



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/275 (Parecer)

Âmbitos de aplicação da Orientação da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) de 18 de abril de 2023, relativa à transmissão na internet de reuniões de órgãos autárquicos, e da Deliberação ERC/2023/162 (DJ) de 27 de abril de 2023, sobre a recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos

Lisboa
19 de julho de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/275 (Parecer)

Assunto: Âmbitos de aplicação da Orientação da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) de 18 de abril de 2023, relativa à transmissão na internet de reuniões de órgãos autárquicos, e da Deliberação ERC/2023/162 (DJ) de 27 de abril de 2023, sobre a recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos

I. Enquadramento

1. Em 27 de abril de 2023, aprovou o Conselho Regulador a Deliberação ERC/2023/162 (DJ), na qual se concluíra que, «por princípio, não devem ser colocadas quaisquer restrições injustificadas à captação, reprodução e divulgação de conteúdos com relevo informativo derivados da realização de uma reunião pública de um órgão autárquico. Em tal contexto, o estabelecimento de restrições ou proibições de recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos será apenas tolerável em circunstâncias excecionais e devidamente justificadas, por contender com aspetos essenciais da própria cobertura informativa do evento em causa e, assim, do próprio direito à informação».
- 1.1. Tal conclusão assentou numa relativamente extensa análise dedicada à temática da recolha, por órgãos de comunicação social, de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos, para fins de cobertura informativa, e teve na sua origem um pedido de esclarecimento a esse respeito formulado pelo periódico *Notícias LX*, em 11 de março de 2023.
- 1.2. O pedido de esclarecimento solicitado teria na sua base um «parecer» da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que induziria a proibição de captação de imagens e sons em reuniões públicas de órgãos autárquicos, «alegando violação da privacidade».

- 1.3.** Consoante teve ensejo de oportunamente se sublinhar¹, tal documento da CNPD era desconhecido por parte do regulador dos *media*, não tendo sido possível localizar o mesmo na consulta feita ao sítio institucional daquela entidade por parte do Departamento Jurídico da ERC, durante a instrução do respetivo procedimento administrativo.
- 1.4.** Entretanto, e em data insuscetível de ser precisada, foi tornado público um documento da CNPD subordinado ao título “Orientação relativa à transmissão na internet de reuniões de órgãos autárquicos”, aprovado em reunião daquela entidade em 18 de abril de 2023².
- 1.5.** É com base no teor deste documento que o periódico *Notícias Lx* entendeu promover novo pedido de esclarecimento ao Regulador, por entender que «precisamos de ter uma garantia da ERC de que podemos continuar a desempenhar o nosso trabalho de recolha de imagens das reuniões públicas dos órgãos autárquicos tal como considerado na vossa Deliberação ERC-2023-162 (DJ), que agora esta “orientação da CNPD” vem questionar».
- 1.6.** Em conformidade, é solicitada «uma tomada de posição da ERC em que considerando ou não a v/Deliberação ERC-2023-162 (DJ) [...] fique claro que os Órgãos de Comunicação Social não estão sujeitos a esta “Orientação” da CNPD e que poderão exercer a sua atividade de recolha de imagens e som sem qualquer condicionante».
- 1.7.** A preocupação expressa pelo *Notícias LX* é reforçada pela circunstância de o dito periódico ter sido confrontado com a existência de cartazes em reunião pública da Câmara Municipal de Loures que parecem amparar-se na citada “Orientação” da CNPD e que serão suscetíveis de colocar problemas ao futuro desempenho da atividade profissional dos jornalistas do periódico.

¹ Ponto 1.3 da Deliberação ERC/2023/162 (DJ), citada.

² Disponível para consulta em https://www.cnpd.pt/media/toipux2r/2023-04-18_transmiss%C3%A3o-internet-reuni%C3%B5es-%C3%B3rg%C3%A3os-autarquicos.pdf.

II. Apreciação

2. Antecipando conclusões, importa esclarecer que a “Orientação” da CNPD identificada apenas é aplicável à recolha e transmissão através da *internet* de informação relativa a dados pessoais obtidos em reuniões públicas de órgãos autárquicos nas hipóteses em que tal recolha e transmissão seja levada a cabo pelas próprias autarquias locais.
 - 2.1. De outro modo, e desde logo, não se compreenderia nem o teor nem o sentido útil do segmento da dita “Orientação” onde se assinala a inexistência de norma legal que reconheça **às autarquias locais** uma específica função de **divulgação mediática** da sua atividade plenária habitual³.
 - 2.2. Mais ainda, e sobretudo, tal “Orientação” não pode obviamente ignorar e menos ainda pretender sobrepor-se às soluções constantes de disposições relativas a situações específicas de tratamento de dados pessoais, tal como consagradas no regime constante do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados⁴ (RGPD) e da Lei que, na ordem jurídica nacional, assegura a execução deste instrumento de direito derivado da União Europeia⁵.
 - 2.2.1. Clarifica o RGPD que, longe de poder alcandorar-se a um valor absoluto e prevaLENcente sobre os demais, o direito à proteção de dados pessoais deve ser considerado em relação à sua função na sociedade e ser equilibrado com outros direitos fundamentais – como é caso da liberdade de expressão e de informação –, adaptando-se e sofrendo as compressões para o efeito necessárias, à luz do princípio da proporcionalidade⁶.

³ Cf. ponto 7 do documento citado (destaque acrescentado).

⁴ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE.

⁵ Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

⁶ RGPD, considerando 4.

2.2.2. Destarte, e no que toca à problemática em apreço, a cada Estado-Membro foi imposta a tarefa de conciliar por via legislativa as normas que regem a liberdade de expressão e de informação, nomeadamente jornalística, académica, artística e/ou literária com o direito à proteção de dados pessoais nos termos do RGPD⁷, esclarecendo-se que o tratamento de dados pessoais para fins exclusivamente jornalísticos ou para fins de expressão académica, artística ou literária deverá estar sujeito à derrogação ou isenção de determinadas disposições do RGPD se tal for necessário para conciliar o direito à proteção dos dados pessoais com o direito à liberdade de expressão e de informação⁸, tal como consagrado no artigo 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁹.

2.3. Estas determinações harmonizam-se com aquelas já perfilhadas pelo ordenamento jurídico português, onde, por um lado, o direito à proteção de dados pessoais e o direito à reserva da intimidade da vida privada, como a liberdade de expressão e de informação, e a liberdade de imprensa, por outro, têm consagração constitucional (artigos 35.º, 26.º, 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa), inscrevendo-se no quadro normativo dos direitos, liberdades e garantias (pessoais), sendo os seus preceitos, portanto, diretamente aplicáveis, vinculando as entidades públicas e privadas¹⁰.

2.3.1. Estes preceitos constitucionais só podem ser restringidos por lei nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, e devendo a lei restritiva revestir carácter geral e abstrato, sem efeito retractor, nem podendo diminuir a extensão e o alcance do seu conteúdo essencial (artigo 18.º da CRP)¹¹.

⁷ RGPD, considerando 153, e artigo 85.º, n.º 1.

⁸ RGPD, considerando 153, e artigo 85.º, n.ºs 2 e 3.

⁹ RGPD, considerando 153.

¹⁰ Deliberação ERC/2019/136 (Parecer Leg), de 20 de maio de 2019, pág.4.

¹¹ Idem.

2.3.2. Assim, estes direitos fundamentais são protegidos em igual medida pela Constituição, pelo que, em caso de colisão, deverão ser harmonizados de acordo com o princípio da concordância prática, cedendo na medida do necessário para que todos produzam efeito e preservem o seu núcleo essencial¹².

2.4. No plano da lei interna, a preocupação apontada pelo RGPD no sentido de assegurar a devida conciliação entre o direito à proteção de dados pessoais e a liberdade de expressão e de informação encontra tradução expressa no artigo 24.º da já referida Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

2.4.1. Nos termos deste mesmo artigo, «[a] proteção de dados pessoais, nos termos do RGPD e da presente lei, não prejudica o exercício da liberdade de expressão, informação e imprensa, incluindo o tratamento de dados para fins jornalísticos e para fins de expressão académica, artística ou literária» (n.º 1); mais se declara que «[o] exercício da liberdade de informação, especialmente quando revele dados pessoais previstos no n.º 1 do artigo 9.º do RGPD e no artigo 17.º da presente lei, deve respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana previsto na Constituição da República Portuguesa, bem como os direitos de personalidade nela e na legislação nacional consagrados» (n.º 2); determina-se, por outro lado, que «[o] tratamento para fins jornalísticos deve respeitar a legislação nacional sobre acesso e exercício da profissão» (n.º 3); enfim, precisa-se que «[o] exercício da liberdade de expressão não legitima a divulgação de dados pessoais como moradas e contactos, à exceção daqueles que sejam de conhecimento generalizado» (n.º 4).

2.4.2. O enunciado deste artigo corresponde *ipsis verbis* àquele que já constava do Texto de Substituição da Proposta de Lei n.º 120/XIII/3.º (GOV), tendente a assegurar a execução do RGPD na ordem jurídica nacional, e sobre o qual o Conselho Regulador da ERC teve oportunidade de se pronunciar, através da Deliberação ERC/2019/136 (Parecer Leg), de 20 de maio de 2019.

¹² Ibidem.

- 2.4.3.** Não cabendo aqui replicar as observações e reparos respeitantes à redação proposta (e, entretanto, adotada) para o citado artigo 24.^{o13}, importa de todo o modo assinalar que o mesmo não contém uma opção normativa clara do legislador relativamente às concretas isenções ou derrogações aplicáveis no tratamento de dados pessoais para fins jornalísticos¹⁴.
- 2.4.4.** Ainda assim, nem por isso neste articulado se deixa de sublinhar a preocupação essencial de conciliação entre o direito à proteção de dados pessoais e a liberdade de expressão e de informação, incluindo o tratamento para fins jornalísticos, em linha com os intentos visados pelo RGPD neste contexto e, mais mediatamente, com o próprio ordenamento jurídico-constitucional português (*supra*, n.º 2.3.).
- 2.4.5.** Acresce que a legislação ordinária portuguesa desde há muito que acolhe no seu seio medidas de conciliação entre o exercício da atividade jornalística e de comunicação social e os direitos à proteção de dados pessoais e de reserva da vida privada, consoante resulta, entre outros, de dispositivos contidos no Estatuto do Jornalista¹⁵, na Lei de Imprensa¹⁶,

¹³ Cf. a propósito os pontos 1.1. e, em especial, 1.2., da Deliberação ERC/2019/136 (Parecer Leg), citada.

¹⁴ Deliberação ERC/2019/136 (Parecer Leg), cit., pág. 6.

¹⁵ Aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 114/2007, de 20 de dezembro, e alterada pelo artigo 1.º da Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro (Cf. artigos 8.º e ss., e 14.º).

¹⁶ Aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 9/99, de 4 de março, e alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (Cf. artigo 3.º).

na Lei da Rádio¹⁷, na Lei da Televisão¹⁸, no Código Civil¹⁹, na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo²⁰, ou nos próprios Estatutos da ERC²¹.

III. Deliberação

1. O Conselho Regulador da ERC considera que não existe qualquer incompatibilidade entre os documentos subscritos respetivamente pela ERC e pela CNPD.
2. O primeiro debruça-se em exclusivo sobre a problemática da recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos, para efeito de cobertura informativa das mesmas, e levada a cabo por jornalistas e órgãos de comunicação social; o segundo circunscreve-se às hipóteses em que as próprias autarquias locais pretendam assegurar a transmissão *online* de reuniões de órgãos autárquicos (sendo que apenas quanto a último tipo de casos serão pertinentes “avisos” como os produzidos pela Câmara Municipal de Loures: *supra*, n.º 1.7.).
3. Note-se que os dados pessoais objeto de tratamento para fins jornalísticos não deixam também eles de beneficiar de proteção legal, a qual neste caso deve ser assegurada por aquele – jornalista ou órgão de comunicação social – que procedeu à sua recolha, edição e/ou divulgação.

Lisboa, 19 de julho de 2023

¹⁷ Aprovada pela Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, alterada pela Lei n.º 38/2014, de 9 de julho, e pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (Cf. artigos 6.º, 30.º e 32.º).

¹⁸ Aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 /07, retificada pela Declaração de Retificação n.º 82/2007, de 21 de setembro, e alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril, pela Lei n.º 40/2014, de 9 de julho, pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, e pela Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, retificada pela Declaração de Retificação n.º. 2-A/2021, de 18 de janeiro (Cf. artigos 6.º, 27.º e 34.º, n.º 1).

¹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966, e, entretanto, objeto de numerosas alterações, a última das quais operada pela Lei n.º 3/2023, de 16 de janeiro (Cf. artigos 70.º e ss.).

²⁰ Aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro (Cf. artigo 90.º).

²¹ Aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

O Conselho Regulador,

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo