

PARECER/2023/86

I. Pedido

1. O Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 100/XV/1.^a, que prevê a primeira alteração à Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança e pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil a sistemas de vigilância para captação, gravação e tratamento de imagem e som.

2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade administrativa independente com poderes de autoridade para o controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidos pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, conjugado com a alínea b) do n.º 3 do artigo 58.º, e com o n.º 4 do artigo 36.º, todos do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (doravante, RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que executa na ordem jurídica interna o RGPD (doravante, Lei de Execução) e, ainda, em resultado do disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 44.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

II. Análise

3. A Proposta de Lei em apreço (doravante, Proposta), da iniciativa da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, visa proceder à primeira alteração à Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança e pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil a sistemas de vigilância para captação, gravação e tratamento de imagem e som.

4. A CNPD não pode, mais uma vez, deixar de assinalar a circunstância de a presente Proposta de Lei não estar suportada num estudo de impacto sobre a proteção de dados pessoais – o qual é, recorda-se, obrigatório nos termos do n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, introduzido pela Lei n.º 58/2018, de 8 de agosto (Lei da Organização e Funcionamento da CNPD).

i. Sobre os novos fins dos sistemas de videovigilância e a tutela dos direitos fundamentais

5. A presente Proposta de Lei visa alargar o âmbito de aplicação da Lei n.º 95/2021, de 29 de setembro, por forma a permitir que sejam prosseguidas novas finalidades além das previstas naquela Lei.

6. Em síntese, a Proposta alarga o objeto da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, estabelecendo que passa a regular, também, a utilização e o acesso a sistemas de videovigilância, para captação, gravação e tratamento

de imagem em som aos serviços de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca, e não apenas às forças e serviços de segurança (FSS) e à Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) (artigo 1.º) atualizando, em conformidade, vários artigos que apenas faziam referência às FSS e à ANEPC (artigos 6.º, 8.º, 9.º, 17.º, 18.º e 19.º).

7. A Proposta pretende alargar, ainda, os fins dos sistemas de videovigilância previstas no artigo 3.º, aditando-se ao número 1 daquele artigo uma alínea *l*) na qual se consagra, como fim dos sistemas, a «proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos», alterando vários preceitos de forma acomodá-los a este fim.

8. Diga-se que esta é a única alteração proposta para o texto do artigo 3.º que, no corpo do seu número 1, continua a prever que «os sistemas de videovigilância apenas podem ser usados para a prossecução dos fins previstos na Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto».

9. Ora, cotejadas os fins previstos na Lei de Segurança Interna, conclui-se que a «proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos», que agora se pretendem consagrar, não são enquadráveis naquela Lei, gerando-se, deste modo, uma contradição entre o teor da nova alínea *l*) do número 1 e o corpo do mesmo número.

10. O texto da Exposição de Motivos enfatiza esta contradição, quando afirma expressamente que a utilização de meios de sistema de videovigilância visa obstar às dificuldades de fiscalização e à «erradicação de atividades piscatórias ilegais» e pretende constituir uma solução rápida e eficaz para minimizar os estragos que a pesca ilegal tem causado aos ecossistemas e à economia, ainda que também seja enfatizada a necessidade de obtenção de prova para instruir processos de contraordenação por factos relacionados com a pesca ilegal.

11. Note-se que a alínea *h*) da Proposta de Lei n.º 111/XIV/2.^a, que esteve na base da Lei n.º 95/2021, de 29 de dezembro, que agora se pretende alterar, propunha a possibilidade de utilização de sistemas de videovigilância para «controlo do tráfego e segurança de pessoas, animais e bens na navegação marítima e fluvial, bem como prevenção e repressão das infrações aos regimes vigentes em matéria de navegação e proteção do meio marinho».

12. Solução que veio a não ser acolhida na versão aprovada pelo Parlamento.

13. Sobre aquela referida Proposta pronunciou-se a CNPD através do Parecer/2021/143, de 4 de novembro, mantendo-se válidas as observações aí vertidas – a respeito desta e de outras soluções normativas–,

designadamente a utilização para efeitos probatórios em processo contraordenacional (parágrafo 36 do Parecer).

14. Alega-se na Exposição de Motivos, que «a IRP, autoridade administrativa regional de fiscalização da pesca, não tem conseguido executar as referidas missões com a frequência ou eficiência necessárias de modo a erradicar as atividades ilegais, tendo em conta que, em termos de abrangência geográfica, é sua competência efetuar a fiscalização e controlo de toda a subárea dos Açores da Zona Económica Exclusiva nacional, com uma extensão de 931 000 km², a qual resulta da natureza arquipelágica da RAA, aliada à grande descontinuidade geográfica entre as nove ilhas do arquipélago». Ora, o caráter arquipelágico dos Açores, aliado à tipologia de pesca ilegal, torna plausível – dir-se-á mesmo provável - que sejam abrangidos na área de captação de algumas câmaras, sejam zonas balneares, sejam zonas costeiras de ilhas próximas, o que significa que também sejam captadas imagens das pessoas que nelas circulem, o que pode mostrar-se excessivo para as finalidades que se visam salvaguardar com a presente alteração legislativa.

15. Em conformidade, a CNPD entende que se mantêm válidas as preocupações manifestadas no atrás referido Parecer, no sentido de que a Proposta atual, tal como a anterior, manifesta uma «opção pelo aligeiramento da videovigilância para fins policiais [...] para facilitar a sua utilização independentemente de uma efetiva e circunstanciada avaliação da adequação e necessidade à garantia de segurança pública ou de salvaguardar de bens especialmente merecedores de proteção» (parágrafo 157).

16. Neste sentido, recomenda-se, ou a reponderação das finalidades, ou a reponderação da referência expressa às finalidades da Lei de Segurança Interna.

ii. Da autorização para a instalação de sistemas de videovigilância com recurso a câmaras fixas e câmaras portáteis

17. De forma a compatibilizar a versão atual como novo regime que se pretende introduzir, estabelece-se nos artigos 5.º, 8.º e 9.º que a instalação de videovigilância com recurso a câmaras fixas e portáteis fica sujeita, não apenas à autorização do membro do Governo que exerce a direção sobre a FSS requerente ou a ANEPC, mas, também, à autorização do membro do Governo que exerce a direção sobre o serviço de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca.

18. No que respeita às Regiões Autónomas, consagra-se que as referências ao «membro do Governo que exerce poder de direção sobre o serviço de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca» devem, nos termos do artigo 27.º-A, que agora se adita, ter-se como feitas aos «respetivos membros dos governos regionais com competência em matéria de pesca».

19. Ainda, é aditado o artigo 13.º-A que visa densificar o regime de utilização dos «Sistemas de vigilância, proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos».

20. O regime previsto no número 1 deste preceito merece atenção. Isto, porque ali se estabelece que «com vista à proteção e conservação do meio marinho e à preservação e recuperação de recursos vivos marinhos, as forças e serviços de segurança competentes, bem como os serviços de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca, designadamente os previstos no Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, podem instalar e utilizar, mediante autorização do membro do Governo que exerce o respetivo poder de direção, sistemas de vigilância eletrónica, para captação de dados em tempo real e respetiva gravação e tratamento».

21. Ora, aquele Decreto-Lei, que institui, define e regulamenta o sistema de fiscalização e controlo das atividades da pesca, prevê o SIFICAP (Sistema Integrado de Informação Relativa à Atividade da Pesca), que suporta as ações de vigilância, fiscalização e controlo das atividades da pesca, conferindo competência para o exercício daquelas ações às seguintes entidades: a) Inspeção Geral das Pescas; b) Marinha; c) Força Aérea; d) Guarda Nacional Republicana; e) Região Autónoma dos Açores; e, f) Região Autónoma da Madeira (artigo 2.º), sem embargo da troca de informações e do tratamento de dados efetuados suportadas pela rede do SIFICAP que, no âmbito de ações coordenadas de inspeção, vigilância e controlo, são obtidos pelos órgãos e serviços dos Ministérios da Defesa Nacional, das Finanças, da Administração Interna, da Economia, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Ambiente e do Ordenamento do Território, com a finalidade de contribuir para uma melhor defesa, conservação e gestão dos recursos piscatórios (alínea a) do artigo 3.º).

22. Fica, pois, por delimitar com clareza qual, ou quais, os membros do Governo que, no âmbito da finalidade agora em causa, intervirão e em que contexto, correndo o risco de conflitos positivos de competências e, mais, de ser impossível proceder a uma avaliação sobre a proporcionalidade dos meios a instalar e do constrangimento dos direitos fundamentais, nas suas três vertentes da necessidade, adequação e proporcionalidade, por haver a possibilidade de existência de mais do que uma autorização no mesmo contexto, com prejuízo que pode haver para os direitos pessoais daqueles sobre quem incida o tratamento de dados pessoais por esta via.

23. É certo que, no que tange à utilização de câmaras fixas, a Proposta mantém a disposição que atribui ao membro do Governo com competência em matéria de administração interna a publicitação de todos os sistemas de videovigilância com câmaras fixas autorizados (n.º 1 do artigo 23.º), estabelecendo que os membros dos governos nacional e regionais que exercem a direção sobre o serviço de controlo, inspeção e vigilância na área da pesca remetem àquele membro do Governo a informação relativa aos sistemas de

videovigilância com câmaras fixas que hajam autorizado, o que, estando atualizada, permitirá a todos os membros do Governo com competência nesta área conhecer os sistemas que estejam autorizados, de forma a obstar a redundâncias.

iii. Sobre o regime especial previsto no artigo 13.º-A

24. O artigo 13.º-A vem regular a utilização de sistemas de vigilância, proteção e conservação do meio marinho e preservação e recuperação de recursos vivos marinhos e, uma vez que o legislador não especifica, nem exclui qualquer uma das modalidades, aplica-se tanto à utilização de câmaras portáteis como câmaras fixas.

25. Não se prevê, naquela sede, qualquer normativo que estabeleça o prazo de duração da autorização governamental para os fins agora em vista, pelo que deve concluir-se que o prazo de duração máxima da autorização do membro do Governo para a instalação de câmaras fixas será o estabelecido no artigo 7.º da Lei n.º 95/2021, na sua redação originária e atual, isto é, três anos, suscetível de renovação por período igual ou inferior, mediante a comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão ou da existência de novos fundamentos.

26. Ora, tal prazo é incompatível com algumas das situações que, segundo o regime previsto no mesmo artigo 13.º-A permitem a utilização dos sistemas de registo, gravação e tratamento de dados referidos no seu n.º 1. Isto porque se pretende que tais sistemas assegurem, entre outras finalidades, «a deteção, em tempo real ou através de registo, de atividade ilegal da pesca em [...] áreas proibidas ou temporariamente vedadas» (sublinhado nosso) (alínea a) do n.º 2 do artigo 13.º-A).

27. Se assim é, e de forma a garantir o respeito pelo princípio da proporcionalidade na vertente da necessidade, adequação e proporcionalidade, seria desejável que, no elenco de elementos que instruem o pedido de autorização, seja de câmaras fixas, seja de câmaras portáteis, se inclua a referência ao prazo que previsivelmente seja necessário para o cumprimento dos fins, atendendo ao caráter provisório da necessidade concreta, bem como a fundamentação desse prazo.

28. Assim, tendo em consideração a afetação de direitos fundamentais, a CNPD recomenda que do elenco de elementos a instruir o pedido de autorização passe a constar uma referência expressa à indicação do prazo previsível da necessidade de instalação de câmaras quando esse prazo seja inferior aos três anos, em conformidade com os princípios da minimização dos dados.

29. Por outro lado, opta-se por «aumentar a capacidade de fiscalização e controlo da pesca» (Exposição de Motivos) através da utilização destes meios em detrimento de outros possíveis, com o fundamento de que estes constituem «uma solução rápida e eficiente para minimizar os estragos que a pesca ilegal tem causado

nos nossos ecossistemas e na economia dos Açores, propulsando, também, os Açores em direção ao objetivo de assegurar um setor de pescas ambiental e economicamente sustentável» (5.º parágrafo da pág. 2 da Exposição de Motivos), sem cuidar de fazer uma ponderação das consequências que a utilização destes meios possa importar ao nível da afetação dos direitos fundamentais.

30. Ou seja, aparentemente, não foi efetuado um estudo de impacto da utilização dos sistemas de videovigilância nos direitos fundamentais, máxime, na proteção de dados pessoais ou, tendo sido realizado tal estudo, tal impacto terá sido desconsiderado a favor das vantagens económicas que a utilização de tais sistemas permite.

31. A CNPD faz notar que o regime previsto no artigo 13.º-A se mostra demasiado lato e, nalguns aspetos, demasiado vago. Desde logo, a utilização da expressão «vigilância eletrónica» não se circunscreve apenas à videovigilância, não sendo suficientemente específico, pelo que deverá ser densificada a norma de forma a clarificar qual a tecnologia a que, em concreto, se pretende referir.

32. Por outro lado, sugere-se a alteração da terminologia utilizada no n.º 1 na parte em que se refere a «captação de dados em tempo real e respetiva gravação e tratamento» porquanto o tratamento já integra, seja a captação, seja a gravação.

33. Ainda, deverá ser acrescentado, no n.º 3, que o tratamento de dados não deve ser realizado apenas em conformidade com os princípios gerais de tratamento de dados pessoais, mas, evidentemente, também em conformidade com as regras legais.

iv. Legislação aplicável em matéria de tratamento de dados pessoais

34. É proposta uma alteração ao artigo 20.º, cuja epígrafe é «direitos dos titulares dos dados». A versão atual circunscreve a proteção de dados pessoais ao regime previsto na Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, pretendendo-se agora que seja expressamente previsto que tais direitos sejam igualmente exercidos nos termos dos artigos 12.º a 23.º do RGPD, conjugado com a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

35. Tal alteração é de saudar. Tal com ao CNPD havia referido no atrás referido Parecer, algumas das finalidades introduzidas pela Lei n.º 95/2021 com carácter inovatório face a Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 39.º-A/2005, de 29 de julho, 53.º-A, de 29 de dezembro e 9/2012, de 23 de fevereiro, não são enquadráveis no objeto do n.º 1 da Lei n.º 59/2019.

36. Fala-se, por exemplo, no «controlo de tráfego e segurança de pessoas, animais ou bens na circulação rodoviária», ou da «prevenção e repressão de infrações estradais», previsto, respetivamente, nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 95/2021, que não se enquadram no objeto da Lei n.º 97/2019, que se encontra

circunscrito no artigo 1.º, isto é, a «proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e a prevenção de ameaças À segurança pública».

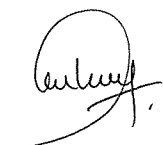
37. No entanto, sempre se dirá que, independentemente da consagração expressa, aqueles instrumentos normativos sempre seriam aplicáveis por força do direito europeu e da Constituição.

III. Conclusão

Com os fundamentos acima expostos, a CNPD entende que deve ser reavaliada a Proposta e, em especial:

- a. Se proceda à reponderação das finalidades, ou a reponderação da referência expressa às finalidades da Lei de Segurança Interna, no artigo 3.º e a necessidade de utilização da videovigilância para estas finalidades.
- b. Que, do elenco de elementos a instruir o pedido de autorização, passe a constar uma referência expressa à indicação do prazo previsível da necessidade de instalação de câmaras quando esse prazo seja inferior aos três anos, em conformidade com os princípios da minimização dos dados.

Lisboa, 28 de setembro de 2023



Ana Lourenço (Relatora)