

PARECER N.º 04 /2009

I. Do Pedido

O Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, em cumprimento do disposto no artigo 3º da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, remeteu a esta Comissão para parecer a autorização para utilização de sistema de videovigilância na Zona Industrial de Cantarias, em Bragança, submetido pela autarquia àquele gabinete.

O pedido apresentado pela Câmara Municipal de Bragança vem instruído com um conjunto de documentos que contém os elementos a que aludem as alíneas a) a h) do n.º 1 do artigo 5º da supra citada lei.

Vejamos o que é declarado pela entidade requerente relativamente a cada uma das referidas alíneas indicadas.

II. Dos elementos do pedido de autorização – artigo 5º, n.º 1 alíneas a) a h)

a) Do local público objecto de observação (alínea a)

A Zona Industrial das Cantarias, onde serão instaladas 3 câmaras nas três entradas/saídas, será o local objecto de observação

b) Das características técnicas do equipamento utilizado (alínea b)

Foram declaradas as características técnicas do equipamento, do qual se destaca: Câmaras *Speed Dome IP Noite&Dia*, com a câmara com capacidade de ligação directa à Internet, num sistema autónomo com servidor de Internet de vídeo incorporado na própria câmara permitindo a videovigilância remota, assim como a manipulação PTZ da câmara remotamente via internet Explorer. Câmaras com alta resolução a cores, com rotação contínua 360º e imagem digital e possibilidade de *zoom*..

Não há gravação de som.

c) Da identificação dos responsáveis pela conservação e tratamento dos dados (alínea c)

É indicado o Comando Distrital de Bragança da Polícia de Segurança Pública como entidade responsável.

d) Dos fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância por câmaras de vídeo (alínea d)

Quanto aos fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância por câmaras de vídeo é declarado que: A Zona Industrial de Cantarias (ZIC) situa-se a sul da cidade de Bragança, a cerca de 3 km de distância do centro urbano da cidade. Encontram-se aqui instaladas cerca de 120 pequenas empresas, que empregam cerca de 1.000 trabalhadores, de várias áreas, desde uma grande superfície comercial, empresas de distribuição, metalomecânica, transportadora, comércio automóvel de viaturas novas e usadas, reparação e inspecção automóvel e várias empresas ligadas à comercialização de materiais de construção civil, bem como instalações de distribuição de gás natural e estação de serviços de entrega e recepção de encomendas dos CTT.

Durante as horas normais de laboração entre as 08.00H e as 19.00H, é uma zona de grande afluência de pessoas, quer por parte dos trabalhadores das várias empresas, quer de clientes e múltiplos fornecedores, que utilizam habitualmente o transporte particular. Este movimento é praticamente nulo durante a noite e em fins-de-semana e feriados, excepto os clientes e trabalhadores de três superfícies comerciais que funcionam também em feriados em fins de semana, como é o caso do hipermercado “Feira Nova” e as lojas “Mestre Mako” e “Homemarket”.

Nos últimos 9 anos, o Comando Distrital da PSP de Bragança registou na ZIC 125 crimes, sendo 26 crimes contra as pessoas, 92 crimes contra o património e 7 crimes relativos a todos os restantes tipos de crime. Do total de crimes notados, 36 tiveram lugar no Hipermercado Feira Nova. Dos crimes contra o património, 25 são furtos do interior de veículos, e 42 são crimes praticados no interior de estabelecimentos. Nos



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

últimos 2 anos - 2006 e 2007 - foram registados apenas 27 crimes, isto é, menos que 1 crime por mês. Nos 9 anos de análise estatística, em média, ocorreu, 1,05 crimes por mês.

Na opinião do Comando Distrital da PSP de Bragança, a ZIC é uma zona relativamente segura e com risco de ocorrência de crimes pouco significativo¹.

O sistema de vigilância projectado - 3 Câmaras - nas três entradas /saídas da ZIC “ (...) não se destina a uma efectiva vigilância de toda a área, mas a uma vigilância de facto, das três entradas e saídas de viaturas automóveis, possibilitando a investigação posterior, com base nos indícios recolhidos nas imagens gravadas, no caso de se ter verificado algum facto considerado crime no espaço de tempo em que determinada viatura ali permaneceu “.

Concluem fazendo os seguintes considerandos:

- “O alto valor sócio económico das empresas instaladas e do emprego que geram no contexto regional, bem como a existência de infra-estruturas básicas imprescindíveis para a população como a distribuição de gás natural, factores que contribuem para que a área possa constituir um ponto critico em termos de segurança pública, podendo ser objecto de roubos e assaltos a armazéns para furto de mercadorias como já ocorreu numa ourivesaria situada numa loja no interior do Hipermercado Feira Nova, em especial durante a noite, o que constitui um risco objectivo para a segurança e ordem pública”;
- “A inexistência de habitações e a praticamente inexistência de circulação pedonal, dado que na zona não há residência e esta se situa em local relativamente afastado do centro urbano da cidade, não constituindo as artérias zonas de passagem de peões, pelo que o direito à intimidade das pessoas não corre o risco significativo de ser colocado em causa”;

¹ Sublinhado nosso.

- “A dificuldade de vigilância efectiva da área pelas vias normais do policiamento tradicional, não só pelo seu afastamento do centro da cidade, mas também devido às insuficiências de meios humanos disponíveis”;
- “Que a instalação do sistema em sala própria desta Polícia com visionamento permanente dos monitores, não acarreta o empenhamento de mais meios humanos, uma vez que pode ser feito em complemento das suas funções actuais pelo graduado de serviço”;

pelo que a “utilização de câmaras de vídeo é um meio complementar adequado para a manutenção da segurança e para a prevenção da prática de crimes na Zona Industrial de cantarias, em Bragança”.

e) Dos procedimentos de informação ao público sobre a existência do sistema (alínea e)

Em todos os acessos ao perímetro onde existam câmaras, num total de 3, será colocado um placard com aviso informativo com os seguintes dizeres: *Nos termos da Lei 1/2005 de 10 de Janeiro, informa-se a quem possa interessar que este local encontra-se sob vigilância de um sistema de captação de imagem para uso exclusivo da PSP, a qual é responsável pelo tratamento dos dados recolhidos e perante quem pode ser exercido o direito de acesso e rectificação dos mesmos.*

f) Dos mecanismos tendentes a assegurar o correcto uso dos dados registados (alínea f)

A gravação das imagens será efectuada através de meios físicos instalados em compartimento individualizado e seguro. Todo o equipamento que servirá para gravação e tratamento das imagens recolhidas ficará na sala reservada do NERBA. O acesso à sala é dotado de segurança física e apenas elementos policiais visualizarão as imagens.

g) Os critérios que regem a conservação dos dados (alínea g)

É declarado “nos termos da presente lei”.

h) Do período de conservação dos dados (alínea h)

Afirma-se que os dados serão conservados pelo período máximo de 30 dias, “*excepto os casos legalmente previstos nesta lei*”.

III. Da Apreciação Jurídica

O Comando Distrital da Polícia de Segurança Pública de Bragança pretende implementar um sistema de videovigilância nas entradas/saídas na Zona Industrial de Cantarias.

A Lei 1/2005, de 10 de Janeiro regula a utilização de sistemas de vigilância por câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum (Cfr. artigo 1º).

É declarada como finalidade a “*Protecção da segurança das pessoas e bens, públicos e privados, e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência*”.

Com o sistema de vigilância projectado visa-se efectuar uma vigilância “*(...) das três entradas e saídas de viaturas automóveis, possibilitando a investigação posterior, com base nos indícios recolhidos nas imagens gravadas no caso de se ter verificado algum facto considerado crime no espaço de tempo em que determinada viatura ali permaneceu*”.

A videovigilância na ZIC surge, assim, como medida de combate à criminalidade e auxiliar da investigação criminal no caso de os crimes praticados com recurso ao uso de viaturas.

Ora a utilização de videovigilância em lugares e vias públicas implica a ponderação de dois valores ou interesses. Por um lado, o da segurança, o qual tem sido aferido em função dos índices de criminalidade.

Por outro lado, o direito à imagem e à livre circulação, ambos decorrentes do direito à privacidade, consagrado no artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e no artigo 7º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O direito de livre circulação é ainda reconhecido no artigo 2º do Protocolo 4º adicional à Convenção Europeia².

Este direito deve, aqui, ser entendido como livre circulação sem se ser vigiado, controlado, com a recolha de imagens sobre essa circulação. As pessoas não estão impossibilitadas de circular, porém, não o podem fazer de uma forma completamente livre, pois ficam registados todos os seus movimentos, designadamente com quem vão, como vão, entre outros aspectos da sua vida privada.

Assim, porque estão em conflito direitos passíveis de protecção, mostra-se necessária a ponderação dos direitos conflitantes: os alegados pela entidade responsável e os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados que podem ser afectados pela recolha de imagens. Nestes termos, importa verificar se a implementação do sistema de videovigilância nos termos pretendidos, como medida restritiva de um direito fundamental que é, deve prevalecer sobre os direitos, liberdades e garantias de todos aqueles cuja imagem pode ser visualizada e tratada pelo referido sistema.

A utilização das câmaras de vídeo encontra-se sujeita aos princípios previstos no artigo 7º da aludida lei. Determina o n.º 1 que a utilização de câmaras de vídeo se rege pelo princípio da proporcionalidade.

Por sua vez, o n.º 2 dispõe que *«só é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal se mostre concretamente o mais adequado para manutenção da segurança e ordem pública e para prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar»*.

Acresce, de acordo com o n.º 3, que *«na ponderação, caso a caso, da finalidade concreta a que o sistema se destina são igualmente tidos em conta a possibilidade e o grau de afectação de direitos pessoais através da utilização de câmaras de vídeo»*.

² Parecer n.º 31/2004, de 6 de Julho, da CNPD.

Ademais, tal como reza o n.º 4, «é expressamente proibida a instalação de câmaras fixas em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, pela sua natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo».

É, ainda «vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou a sua dependência, salvo consentimento dos proprietários e de quem habite legitimamente ou autorização judicial».

Mais, é «vedada a captação de imagens e sons nos locais previstos no artigo 2º, n.º1, quando essa captação afecte, de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas ou resulte na gravação de conversas de natureza privada».

Finalmente, «a autorização de utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas».

Daqui resulta que a utilização dos meios previstos na Lei n.º 1/2005 está subordinada a juízos de proporcionalidade, adequação e necessidade.

Também em matéria de protecção de dados pessoais, por força do que dispõe a Constituição, são considerados os mesmos princípios: da proporcionalidade, da necessidade e da adequação, consagrados no artigo 18º.

Impõe-se, assim, que à luz do princípio da proporcionalidade (constitucionalmente consagrado), aliás, princípio que o legislador verteu no artigo 7º da Lei n.º 1/2005, seja ponderado que a medida imposta, no caso a implementação do sistema de videovigilância, é:

- a) **idónea** para conseguir o objectivo proposto (*principio da idoneidade*);
- b) **necessária**, no sentido de que não exista outra medida capaz de assegurar o objectivo com igual grau de eficácia (*principio da necessidade*); e
- c) **proporcional**, no sentido de ser ponderada e equilibrada ao ponto de, através dela, se atingirem substanciais e superiores benefícios ou vantagens para o

interesse geral quando confrontados com outros bens ou valores em conflito (*juízo de proporcionalidade em sentido estrito*).

Do princípio da proporcionalidade decorre também a necessidade de ser respeitado o princípio da intervenção mínima, que obriga a que, em cada caso concreto, se pondere entre a finalidade pretendida e a necessária violação de direitos fundamentais, no caso o direito de livre circulação, à privacidade e à imagem.

O risco a prevenir deverá, assim, ser de todo razoável e proporcionado quando comparado com os direitos fundamentais de terceiros que são afectados com a utilização destes meios.

Como ensina Vieira de Andrade *“não pode ignorar-se que nos casos de conflito a Constituição protege diversos valores ou bens em jogo e que não será lícito sacrificar pura e simplesmente um deles ao outro”*. Adianta o mesmo autor que *“a medida em que se vai comprimir cada um dos direitos (ou valores) pode ser diferente, dependendo do modo como se apresentam e das alternativas possíveis de solução de conflito”*.

Vejamos, então, se no caso em concreto, a implementação do sistema de videovigilância na Zona Industrial de Cantarias se mostra adequado, necessário e proporcionado face ao espírito e à letra da Lei 1/2005.

De acordo com o afirmado o sistema que se pretende implementar não visa uma vigilância efectiva da área, já que o acesso pedonal à referida zona é livre não havendo qualquer gradeamento ou obstáculo que o impeça, mas apenas a uma vigilância das três entradas e saídas de viaturas automóveis, *“possibilitando a investigação posterior, com base nos indícios recolhidos nas imagens gravadas, no caso de se ter verificado algum facto considerado crime no espaço de tempo que determinada viatura ali permaneceu”*.

Ora, o facto de a vigilância só ocorrer nas três entradas e saídas de viaturas da ZIC permite concluir pela inidoneidade do meio face ao fim declarado. Com efeito, se o que se pretende é a prevenção da prática de crimes e a utilização da prova obtida como auxiliar da investigação criminal e apenas se concebe a colocação de câmaras de videovigilância nas entradas e saída de viaturas, deixando de fora todos os outros

acessos pedonais à ZIC, a finalidade “*protecção de pessoas e bens e prevenção da prática de crimes*” não é alcançada relativamente ao universo de pessoas que sejam vítimas de crimes ocorridos nessa zona praticados, por quem o fez sem recurso ao uso de viatura (própria ou furtada).

E a ser assim como é, não colhem as alegações de que a existência de *infra* estruturas básicas como o gás natural, imprescindíveis à população, possam fundamentar a colocação do sistema de videovigilância quando este não visa proteger tal infraestrutura da prática de todos e quaisquer ilícitos, mas apenas daqueles que sejam praticados com recurso ao uso de viaturas pois só esses é que podem ser investigados com recurso ao referido sistema.

O mesmo se diga relativamente às empresas instaladas na zona e o seu valor sócio-económico no contexto regional e aos eventuais furtos e roubos que aquelas possam ser alvo.

Por outro lado, alegações de que a existência de tais *infra* estruturas podem “*constituir um ponto crítico em termos de segurança pública*” sem que sejam acompanhadas de factos concretos, não constitui fundamento bastante para o pedido. Na verdade, não consta da análise de risco apresentada pelo Comando da PSP qualquer dado a este respeito.

Na verdade, o Comando Distrital da PSP de Bragança fez uma análise de risco de criminalidade na cidade de Bragança e na ZIC, nos últimos 9 anos.

Neste sentido, afirma que a cidade de Bragança registou um total de 8.564 crimes. No mesmo período, 9 anos, na ZIC ocorreram “*apenas 125 crimes*”.

Do total de crimes registados na referida zona industrial e durante o período referido - 9 anos - ocorreram 26 crimes contra as pessoas, 92 contra o património e 7 crimes relativos a outro tipo de criminalidade.

Nos anos de 2006 e 2007 ocorreram um total de 21 crimes, sendo 7 crimes contra as pessoas, 11 crimes contra o património e 3 crimes de outro tipo.

Os índices de criminalidade apresentados permitiram que a força de segurança concluísse pela inexistência de razoável risco de ocorrência de crimes no local onde se pretende implementar o sistema.

Refira-se ainda o facto de alguns dos estabelecimentos comerciais existentes na referida zona industrial deterem os seus próprios sistemas de videovigilância, para autoprotecção, como é o caso do Hipermercado Feira Nova (local onde se refere terem ocorrido uma percentagem significativa dos crimes). Com este argumento não se mostra suficientemente justificada a utilização de videovigilância em espaço público, o que constitui o objecto da Lei n.º 1/2005.

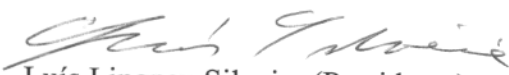
Por último, sempre se diz que a arquitectura/desenho da ZIC – 3 ruas em linha recta, onde não existem recantos/becos de pouca dimensão e de difícil acesso – parece indicar a conclusão contrária à retirada.

Por todas as razões expostas, considera a CNPD que a videovigilância na ZIC não se mostra, em concreto, um meio idóneo, necessário e adequado, para alcançar as finalidades que o referido sistema se propõe alcançar.

Termos em que a CNPD dá parecer negativo.

Lisboa, 07 de Fevereiro de 2009

Ana Roque (Relatora), Luís Barroso, Luís Paiva de Andrade, Helena António, Carlos Lobo, Vasco de Almeida.



Luís Lingnau Silveira (Presidente)