

PARECER/2026/54

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 em Mourão, que lhe foi submetido pela Guarda Nacional Republicana (GNR).

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 art.º 5.º, n.º 3 da Lei n.º 95/2021, de 29.12, o âmbito de parecer a emitir pela CNPD circunscreve-se à matéria do cumprimento das regras de segurança do tratamento de dados recolhidos, concretamente à recolha e tratamento de dados (artigo 16.º), aos aspetos procedimentais no caso de registo da prática de factos com relevância criminal (artigo 18.º), aos aspetos relativos à conservação das gravações (artigo 19.º), aos direitos do titular de dados (artigo 20.º) e às 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 (Ref.ª Nº:4109/2026 / ENT.:5910/2026 / PROC. Nº:830.00), além do “MEMORANDO N.º 21/26-GGCG- Processo de Videovigilância para a proteção e segurança de pessoas e bens em espaço público em Mourão”, refere que tem apensos os seguintes anexos:

- 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.

6. Todavia, não veio apenso à documentação o Anexo E.
7. O pedido procede a protocolo assinado em 22 de janeiro de 2025, entre a Guarda Nacional Republicana e o Município de Mourão (Anexo C – Protocolo de cooperação).
8. São elencados os "fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância".
9. A finalidade é descrita nos seguintes termos: «(...) 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) (...)»
10. O sistema a instalar visa «(...) a utilização do sistema de videovigilância de locais públicos no Município de Mourão, na localidade de Mourão, composto por [...] câmaras (...)»
11. São identificadas, "tendo por base o registo de ocorrências e a avaliação de vulnerabilidade", as seguintes áreas/locais: [...]
12. São identificados os pontos de instalação das câmaras (Anexo A).
13. São identificadas as características técnicas dos equipamentos a utilizar (Anexo B).
14. São descritos os procedimentos de informação ao público sobre a existência do sistema.
15. O sistema irá funcionar ininterruptamente 24 horas por dia, em todos os dias da semana, com monitorização assegurada em tempo real, 24 horas por dia.
16. O equipamento para visualização das imagens será instalado na sala de controlo [...]
17. A sala de controlo e monitorização do sistema será reservada e de acesso condicionado apenas a militares da Guarda credenciados para o efeito e com formação para manuseamento.
18. Segundo a descrição do pedido, o acesso é feito por código e impressão digital (cf. autenticação através de dois fatores distinto).
19. O acesso a essa sala é realizado por abertura da porta através da inserção de um código de acesso e da leitura da impressão digital, operação que será registada e auditável pelo sistema de videovigilância, assegurando, a todo o momento, um registo de acessos (cf. Anexo B), procedimento que consubstancia um controlo com duplo fator de autenticação.
20. [...]
21. [...]

22. O sistema não admite acesso remoto.
23. Os necessários códigos temporários de acesso ao sistema serão revogados logo que concluída a operação de manutenção.
24. O sistema não procede a qualquer gravação de som.
25. As gravações são conservadas em registo codificado pelo prazo máximo de 30 dias, a contar da captação, findo o qual são eliminadas automaticamente.
26. A UINSP, além do já exposto, tem as considerações a seguir referidas.
27. Consta que serão assegurados registos cronológicos (logs) e estes registos permitem detetar falhas, anomalias e utilizações indevidas.
28. [...]
29. [...]
30. [...]
31. [...]
32. Na documentação, no que respeita a questões de garantia de privacidade (“Capacidade de aplicar máscaras de privacidade dinâmicas ou estáticas no software”), consta:
- «b) Através da colocação de máscaras nas câmaras, vedar a captação de imagens que afetem, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada ou que abranjam o interior de casas ou edifícios habitados ou sua dependência;*
- Essas máscaras serão, inclusive, dinamicamente ajustadas com base no fator de zoom atual e o operador não consegue exibir os conteúdos protegidos»*
- «b) Através da colocação de máscaras nas câmaras, vedar a captação de imagens que afetem, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada ou que abranjam o interior de casas ou edifícios habitados ou sua dependência;»*
33. Conforme Anexo D, foi realizada uma avaliação de impacto do tratamento de dados sobre a proteção de dados pessoais.
34. É referido como responsável pela AIPD, [...]
35. A AIPD integra um mapa com “Vetores da avaliação dos riscos para os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados” versus “Medidas de mitigação previstas para fazer face aos riscos”.

36. O parecer da avaliação de impacto (Anexo D, f. 13), que finaliza o Anexo D, corresponde a uma única e mera frase/afirmação conclusiva, sem identificação da entidade ou função em que é emitida, nem explicitação da apreciação efetuada sobre a suficiência dos riscos identificados e das medidas previstas.

B. Análise

1. Falta de elementos instrutórios essenciais

37. O pedido identifica expressamente o "Anexo E - Perfis de acesso ao sistema de videovigilância", mas este não acompanha a documentação apresentada.

38. Trata-se de elemento particularmente relevante para a apreciação das garantias de segurança do tratamento, uma vez que dele dependerá a aferição dos perfis de acesso, segregação de funções, limitação dos privilégios atribuídos aos utilizadores e mecanismos de responsabilização relativamente ao acesso às imagens e gravações.

39. A ausência deste anexo impede a apreciação completa das medidas de segurança e do modelo de governação do sistema, constituindo insuficiência instrutória suscetível de comprometer a emissão de parecer favorável.

2. Avaliação de impacto

40. 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.

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

42. Acresce que a AIPD apresentada não reflete integralmente as operações de tratamento que as especificações técnicas do sistema permitem realizar, designadamente as funcionalidades de classificação de objetos, geração e indexação de metadados, pesquisa por atributos e as operações suscetíveis de incidir sobre matrículas.

43. 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.

3. [...]

44. [...]

45. [...]

4. Subcontratante

46. Não obstante ser referido que *a assistência técnica e manutenção dos equipamentos e sistema ficará a cargo de uma empresa credenciada para o efeito, contratada pelo Município de Mourão (cf. cláusula segunda do protocolo de cooperação), qualquer operação de manutenção que requeira o acesso ao sistema, apenas será possível realizar presencialmente,*

47. não está suficientemente esclarecida a prestação de serviços de manutenção por “empresa credenciada para o efeito, contratada pelo Município de Mourão” e os termos do contrato a celebrar, designadamente se poderá aceder a imagens ou gravações, bem como as garantias contratuais e organizativas adotadas, enquanto eventual subcontratante para efeitos do artigo 23.º da Lei n.º 59/2019, de 08.08.

48. A circunstância de a empresa responsável pela assistência técnica ser contratada pelo Município não altera a responsabilidade da GNR, enquanto responsável pelo tratamento, pela definição e controlo das condições em que pode ocorrer qualquer acesso aos dados pessoais. Caso a intervenção do Município ou da empresa contratada envolva tratamento de dados pessoais por conta da GNR, deverá encontrar-se previamente delimitada a respetiva posição na cadeia de tratamento e assegurado o cumprimento dos requisitos aplicáveis à subcontratação e, sendo o caso, à subcontratação ulterior.

5. Segurança do sistema de videovigilância

49. Como referido, consta que serão assegurados registos cronológicos (logs) e estes registos permitem detetar falhas, anomalias e utilizações indevidas.

50. Tal constituirá uma deteção à posteriori.

51. Não é claro um calendário de verificação/auditoria ou existência de mecanismo de alarmística.

52. A documentação apresentada descreve diversas medidas destinadas a assegurar a segurança do sistema, designadamente a segregação da ligação utilizada para transmissão dos dados relativamente à restante rede

informática municipal, a inexistência de acesso remoto, a realização presencial das operações de manutenção, a utilização de credenciais temporárias nessas operações e a manutenção de registos cronológicos das operações realizadas.

53. Tais medidas respondem a alguns dos riscos inerentes à exploração de um sistema de videovigilância desta natureza. Não se encontram, porém, suficientemente descritos outros elementos relevantes para a avaliação da confidencialidade, integridade, disponibilidade e auditabilidade do tratamento.

54. Em particular, deverá ser esclarecido se a rede das câmaras se encontra tecnicamente segregada das restantes redes, quais os protocolos utilizados na comunicação entre câmaras, servidores e postos de visualização, se as comunicações são cifradas, quais as medidas de gestão e individualização das credenciais de acesso aos equipamentos e quais as portas e serviços de rede que permanecem ativos.

55. Deverão igualmente ser identificados os mecanismos destinados à deteção e resposta a acessos indevidos, intrusões, ciberataques ou manipulação física dos equipamentos, não bastando, para esse efeito, a existência de registos que permitam a deteção a posteriori de utilizações indevidas. Importa esclarecer se existem mecanismos de alarmística e qual o procedimento previsto para a respetiva monitorização e resposta.

56. Quanto à disponibilidade e resiliência do sistema, deverá ser esclarecida a existência de mecanismos de redundância, cópias de segurança e recuperação em caso de avaria, eliminação accidental ou desastre, bem como as condições em que tais mecanismos são compatibilizados com o prazo legal de conservação das gravações.

57. A extração de imagens deverá constituir uma funcionalidade sujeita a privilégios específicos, distintos da mera visualização, devendo ficar registados, pelo menos, o utilizador que realizou a operação, as câmaras abrangidas, o intervalo temporal selecionado, a data e hora da extração e o fundamento que a determinou.

58. Finalmente, a mera existência de *logs* não assegura, por si só, uma efetiva capacidade de auditoria. Deverão encontrar-se definidos o respetivo prazo de conservação, os perfis autorizados a consultá-los, a periodicidade da sua revisão e os critérios ou indicadores destinados a identificar acessos ou operações anómalos.

6. Contradições quanto à utilização de análise de vídeo e inteligência artificial

59. [...]

60. [...]

61. [...]

62. As características técnicas descritas nos Anexos A e B não são, porém, inteiramente conciliáveis com a afirmação, constante do pedido, de que o sistema não utilizará ferramentas de gestão analítica dos dados captados nem funcionalidades suportadas em inteligência artificial.

63. Com efeito, além das capacidades de deteção de movimento e de veículos e de «capacidade de detalhe para rostos e matrículas», é expressamente prevista inteligência artificial incorporada destinada à classificação de objetos como pessoa, face, veículo e matrícula e à classificação de diferentes tipos de veículos.

64. O sistema disponibiliza ainda ferramentas de reprodução e pesquisa forense, incluindo pesquisa inteligente por movimento numa determinada região da imagem e pesquisa através de metadados resultantes da análise de vídeo, designadamente classificação de objetos, cor e outros atributos.

65. Estas funcionalidades pressupõem operações automatizadas de análise das imagens e, em alguns casos, a produção e indexação de informação delas extraída, não se mostrando, por isso, compatíveis, sem esclarecimentos adicionais, com a declaração genérica de que o sistema não utilizará ferramentas de gestão analítica.

66. A contradição é particularmente evidente quando a própria documentação estabelece que as funcionalidades suportadas em inteligência artificial permanecerão «desativadas por defeito», mas admite a sua eventual ativação mediante autorização expressa do administrador e respetivo registo em auditoria.

67. A questão não reside, todavia, na mera circunstância de o equipamento dispor tecnicamente de funcionalidades de inteligência artificial ou de gestão analítica. 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.

68. Importa, antes, determinar quais das capacidades descritas serão efetivamente utilizadas no sistema submetido a autorização e quais permanecerão desativadas, pois só relativamente às primeiras pode ser apreciada a conformidade do tratamento projetado com as finalidades invocadas e com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade.

69. Para esse efeito, deverá ser concretamente esclarecido quais as funcionalidades analíticas efetivamente ativadas, quais os critérios técnicos por elas utilizados, que dados ou metadados são produzidos e conservados e que operações de pesquisa, associação ou comparação podem ser realizadas.

70. Deverá ainda ser esclarecido quais as funcionalidades que permanecerão tecnicamente desativadas e que mecanismos impedem a sua utilização sem prévia alteração das condições em que o sistema venha a ser autorizado.

71. A identificação das funcionalidades tecnicamente disponíveis não se confunde, para este efeito, com a descrição dos critérios utilizados no sistema de gestão analítica exigida pelo artigo 6.º, n.º 1, alínea g), da Lei

n.º 95/2021. Estes devem permitir compreender em que circunstâncias, sobre que imagens, mediante que parâmetros e para que finalidade cada operação analítica será realizada.

72. 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.»

73. 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;».

74. Portanto, classificação de objetos, criação de metadados e pesquisa sobre esses metadados não são, enquanto tais, proibidas.

75. A questão é saber quais os critérios analíticos admissíveis e para que finalidade.

76. A admissibilidade da gestão analítica não significa, todavia, que qualquer funcionalidade tecnicamente disponibilizada pelo sistema possa ser utilizada. O artigo 16.º, n.º 1, configura a analítica como modalidade instrumental do tratamento realizado através do sistema de videovigilância, subordinando-a às finalidades legalmente previstas e àquelas para que, em concreto, o sistema seja autorizado.

77. A utilização de funcionalidades analíticas deve, por conseguinte, respeitar os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade e limitar-se aos critérios técnicos indispensáveis à prossecução das finalidades que fundamentam o pedido de autorização.

78. 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.

79. 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.

80. 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.

81. 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.

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

83. 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.

84. 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.

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

86. 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.

87. 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.

88. 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.

89. As duas primeiras operações podem, em princípio, reconduzir-se à gestão analítica admitida pelo artigo 16.º, n.º 1, desde que se revelem necessárias e proporcionais às finalidades do sistema.

90. Já a leitura automatizada dos caracteres, a criação sistemática de identificadores de matrícula e a respetiva indexação, pesquisa ou comparação representam uma intensidade acrescida do tratamento, na medida em que permitem autonomizar o veículo relativamente à imagem em que foi captado e acompanhar a sua presença em determinados locais e momentos.

91. Quando realizadas de forma sistemática sobre todos os veículos abrangidos pelo campo de captação, tais operações podem permitir a reconstrução de deslocações ou padrões de circulação e já não se confundem com a simples utilização de videovigilância para observação de espaços públicos.

92. 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.

93. 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.

94. Com efeito, a norma admite que o tratamento dos dados captados tenha subjacente um sistema de gestão analítica, mediante aplicação de critérios técnicos e «de acordo com os fins a que os sistemas se destinam». A gestão analítica assume, assim, natureza instrumental relativamente às finalidades que legitimam a videovigilância e não constitui uma habilitação autónoma para a criação, a partir das imagens captadas, de bases estruturadas de atributos ou identificadores relativos à generalidade das pessoas ou veículos observados.

95. Uma interpretação diversa permitiria que a instalação de um sistema de videovigilância num espaço público determinasse, para todos aqueles que nele circulassem, não apenas a captação temporária da respetiva imagem, mas também a extração automatizada, transformação em metadados, indexação e conservação de características suscetíveis de permitir a sua singularização ou a reconstrução dos seus movimentos, independentemente da existência de qualquer facto concreto que justificasse essas operações.

96. A circunstância de tais metadados poderem posteriormente revelar-se úteis para a prevenção ou investigação de uma infração não basta para demonstrar a necessidade da sua produção sistemática relativamente à totalidade dos titulares abrangidos pelo sistema. Tal como a possibilidade de eliminação

posterior de dados irrelevantes não torna necessária a sua recolha inicial, a possibilidade de seleccionar posteriormente, através de critérios de pesquisa, apenas os objetos, pessoas ou veículos relevantes não neutraliza a ingerência decorrente da prévia extração e indexação generalizada dos atributos que tornam possível essa pesquisa.

97. É, pois, necessário distinguir entre funcionalidades analíticas que operam sobre as imagens para detetar eventos ou facilitar a localização de sequências relevantes — designadamente deteção de movimento, intrusão, cruzamento de linha, aparecimento ou desaparecimento de objetos ou classificação genérica como pessoa ou veículo — e funcionalidades que criam, relativamente à generalidade dos objetos captados, novos conjuntos estruturados de dados destinados a permitir a sua individualização, pesquisa, associação ou comparação posterior.

98. Quanto maior for a capacidade do sistema para autonomizar da imagem original atributos relativos a uma pessoa ou veículo, associá-los ao local e momento da captação e utilizá-los como critérios de pesquisa ou comparação, maior é a intensidade da ingerência e, consequentemente, mais exigente deve ser a demonstração da necessidade e proporcionalidade desse tratamento.

99. É neste quadro que deve ser especificamente apreciada a funcionalidade relativa às matrículas. A mera captação da imagem de uma matrícula, ou mesmo a deteção de que determinada região da imagem corresponde a uma matrícula, não se confunde com a leitura automática dos respetivos caracteres, a sua conversão num identificador alfanumérico, a indexação desse identificador e a possibilidade de o pesquisar ou comparar automaticamente.

100. Estas últimas operações permitem associar a um veículo determinado os locais e momentos em que foi captado e, quando realizadas de forma sistemática numa rede de câmaras, possibilitam a reconstrução de deslocações ou padrões de circulação. A sua admissibilidade não pode, por isso, resultar da mera circunstância de o equipamento possuir essa capacidade técnica, exigindo uma justificação específica da respetiva necessidade para as finalidades concretamente prosseguidas e uma delimitação igualmente específica das condições da sua utilização.

101. O artigo 16.º, n.º 1, da Lei n.º 95/2021 permite, em suma, analisar as imagens legitimamente captadas; não pode ser interpretado como permitindo, sem uma demonstração adicional de necessidade e proporcionalidade, converter a generalidade das imagens captadas em repositórios estruturados de atributos e identificadores pesquisáveis relativos a todos aqueles que atravessam o espaço videovigiado.

102. 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.

103. 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.

104. 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*.

105. 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.

106. 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.

107. Acresce que o pedido afirma que não serão utilizadas funcionalidades de inteligência artificial e que estas permanecerão desativadas por defeito, admitindo, simultaneamente, que a sua eventual ativação possa ocorrer mediante autorização expressa do administrador e registo em auditoria.

108. Tal solução não se mostra compatível com o modelo de autorização previsto na Lei n.º 95/2021. A utilização de funcionalidades de gestão analítica integra a configuração do tratamento submetido a autorização e os respetivos critérios devem ser previamente identificados, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea g), e apreciados *no procedimento de autorização*.

109. Não pode, por isso, ficar remetida para uma *decisão operacional posterior do administrador do sistema* a ativação de funcionalidades suscetíveis de alterar a natureza, a extensão ou a intensidade do tratamento autorizado.

110. As funcionalidades que *não integrem o tratamento submetido a autorização* deverão permanecer tecnicamente desativadas, de forma a impedir a sua utilização pelos operadores ou administradores sem que seja previamente observado o procedimento legalmente aplicável à alteração das condições do sistema autorizado.

111. A circunstância de o processamento ocorrer no próprio equipamento, em modalidade denominada «edge AI», não altera esta conclusão. A localização técnica do processamento não afasta a existência de tratamento de dados pessoais nem modifica os requisitos legais aplicáveis às operações realizadas.

112. A mesma insuficiência se projeta sobre a *avaliação de impacto apresentada*. Esta descreve essencialmente operações de recolha, registo, visualização, conservação, extração e apagamento das

imagens, não contendo uma avaliação específica dos riscos decorrentes da classificação de objetos, geração e indexação de metadados, pesquisa por atributos ou eventual leitura, indexação ou comparação de matrículas.

113. Caso alguma destas funcionalidades seja efetivamente utilizada, a avaliação de impacto deverá abranger as correspondentes operações de tratamento, identificar os dados e metadados produzidos, os respetivos prazos de conservação, os utilizadores e perfis autorizados, as finalidades concretamente prosseguidas e os riscos específicos resultantes da possibilidade de pesquisa, associação e acompanhamento de pessoas ou veículos.

114. 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.

115. A documentação apresentada não permite, no caso em apreço, determinar com suficiente precisão quais as funcionalidades analíticas que serão efetivamente utilizadas, os critérios técnicos aplicados, os metadados gerados e conservados, nem, em particular, se as referências a «matrícula» respeitam apenas à deteção desse objeto ou compreendem leitura automatizada, indexação ou comparação do respetivo identificador.

116. Esta insuficiência é tanto mais relevante quanto a documentação técnica demonstra que o equipamento dispõe das capacidades necessárias à realização de operações de tratamento substancialmente mais intrusivas do que aquelas que o pedido declara pretender utilizar.

117. Nestes termos, a apreciação favorável do sistema pressuporia, pelo menos, a identificação exaustiva das funcionalidades analíticas a ativar, a descrição dos respetivos critérios técnicos, a identificação dos metadados gerados e dos respetivos prazos de conservação, a exclusão expressa de qualquer tratamento biométrico proibido pelo artigo 16.º, n.º 2, e o esclarecimento específico das operações realizadas relativamente às matrículas, incluindo a eventual leitura, indexação, pesquisa ou comparação automática dos respetivos caracteres.

118. Como a CNPD referiu no Parecer/2022/66, a apreciação da proporcionalidade não pode, além disso, ser realizada em abstrato relativamente ao sistema no seu conjunto. Os critérios analíticos utilizados devem ser apreciados em função das finalidades concretamente prosseguidas pelas câmaras ou conjuntos de câmaras sobre cujas imagens irão operar. Uma funcionalidade 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.

119. Deste modo, face à omissão, no pedido, na respetiva fundamentação e na AIPD, da identificação dos critérios subjacentes à utilização do sistema de gestão analítica de dados, a CNPD não dispõe dos elementos necessários para verificar o respeito pelas condições e limites legais e constitucionais aplicáveis à sua

utilização, nem o órgão competente para a autorização dispõe dos elementos necessários à apreciação da respetiva necessidade e proporcionalidade.

7. Máscaras de privacidade

120. O pedido refere que, através da colocação de máscaras nas câmaras, será vedada a captação de imagens que afetem, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada ou que abranjam o interior de casas ou edifícios habitados ou suas dependências.

121. Refere-se igualmente que o sistema dispõe de «capacidade de aplicar máscaras de privacidade dinâmicas ou estáticas no software» e que essas máscaras serão «dinamicamente ajustadas com base no fator de zoom atual», não podendo o operador exibir os conteúdos protegidos.

122. A documentação não permite, contudo, determinar com suficiente precisão em que fase do tratamento é realizada essa ocultação.

123. Esta questão é relevante à luz do artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 95/2021, que veda a utilização de câmaras quando a captação abranja o interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência e proíbe igualmente a captação de imagens quando esta afete, de forma direta e imediata, a esfera da reserva da vida íntima e privada.

124. Deste regime resulta que a garantia legal não se satisfaz necessariamente com a mera impossibilidade de o operador visualizar determinadas partes da imagem no posto de monitorização. O sistema deve ser configurado de modo a impedir que os dados cuja captação é legalmente vedada sejam efetivamente recolhidos e conservados.

125. 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.

126. 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.

127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. 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.

131. 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.

132. 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.

133. 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.

134. 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.

135. 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.

136. 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.

137. 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.

8. Captação de habitações e zonas de reserva da vida privada

138. 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).

139. 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.

140. 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)».

141. 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.

142. 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, a intensidade e continuidade da observação exigem uma demonstração particularmente exigente da necessidade da captação e a adoção de medidas técnicas destinadas a excluir as zonas protegidas da imagem recolhida.

143. No caso em apreço, dos elementos constantes do Anexo A resulta que:

a) na «*Figura 17: Imagens captadas pela câmara de videovigilância n.º 8*», o campo de visão abrange frontalmente edifícios habitacionais e, na «*Figura 25: Imagens captadas pela câmara de videovigilância n.º 12*», uma das imagens abrange frontalmente parte de uma habitação, incluindo quatro janelas, devendo proceder-se à alteração da orientação ou do campo de visão das câmaras em causa ou, quando tal não seja tecnicamente possível sem comprometer a finalidade da vigilância, à aplicação de solução de mascaramento nas condições anteriormente enunciadas;

b) na «*Figura 21: Imagens captadas pela câmara de videovigilância n.º 10*», são representadas máscaras sobre zonas correspondentes a edifícios habitacionais, solução cuja suficiência depende, contudo, das condições técnicas analisadas na secção anterior, designadamente de a ocultação ocorrer antes da gravação e de modo a impedir a posterior recuperação das zonas protegidas.

144. Em particular, a mera aposição gráfica de uma máscara na representação do campo de visão ou na interface de visualização não permite, por si só, concluir pelo cumprimento do artigo 4.º, n.ºs 5 e 6, sendo necessário demonstrar que as zonas protegidas não integram as imagens efetivamente gravadas nem podem ser posteriormente recuperadas.

145. Consequentemente, a autorização do sistema deverá pressupor a revisão da configuração das câmaras n.ºs 8, 10 e 12, de modo a assegurar que a captação se encontra estritamente limitada ao espaço público necessário às finalidades invocadas e que as habitações e demais zonas protegidas ficam efetivamente excluídas do tratamento.

9. Conclusão

146. 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 previstas na Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, e na Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

147. 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.

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

a) **juntar o Anexo E – 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 completada 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 Mourão e da empresa responsável pela assistência técnica e manutenção**, designadamente quanto à possibilidade de acesso a dados pessoais, delimitando as respetivas posições na cadeia de tratamento e 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, não podendo o artigo 16.º, n.º 1, ser interpretado como habilitação indiferenciada para a criação de uma infraestrutura geral de leitura e pesquisa automática de matrículas;

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 n.ºs 8, 10 e 12**, assegurando que a captação fica estritamente limitada ao espaço público necessário às finalidades prosseguidas e que as habitações e demais zonas protegidas são efetivamente excluídas do tratamento, privilegiando-se, sempre que tecnicamente possível, a alteração da orientação ou do campo de visão relativamente ao mascaramento posterior.

149. A Comissão Nacional de Proteção de Dados emite, assim, **parecer desfavorável ao pedido nos termos em que se encontra instruído**, sem prejuízo da possibilidade de reapreciação do sistema após o suprimento das insuficiências identificadas e a demonstração de que as respetivas condições de funcionamento respeitam as exigências legais acima enunciadas.

Aprovado na reunião de 1 de setembro de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)