



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Apoio às Comissões
CACDLG

NU: 686421
Ent: 1568/1.^a-CACDLG-XIV/2021
de 28/10/2021

Assunto: Proposta de Lei n.º 111/XIV/2.^a – Regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança a sistemas de videovigilância, para captação, gravação e tratamento de imagem e som.

I. ENQUADRAMENTO

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de um parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 111/XIV/2.^a, que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança a sistemas de videovigilância, para captação, gravação e tratamento de imagem e som, revogando a Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, alterada pelas Leis n.ºs 39-A/2005, de 29 de julho, 53-A/2006, de 29 de dezembro, e 9/2012, de 23 de fevereiro.

A exposição de motivos é suficientemente clara no sentido de nos esclarecer quais os principais objetivos da proposta em análise, nomeadamente:

“ (...) os avanços tecnológicos, que motivaram alterações significativas no que diz respeito às características técnicas dos sistemas que o mercado oferece em cada momento, exigem que o quadro legal seja adaptado às soluções técnicas hoje existentes.

No mesmo sentido, importa acomodar a utilização das câmaras incorporadas em sistemas de aeronaves não tripuladas, bem como em outros tipos de veículos, navios e embarcações, pelas forças e serviços de segurança, na sua atividade diária, e prever a utilização de câmaras de videovigilância portáteis de uso individual para registo de intervenções policiais, enquadrando legalmente a utilização deste mecanismo, que assume grande importância na segurança das intervenções policiais no terreno, bem como na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Esta necessidade de atualização do quadro legal resulta, ainda, da evolução do regime jurídico da proteção de dados pessoais, concretizada através da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

Através da presente lei, clarificam-se os regimes especiais e densificam-se os procedimentos relativos à utilização, por parte das forças e serviços de segurança, de sistemas de videovigilância criados pelos municípios, bem como o acesso aos sistemas privados de videovigilância, instalados em locais públicos ou privados de acesso ao público.

Por último, importa regular a possibilidade de as forças e serviços de segurança captarem imagens, mediante recurso a câmaras fixas ou portáteis, exclusivamente para efeitos de visualização, sem que haja gravação. (...).”



II. ANÁLISE

Apresentando-se como uma lei que regula a utilização e o acesso pelas forças e serviços de segurança a sistemas de videovigilância nos termos que se mostram elencados na respetiva exposição de motivos, não poderemos deixar de referir que não caberá ao Conselho Superior do Ministério Público tomar posição sobre as opções de política legislativa nesta matéria.

A presente análise cinge-se, pois, às previsões que possam ter relevância em sede constitucional e ainda nas alterações que possam ter reflexos na atividade do Ministério Público.

Neste contexto de análise podemos dizer que, em traços gerais, parece ser de conferir concordância à proposta, a qual visa criar um texto legislativo que cumpra os objetivos avançados na exposição de motivos.

Considerando as normas em concreto, importará destacar que o n.º 1 do **artigo 2.º** do projeto de diploma legal, comparativamente com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro, atualmente em vigor, prevê o alargamento do regime legal da videovigilância às situações em que o mesmo seja utilizado em veículos, navios e embarcações, desde que devidamente autorizados.

Por sua vez, o **artigo 3.º**, sob a epígrafe “*Fins dos sistemas*”, introduz alterações relativamente àquela atual em vigor¹, numa dupla vertente – por um lado, melhor concretizando algumas situações já atualmente compreendidas no regime jurídico em vigor, aí se ganhando em rigor, o que é salutar, e, por outro, inovando mediante a previsão de situações que, de algum modo, alargam o seu âmbito de aplicação:

- **na alínea b)**, com a inclusão da proteção de infraestruturas críticas e pontos

¹ Sob a mesma epígrafe “*Fins dos sistemas*”, é a seguinte a redação da norma equivalente atualmente em vigor:

“1 - Só pode ser autorizada a utilização de videovigilância, no âmbito da presente lei, que vise um dos seguintes fins:

- a) Proteção de edifícios e instalações públicos e respetivos acessos;
- b) Proteção de instalações com interesse para a defesa e a segurança;
- c) Proteção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes, em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência;
- d) Prevenção e repressão de infrações estradais;
- e) Prevenção de atos terroristas;
- f) Proteção florestal e deteção de incêndios florestais.

2 - O responsável pelo tratamento de imagens e sons é a força de segurança com jurisdição na área de captação ou o serviço de segurança requerente, regendo-se esse tratamento pelo disposto na [Lei n.º 67/98, de 26 de outubro](#), em tudo o que não seja especificamente previsto na presente lei.

3 - Para efeitos de fiscalização de infrações estradais, ficam as forças de segurança autorizadas a aceder a imagens captadas pelas entidades que controlam o tráfego rodoviário, devendo a respetiva captação, para esse efeito, ser objeto da autorização devida.”



sensíveis,

- **na alínea c)**, através da videovigilância para apoio à atividade operacional das forças e serviços de segurança em operações policiais complexas, nomeadamente em eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações de elevado risco ou ameaça;
- **na alínea f)**, em situações de resposta operacional a incidentes de segurança em curso;
- **na alínea h)**, para controlo de 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;
- **na alínea j)**, visando o controlo de circulação de pessoas nas fronteiras; e
- finalmente, **na alínea l)**, no apoio a operações de busca e salvamento.

De um ponto de vista constitucional, a admissibilidade do alargamento do âmbito de utilização e acesso a sistemas de videovigilância, ainda que o seja pelas forças e serviços de segurança, impõe a formulação de um juízo de proporcionalidade entre o direito à segurança e o direito à intimidade da vida privada e familiar.

Como é sabido, a videovigilância afeta em maior ou menor medida o direito de todo e cada um à imagem, à voz e à vida privada, direitos estes que mais não são do que concretizações do direito à reserva da intimidade da vida privada, com consagração constitucional no artigo 26.º, n.º 1, da Lei Fundamental.

Sucedem que a utilização de videovigilância poderá ter como fito garantir o direito à segurança, também este com assento constitucional, no n.º 1 do artigo 27.º, do mesmo diploma.

Impõe-se, pois, encontrar um justo equilíbrio na concordância entre estes dois direitos fundamentais, inevitavelmente conflitantes entre si, como decorre do comando previsto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

Este justo equilíbrio significará que a lesão infligida pela utilização de meios de videovigilância deverá acontecer de forma proporcional, na estrita medida do necessário para garantir a segurança das pessoas e bens, em situações objetivamente justificadas e em que esse seja um meio não somente idóneo, mas também exigível e proporcional à prossecução desse fim.²

² A este respeito, ver Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 28/09/2011, in <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/25cd7aa80cc3adb0802579260032dd4a?OpenDocument>



Olhando para os novos casos previstos na proposta de lei e por nós acima elencados, afigura-se-nos, ainda que numa análise perfuntória, que a ideia de proporcionalidade se mostra respeitada, não sendo, pois, a norma em análise, merecedora de nenhum comentário em particular.

Como reflexão, há apenas a notar a circunstância de a norma em análise prever a utilização da videovigilância com o fundamento da proteção do meio marinho, assim como para prevenção dos incêndios florestais, e nada estar previsto relativamente à utilização da videovigilância na prevenção e repressão de crimes e/ou contraordenações ambientais (v.g. os casos de descargas poluentes nos recursos hídricos e de resíduos sólidos na floresta).

O **artigo 4.º** corresponde à concretização legal dos princípios constitucionais referidos no comentário ao artigo 3.º, assumindo uma extrema relevância e sendo globalmente merecedor da nossa concordância.

Contudo, não poderemos deixar de manifestar a nossa reserva quanto à previsão de que possam ser recolhidas gravações de imagem e som do interior de residência, mediante autorização judicial (n.º 5), sem qualquer outro requisito adicional que justifique e simultaneamente exija uma tal possibilidade (a título de exemplo, admitiríamos que, em tese, uma tal previsão pudesse existir para casos de terrorismo).

Propendemos, pois, a entender que esta norma exigirá uma maior ponderação e/ou concretização, sob pena de, nos termos em que se mostra concebida, poder padecer de inconstitucionalidade.

Por sua vez, o **artigo 5.º** confere ao membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente a competência para a autorização da instalação de sistemas de videovigilância com recurso a câmaras fixas (n.º 1).

Tal autorização pressupõe, porém, a prévia emissão de parecer favorável por parte da Comissão Nacional de Proteção de Dados (em diante designada por C.N.P.D.) (n.º 3).

A esse respeito, o n.º 4 da norma prevê que este parecer seja emitido no prazo de 30 dias a contar da data de receção do pedido de autorização, prazo após o qual o parecer é considerado positivo.

Pese embora na lei atualmente em vigor exista já norma de teor idêntico (cfr. artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, de 10 de janeiro), excetuando no que respeita ao prazo previsto para emissão de parecer, que aí se prevê de 60 dias (n.º 3 do referido normativo), ainda assim muitas reservas se nos levantam quanto a esta possibilidade de “*concordância tácita*”.



Com efeito, a exigência de emissão de parecer por parte da C.N.P.D. resulta da necessidade de fiscalização do procedimento, de natureza administrativa/policial, por parte de entidade independente do governo. Assim se garante a formulação de um juízo que confirme a existência de proporcionalidade na ponderação da compressão dos direitos fundamentais relacionados com a reserva da vida privada, em benefício do direito à segurança, realizado por entidade estranha aos interesses em liça.

Permitir a possibilidade de uma “*concordância tácita*”, para mais reduzindo o prazo para a emissão do parecer dos 60 dias atuais para os 30 dias da proposta (alteração que potenciará o aumento do número de situações em que essa concordância será tácita) é solução que não poderá ser merecedora da nossa concordância. Na nossa perspetiva, esta solução de algum modo reduz a intervenção da C.N.P.D. a uma mera formalidade, não ficando garantida a efetiva e necessária verificação do respeito pelos princípios da proporcionalidade, exigibilidade e adequação.

Reiteramos, pois, aqui o anteriormente vertido no parecer emitido por este Conselho Superior do Ministério Público, a 29 de novembro de 2011, a propósito da proposta de lei de alteração à Lei n.º 1/2015, de 10 de janeiro.

Entendemos como redundante e, por isso, desnecessária, a formulação utilizada na alínea d), do n.º 2 do **artigo 12.º**, quando prescreve: “*A utilização dos registos de vídeo para efeitos de prova em processo penal ou contraordenacional, respetivamente nas fases de levantamento de auto, inquérito, instrução e julgamento ou nas fases administrativa e de recurso judicial.*”.

Sugerimos, em alternativa, a seguinte redação: “***A utilização dos registos de vídeo para efeitos de prova em processo contraordenacional ou penal, neste se compreendendo a fase de levantamento de auto, prévia à instauração de inquérito.***”.

Igual observação vale para a norma correspondente constante dos artigos 14.º e 15.º da proposta em análise.

Constituindo a previsão do n.º 3 do **artigo 16.º** um alargamento do âmbito das medidas cautelares previstas na legislação processual penal (cfr. artigos 249.º e seguintes), que se nos afigura como lógico em face da matéria que se encontra a ser regulada, ainda assim entendemos que, para uma maior clareza acerca da intenção do legislador, na redação da norma o enfoque deveria ser colocado na natureza cautelar da medida aí prevista.

Assim, sugere-se a seguinte redação para a norma em apreço:

“No âmbito das suas competências e como medida cautelar, as forças e serviços de segurança podem visualizar as imagens recolhidas pelos sistemas referidos no n.º 1, para



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

efeitos de identificação de autor de ilícito criminal, se houver suspeitas que o autor ainda se encontra no local.

Saúda-se a previsão, no n.º 3 do **artigo 20.º**, da comunicação ao Ministério Público da decisão de autorização de instalação de câmaras e da decisão de instalação em caso de urgência, solução que vai ao encontro do anteriormente defendido no parecer emitido pelo Conselho Superior do Ministério Público, a 29 de novembro de 2011, a propósito da proposta de lei de alteração à Lei n.º 1/2015, de 10 de janeiro, e cujos argumentos mantêm atualidade.

Eis o parecer do CSMP.



Lisboa, 25 de Outubro de 2021