido*, Queixa n.º 44647/98, de 28 de janeiro de 2003, *Perry c. Reino Unido*, Queixa n.º 63737/00, de 17 de julho de 2003, e *Antović e Mladenović c. Montenegro*, Queixa n.º 70838/13, de 28 de novembro de 2017).

57. No que respeita especificamente às habitações, o artigo 4.º, n.º 5, da Lei n.º 95/2021 veda a utilização de câmaras quando a captação de imagens abranja o interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, estabelecendo o n.º 6 do mesmo artigo que é igualmente proibida a captação de imagens quando esta afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada.

58. Como a CNPD referiu no Parecer/2022/66, «a privacidade não tem de ser salvaguardada apenas dentro dos edifícios, mas também no acesso aos mesmos, máxime quando se trate de edifícios destinados a habitação (por a informação sobre com quem se entra na própria casa, ou quem aí é recebido ser, diretamente, informação relativa à vida privada e que merece reserva)».

59. Da conjugação daquelas disposições com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade resulta que a orientação e o campo de visão das câmaras devem ser definidos de modo a evitar, tanto quanto tecnicamente possível, a captação de habitações e, em particular, de janelas, portas, varandas ou outras zonas suscetíveis de permitir a observação do interior ou de aspetos da vida privada dos respetivos ocupantes.

60. Não se confunde, para este efeito, a presença meramente incidental de uma fachada no limite do campo de visão necessário à vigilância do espaço público com a orientação frontal e permanente da câmara sobre uma habitação. Nesta última situação, deve ser especialmente assegurado que o campo de captação não abrange áreas protegidas pelas proibições estabelecidas no artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, mediante alteração da orientação ou limitação do campo de visão da câmara ou, quando tal não seja tecnicamente possível, através de mecanismos de mascaramento que impeçam a respetiva captação e gravação.

61. Sem prejuízo de as fotografias juntas não permitirem determinar com rigor o campo de captação final das câmaras, identificam-se as seguintes imagens em que a configuração representada revela a presença de áreas cuja eventual inclusão no campo de captação deverá ser especificamente verificada e, quando necessário, excluída mediante alteração da orientação ou do campo de visão ou através de mascaramento:

— foto [...].

62. A captação de imagens de praias e de esplanadas de restaurantes ou cafés suscita particulares reservas quanto à sua necessidade e proporcionalidade no contexto das finalidades invocadas para o sistema. Com efeito, tratando-se de espaços vocacionados para o lazer, convívio e permanência prolongada de pessoas, a respetiva monitorização contínua é suscetível de permitir a observação sistemática de hábitos de vida, relações sociais e padrões de comportamento dos utilizadores, intensificando a ingerência na respetiva esfera privada.

63. Embora se trate de locais acessíveis ao público, tal circunstância não elimina as exigências decorrentes dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade que regem a utilização de sistemas de videovigilância. A circunstância de um espaço ser público não significa que toda a atividade nele desenvolvida possa ser objeto de observação permanente e gravação sistemática, devendo a captação ficar limitada ao estritamente necessário para as finalidades legalmente prosseguidas.

64. Acresce que, relativamente às praias e esplanadas, não resulta da documentação apresentada uma justificação específica que permita compreender por que razão a vigilância destes espaços de permanência e fruição coletiva é necessária para a prevenção da criminalidade ou proteção de pessoas e bens, nem por que motivo objetivos idênticos não poderiam ser alcançados mediante uma configuração mais restrita dos campos de visão das câmaras.

65. Esta questão assume relevância acrescida à luz do artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 95/2021. Embora tais espaços não se confundam com habitações ou respetivas dependências, a captação sistemática de pessoas em momentos de lazer, descanso, convívio ou permanência prolongada pode, em determinadas circunstâncias, afetar de forma direta e imediata a esfera da reserva da vida privada, especialmente quando a câmara se encontre predominantemente orientada para esses locais e não para zonas de circulação ou áreas particularmente expostas a riscos para a segurança.

66. Nestas condições, a orientação das câmaras para praias, esplanadas ou outros espaços de permanência prolongada de pessoas deverá ser objeto de fundamentação específica quanto à sua necessidade e proporcionalidade, devendo, na falta dessa demonstração, ser privilegiadas soluções técnicas que excluam a respetiva captação.

67. Do regime legal resulta que o sistema deve ser configurado de modo a impedir que os dados cuja captação é legalmente vedada sejam efetivamente recolhidos e conservados.

68. Importa, por conseguinte, distinguir as soluções em que a máscara é aplicada de forma irreversível antes da disponibilização e gravação da imagem das soluções em que a imagem integral é inicialmente captada e conservada, sendo a ocultação aplicada apenas no momento da respetiva visualização através do software de gestão.

69. Nesta última hipótese, a circunstância de o operador comum visualizar a imagem mascarada não exclui que a informação originalmente captada permaneça armazenada, seja suscetível de tratamento pelo próprio sistema ou possa ser posteriormente recuperada por utilizadores dotados de privilégios superiores ou através de outras ferramentas.

70. Tal solução não asseguraria o cumprimento do disposto no artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, pois as áreas legalmente excluídas continuariam a ser objeto de captação e tratamento, ainda que não fossem normalmente apresentadas ao operador.

71. Também não basta, para esse efeito, a indicação de que as máscaras acompanham dinamicamente o fator de zoom. Essa característica permite concluir que a zona ocultada pode adaptar-se às alterações do enquadramento da imagem, mas não esclarece se a ocultação é incorporada irreversivelmente no fluxo de vídeo antes da sua gravação.

72. Deverá, assim, ser demonstrado que as máscaras são aplicadas em momento anterior à gravação das imagens e de forma a que as áreas por elas abrangidas nem possam ser posteriormente reveladas ou recuperadas a partir dos dados conservados.

73. Deverá igualmente ser esclarecido se as máscaras são processadas no próprio equipamento de captação ou apenas no software de gestão de vídeo, se existe armazenamento de uma imagem original não mascarada e quais os perfis que dispõem de competências para criar, alterar, remover ou desativar as máscaras.

74. As operações de configuração ou alteração das máscaras deverão, em qualquer caso, estar limitadas a perfis especificamente autorizados e ser objeto de registo de auditoria, de modo a permitir identificar o utilizador, a data e hora da operação e a modificação efetuada.

75. Acresce que a utilização de máscaras não dispensa a adoção, desde a conceção e instalação do sistema, de medidas destinadas a limitar o próprio campo de captação ao estritamente necessário para as finalidades autorizadas.

76. Sempre que a orientação, posição, distância focal ou limitação física do campo de visão da câmara permitam evitar a captação de áreas abrangidas pelas proibições legais sem comprometer a finalidade do sistema, deve ser preferida essa solução à posterior ocultação por *software*.

77. A máscara de privacidade deve, portanto, funcionar como garantia complementar relativamente a áreas que inevitavelmente integrem o campo de visão necessário da câmara e não como meio de legitimar uma amplitude de captação superior à que se mostre necessária.

78. No presente caso, a documentação não permite concluir que estejam reunidas estas condições, designadamente que as áreas protegidas deixem efetivamente de integrar as imagens gravadas e que a ocultação seja tecnicamente irreversível.

79. Deverão, por isso, ser apresentados elementos técnicos que demonstrem o momento e o modo de aplicação das máscaras, a inexistência de gravação da imagem original das áreas ocultadas, a impossibilidade da sua recuperação posterior e os mecanismos de controlo e auditoria aplicáveis à respetiva configuração.

80. Enquanto tais elementos não forem apresentados, não é possível à CNPD concluir que as medidas propostas asseguram o cumprimento das proibições de captação estabelecidas no artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 95/2021.

II.7. Contradições quanto à utilização de análise de vídeo e inteligência artificial

II.7.1. Existência de funcionalidades analíticas e insuficiente concretização do sistema

81. Os equipamentos dispõem tecnicamente de funcionalidades de inteligência artificial ou de gestão analítica. Em particular, o Anexo D prevê expressamente que as câmaras PTZ e as câmaras panorâmicas acopladas a PTZ possuam "**capacidade de processamento local de aplicações analíticas**" e que suportem a instalação de aplicações de terceiros.

82. Por seu turno, o Anexo H refere a existência de um "**sistema de gestão analítica de dados**" e estabelece que o sistema deve contemplar algoritmos de análise para:

- [...]

83. Os equipamentos propostos não se limitam à mera captação e gravação de imagens, encontrando-se dotados de funcionalidades avançadas de análise automática de vídeo, [...]. Tais funcionalidades correspondem a mecanismos de gestão analítica de vídeo assentes em algoritmos de processamento automatizado das imagens captadas.

84. A Lei n.º 95/2021 admite expressamente, nas condições previstas no artigo 16.º, n.º 1, que o tratamento dos dados captados tenha subjacente um sistema de gestão analítica.

85. Importa determinar quais das funcionalidades analíticas descritas serão efetivamente utilizadas e quais permanecerão desativadas, pois apenas relativamente às primeiras poderá ser apreciada a conformidade do tratamento com as finalidades invocadas e com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade.

86. Para esse efeito, e nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 95/2021, não basta a descrição das capacidades técnicas do equipamento. Deve ser esclarecido quais as funcionalidades analíticas efetivamente ativas, os critérios técnicos utilizados, os dados ou metadados produzidos e conservados, as operações de pesquisa, associação ou comparação permitidas, as circunstâncias em que cada funcionalidade opera e as finalidades concretamente prosseguidas, bem como os mecanismos destinados a impedir a utilização das funcionalidades que permaneçam desativadas.

II.7.2. Interpretação jurídica do artigo 16.º da Lei n.º 95/2021

87. O art.º 16.º, n.º 1 da Lei n.º 95/2021 estatui que «Para os fins previstos do artigo 3.º, o tratamento dos dados pode ter subjacente um sistema de gestão analítica dos dados captados, por aplicação de critérios técnicos, de acordo com os fins a que os sistemas se destinam.»

88. O Artigo 6.º (Pedido de autorização) do mesmo diploma legal estatui que «1 - O pedido de autorização para instalação de sistemas de videovigilância é apresentado pelo dirigente máximo da força ou serviço de segurança ou da ANEPC e deve ser instruído com os seguintes elementos: [...] g) Descrição dos critérios utilizados no sistema de gestão analítica dos dados captados;».

89. Da conjugação destas disposições resulta que a classificação de objetos, a criação de metadados e a pesquisa sobre esses metadados não são, enquanto tais, proibidas. A gestão analítica constitui, porém, uma modalidade instrumental do tratamento realizado através do sistema de videovigilância, não conferindo uma habilitação autónoma para a utilização de todas as funcionalidades tecnicamente disponibilizadas pelo equipamento.

90. A admissibilidade de cada funcionalidade depende, por isso, da sua vinculação às finalidades legalmente previstas e àquelas para que, em concreto, o sistema seja autorizado, devendo a respetiva utilização respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade e limitar-se aos critérios técnicos indispensáveis à prossecução dessas finalidades.

91. Essa apreciação não pode ser realizada apenas em abstrato relativamente ao sistema no seu conjunto, devendo atender às finalidades concretamente prosseguidas pelas câmaras ou conjuntos de câmaras sobre cujas imagens cada funcionalidade irá operar. Uma funcionalidade analítica suscetível de se revelar necessária e adequada relativamente a determinada finalidade ou localização pode revelar-se desnecessária ou excessiva quando aplicada indistintamente à totalidade das imagens captadas.

92. A exigência constante do artigo 6.º, n.º 1, alínea g), de descrição dos critérios utilizados no sistema de gestão analítica dos dados captados visa precisamente permitir que, no procedimento de autorização, sejam conhecidas e apreciadas as operações de tratamento que o sistema irá efetivamente realizar, não bastando a mera descrição das capacidades técnicas do equipamento.

93. Neste quadro, não se identifica uma incompatibilidade legal intrínseca na utilização de funcionalidades que se limitem, designadamente, à deteção de movimento, à deteção de entrada ou intrusão numa área previamente delimitada, ao cruzamento de uma linha virtual, à deteção do aparecimento ou desaparecimento de objetos, à classificação genérica de objetos como pessoa ou veículo, ou à indexação temporal de eventos destinada a facilitar a consulta posterior das gravações.

94. A admissibilidade destas funcionalidades não resulta da circunstância de serem tecnologicamente qualificadas, ou não, como inteligência artificial, mas da natureza da operação concretamente realizada, dos dados produzidos e da respetiva necessidade para as finalidades do sistema.

95. Assim, a utilização de algoritmos para deteção ou classificação não é, por si só, incompatível com a Lei n.º 95/2021. O que importa determinar é se o tratamento se limita a extrair informação relativa a acontecimentos ou características objetivamente observáveis na imagem ou se permite singularizar, associar ou acompanhar pessoas determinadas ou determináveis ou estabelecer perfis a seu respeito.

II.7.3. Dados biométricos e reconhecimento facial

96. Diversamente, o n.º 2 do artigo 16.º estabelece um limite expresso ao proibir a captação e o tratamento de dados biométricos.

97. Importa, contudo, distinguir a mera deteção da existência de uma face numa imagem do reconhecimento facial. A classificação de um objeto como «face» não implica necessariamente, por si só, tratamento biométrico, desde que não sejam extraídas características técnicas, fisiológicas ou comportamentais destinadas ou aptas a permitir a identificação única de uma pessoa. A qualificação jurídica do tratamento depende, porém, das características concretas do algoritmo utilizado, dos dados produzidos e da aptidão desses dados para permitir a identificação ou singularização do titular.

98. Já a extração de modelos biométricos, a comparação automática de rostos, o reconhecimento facial, a identificação biométrica remota ou quaisquer outras operações destinadas à identificação única de pessoas através das respetivas características biométricas encontram-se excluídas pelo artigo 16.º, n.º 2.

II.7.4. Matrículas e metadados pesquisáveis

99. Particular atenção merece, no presente caso, o tratamento associado a veículos e respetivas matrículas.

100. A circunstância de uma matrícula ser visível numa imagem captada pelo sistema não constitui, por si só, uma operação autónoma distinta da própria captação de imagem. Do mesmo modo, a existência de resolução suficiente para permitir a leitura posterior, por um operador, dos caracteres inscritos numa matrícula não equivale necessariamente a reconhecimento automático dessa matrícula.

101. Deve igualmente distinguir-se a mera deteção, pelo sistema, de que determinada região da imagem contém uma matrícula da leitura automática dos respetivos caracteres e da conversão dessa informação num identificador alfanumérico autonomizado.

102. Com efeito, são qualitativamente distintas:

- a. a captação incidental da matrícula enquanto elemento integrante da imagem;
- b. a deteção ou classificação do objeto «matrícula»;
- c. a leitura automatizada dos caracteres da matrícula;
- d. a criação de um metadado correspondente ao número da matrícula;
- e. a indexação e pesquisa desse identificador; e
- f. a sua comparação automática com listas ou bases de dados.

103. As duas primeiras operações podem, em princípio, reconduzir-se à gestão analítica admitida pelo artigo 16.º, n.º 1, desde que necessárias e proporcionais às finalidades do sistema. Diversamente, a leitura automatizada dos caracteres, a criação de identificadores de matrícula e a respetiva indexação, pesquisa ou comparação constituem operações de intensidade acrescida, na medida em que autonomizam o veículo da imagem em que foi captado e permitem associá-lo a determinados locais e momentos.

104. Quando realizadas de forma sistemática relativamente à generalidade dos veículos abrangidos pelo sistema, essas operações podem permitir a reconstrução de deslocações ou padrões de circulação, não se confundindo já com a simples observação de espaços públicos através de videovigilância.

105. Esta distinção assume particular relevo porque a Lei n.º 95/2021 autonomiza, no artigo 11.º, os sistemas de vigilância rodoviária e contempla nesse âmbito utilizações especificamente relacionadas com a localização de veículos e matrículas.

106. Daí não resulta que qualquer tratamento analítico de uma matrícula esteja excluído de um sistema de videovigilância instalado para outras finalidades. Resulta, porém, que o artigo 16.º, n.º 1, não pode ser interpretado como habilitação indiferenciada para converter um sistema de videovigilância destinado à proteção de pessoas e bens e à prevenção da criminalidade *numa infraestrutura geral de leitura e pesquisa automática de matrículas*. Ou seja, em sede de analítica na videovigilância, não nos parece que fosse intenção do legislador permitir, no artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 95/2021, a extração e indexação sistemáticas de todos os atributos suscetíveis de individualizar pessoas ou veículos que atravessem o campo de captação, para posterior seleção, pesquisa ou comparação em função das necessidades que venham a surgir.

107. A gestão analítica prevista no artigo 16.º assume natureza instrumental relativamente às finalidades que legitimam a videovigilância e não constitui uma habilitação autónoma para a criação sistemática, relativamente à generalidade das pessoas ou veículos observados, de bases estruturadas de atributos ou identificadores pesquisáveis. A utilidade eventual desses dados para a prevenção ou investigação de uma infração não basta para demonstrar a necessidade da sua produção generalizada.

108. Deve, por isso, distinguir-se entre funcionalidades que operam sobre as imagens para detetar eventos ou facilitar a localização de sequências relevantes e funcionalidades que autonomizam da imagem atributos relativos a pessoas ou veículos e os estruturam para permitir a sua posterior individualização, pesquisa, associação ou comparação. Quanto maior for essa capacidade, maior é a intensidade da ingerência e mais exigente deve ser a demonstração da necessidade e proporcionalidade do tratamento.

109. No presente pedido, a finalidade indicada consiste na salvaguarda da segurança das pessoas e bens e na prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes, não sendo o sistema apresentado como sistema de vigilância rodoviária.

110. Todavia, a documentação técnica refere expressamente a classificação de objetos incluindo «matrícula», a pesquisa avançada baseada em atributos de objetos, designadamente «Pessoa, Veículo e Matrícula», e a capacidade de receber e indexar metadados de análise de vídeo.

111. Não é, porém, esclarecido se a classificação do objeto «matrícula» se limita à deteção da sua existência na imagem ou se envolve a *leitura automática dos caracteres, a criação de identificadores pesquisáveis ou a sua comparação com listas ou bases de dados*.

112. Também não se esclarece se *os metadados associados aos veículos* são gerados relativamente a todas as imagens captadas, durante quanto tempo são conservados, se permanecem associados às gravações após a respetiva indexação e quais os utilizadores autorizados a realizar pesquisas com recurso a esses critérios.

113. Esta indefinição impede a aferição da necessidade e proporcionalidade das operações de tratamento efetivamente previstas e, consequentemente, da respetiva compatibilidade com os artigos 4.º e 16.º da Lei n.º 95/2021.

114. A avaliação de impacto, que não foi junta ao processo, deverá abranger as operações de tratamento efetivamente projetadas, incluindo, caso sejam utilizadas, as funcionalidades de classificação de objetos, geração e indexação de metadados, pesquisa por atributos e operações relativas a matrículas, nos termos já referidos em II.1.

115. Em suma, a Lei n.º 95/2021 não exclui a utilização de funcionalidades de gestão analítica nos sistemas de videovigilância nela previstos. Exige, porém, que sejam concretamente identificadas, funcionalmente vinculadas às finalidades autorizadas e submetidas a uma apreciação de necessidade e proporcionalidade.

III. Conclusão

116. Em face do exposto, a Comissão Nacional de Proteção de Dados considera que os elementos que instruem o pedido não permitem, no estado atual, concluir que o sistema de videovigilância projetado assegura o cumprimento das condições aplicáveis ao tratamento de dados pessoais **nas matérias abrangidas pelo parecer previsto no artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, à luz igualmente das disposições aplicáveis da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.**

117. Com efeito, a documentação apresentada contém omissões, insuficiências e contradições que impedem a apreciação integral das condições de funcionamento do sistema e, em particular, da necessidade e proporcionalidade de determinadas operações de tratamento.

118. Para que possa ser emitido parecer favorável, deverão ser supridas, designadamente, as seguintes insuficiências:

a) **juntar Anexo com “Perfis de acesso ao sistema de videovigilância”**, permitindo aferir os perfis de acesso, a segregação de funções, os privilégios atribuídos aos diferentes utilizadores e os mecanismos de responsabilização relativamente à visualização, pesquisa, extração e demais operações realizadas sobre as imagens e gravações;

b) **esclarecer a intervenção do Encarregado de Proteção de Dados na avaliação de impacto** e, caso tenha sido emitida pronúncia, juntá-la ao processo, devendo ainda a AIPD ser junta e completada, se necessário, de modo a abranger as operações de tratamento efetivamente projetadas, incluindo, caso sejam utilizadas, as

funcionalidades de classificação de objetos, produção e indexação de metadados, pesquisa por atributos e tratamento relativo a matrículas;

c) **esclarecer o funcionamento do mecanismo de controlo de acesso à sala de controlo e monitorização**, designadamente o modo como é assegurada a respetiva auditabilidade;

d) **demonstrar a efetiva independência e segregação da infraestrutura de videovigilância**, incluindo ao nível dos equipamentos ativos de rede, respetiva administração e mecanismos de segregação física e lógica;

e) **clarificar a intervenção do Município de Cascais e de quaisquer entidades terceiras** responsáveis pela administração técnica, manutenção, suporte ou atualização da infraestrutura, designadamente identificando exaustivamente as entidades com intervenção sobre os equipamentos, a plataforma de gestão, os servidores e os sistemas de armazenamento, incluindo as operações de administração remota, instalação de atualizações de *firmware* e *software* e gestão de cópias de segurança, esclarecendo a existência de acessos remotos, acessos do fabricante ou de prestadores externos, os respetivos perfis e privilégios, os mecanismos de auditoria aplicáveis, a eventual possibilidade de acesso a dados pessoais e a posição jurídica de cada interveniente na cadeia de tratamento, assegurando, quando aplicável, o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 23.º da Lei n.º 59/2019;

f) **completar a descrição das medidas de segurança**, designadamente quanto à segregação das redes, cifragem das comunicações, gestão e individualização de credenciais, serviços e portas de rede ativos, mecanismos de deteção e resposta a acessos indevidos, intrusões ou ciberataques, alarmística, redundância e recuperação, bem como assegurar que a extração de imagens se encontra sujeita a privilégios específicos e que os registos de auditoria são objeto de conservação e revisão adequadas;

g) **definir inequivocamente as funcionalidades de gestão analítica que integrarão o sistema submetido a autorização**, distinguindo-as das capacidades técnicas que permanecerão desativadas, e descrever, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 95/2021, os critérios utilizados, as circunstâncias e finalidades da sua aplicação, os dados ou metadados produzidos, os respetivos prazos de conservação e as operações de pesquisa, associação ou comparação permitidas; a mera descrição das capacidades técnicas do equipamento não satisfaz aquela exigência legal;

h) **assegurar que qualquer utilização de gestão analítica se mantém dentro dos limites do artigo 16.º da Lei n.º 95/2021**, excluindo o tratamento de dados biométricos e subordinando as restantes funcionalidades aos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade relativamente às finalidades concretamente prosseguidas por cada câmara ou conjunto de câmaras;

- i) **esclarecer especificamente o tratamento realizado relativamente às matrículas**, distinguindo a sua mera captação ou classificação enquanto objeto da leitura automática dos caracteres, criação de identificadores, indexação, pesquisa ou comparação automática, devendo as operações efetivamente previstas ser especificamente justificadas à luz da sua necessidade, adequação e proporcionalidade para as finalidades autorizadas;
- j) **assegurar que as funcionalidades analíticas que não integrem o sistema autorizado permanecem tecnicamente desativadas**, não podendo a sua posterior ativação resultar de mera autorização do administrador do sistema quando implique uma alteração das operações de tratamento e das condições objeto da autorização;
- k) **demonstrar tecnicamente que as máscaras de privacidade são aplicadas antes da gravação**, de modo que as zonas abrangidas pelas proibições estabelecidas no artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 95/2021 não sejam conservadas nem possam ser posteriormente recuperadas, identificando igualmente os perfis autorizados a configurar ou alterar essas máscaras e assegurando o registo de tais operações;
- l) **rever a configuração das câmaras** cujo campo de visão incida sobre habitações ou outras áreas abrangidas pelas proibições do artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, bem como das câmaras orientadas de forma predominante para esplanadas, praias ou outros espaços de permanência prolongada de pessoas, limitando a captação ao estritamente necessário às finalidades prosseguidas; quanto às áreas legalmente protegidas, deverá privilegiar-se a alteração da orientação ou do campo de visão e, quando tal não seja tecnicamente possível, a aplicação de máscaras nas condições anteriormente indicadas.

119. A Comissão Nacional de Proteção de Dados emite, assim, **parecer desfavorável ao pedido nos termos em que se encontra instruído**, posto que as insuficiências identificadas não correspondem a meros esclarecimentos acessórios, incidindo sobre aspetos estruturantes do tratamento projetado, designadamente a definição das funcionalidades analíticas, a avaliação de impacto sobre a proteção de dados, as medidas de segurança, a delimitação das áreas efetivamente captadas e a identificação das entidades com intervenção técnica no sistema. Nestas circunstâncias, não dispõe a CNPD de elementos que permitam concluir pela conformidade do sistema com a Lei n.º 95/2021 e com a Lei n.º 59/2019, razão pela qual emite parecer desfavorável ao pedido.

Aprovado na reunião de 8 de setembro de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)