

Processo 9607/08

PARECER Nº 29/2009

I. RELATÓRIO

Na sequência de despacho de 31 de Outubro de 2008, do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, foi enviado à CNPD (a coberto do Ofício nº 2057, de 3 de Novembro de 2008 – Pº 27 – 557/08, do Chefe de Gabinete) o pedido de autorização, formulado pela Câmara Municipal de Estarreja, para instalação de videovigilância em Praça Francisco Barbosa, Praça do Município, Parque Municipal do Antuã, relativos ao Município de Estarreja, a fim de esta Comissão proferir o parecer previsto na Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro.

De molde a fundamentar tal pedido invoca-se, em síntese, o seguinte:

-Os locais alvo do sistema a implementar são:

Praça Francisco Barbosa e Praça do Município, as quais constituem praças centrais da cidade de Estarreja, onde predominam casas comerciais, edifício dos CTT, duas dependências bancárias e vários edifícios camarários;

Parque Municipal do Antuã, localizado também no centro da cidade, onde se encontram equipamentos Municipais como, Piscina Municipal,

Pavilhão Gimnodesportivo, Instalações/Armazéns/Oficinas Municipais da Fontinha.

-Este Parque é procurado durante o dia e a noite por muitos cidadãos, contendo um espaço lúdico para crianças;

-Em todos os locais referidos a habitação é quase inexistente;

-Os locais em questão recebem anualmente numerosos eventos promovidos pelo Município e não só;

-Nos locais a implementar o sistema aconteceram já actos ilícitos que se referem como sendo:

-um assalto no mercado Municipal em 9 de Janeiro de 2005;

-um assalto no mercado Municipal em 20 de Janeiro de 2005;

-dano no Mercado Municipal em 20 de Janeiro de 2004;

-actos de vandalismo na Praça do Município no fim de semana de 16 a 18 de Março de 2007;

-danos no vidro de um elevador no parque de estacionamento e holofote, na noite de 22 de Março de 2007;

-furto de diversas quantias em dinheiro e de outros objectos que se encontravam em gavetas de móveis e no interior do Edifício Camarário, na noite de 3 para 4 de Abril de 2008;

-danos e furto de diversos objectos no interior das instalações da piscina Municipal, verificado na noite de 18 de Abril de 2008;

- dano e furto de dinheiro no interior do Pavilhão Municipal de Estarreja, verificado em 2 de Janeiro de 2007;
- dano numa janela do pavilhão gimnodesportivo, ocorrido na noite de 31 de Dezembro de 2006;
- assalto à piscina municipal, ocorrido na noite de 14 para 15 de Junho de 2007;
- assalto às instalações do Sector de Higiene e Limpeza Pública verificado na noite de 21 para 22 de Maio de 2007;
- furto de uma motoserra nos Estaleiros da Câmara Municipal de Estarreja, ocorrido entre os dias 21 e 22 de Maio de 2007;
- assalto às instalações do Sector de Higiene e Limpeza Pública verificado na noite de 14 para 15 de Janeiro de 2008;
- assalto às instalações do Sector de Higiene e Limpeza Pública verificado na noite de 24 para 25 de Janeiro de 2008;

- Outros factos que se aduzem prendem-se com o uso de determinados equipamentos, como o Parque Municipal do Antuã como local de encontro de toxicodependentes que abandonam determinado tipo de objectos e, bem assim a existência de dejectos humanos e caninos;

- Não se juntaram dados relativos à criminalidade e seu tipo verificada nos locais onde se tenciona colocar o sistema em comparação com a ocorrida no Concelho em geral;

- Apenas se indicam dados gerais relativos ao Concelho na sua totalidade;

- A visualização de imagens será exclusivamente feita por elementos com funções policiais, ficando os dispositivos de monitorização instalados no Posto Territorial da GNR de Estarreja;
- A monitorização das imagens será efectuada em tempo real por elementos da Guarda, encontrando-se os mesmos abrangidos pelo dever de sigilo;
- As imagens serão gravadas através de meios físicos instalados em compartimento condicionado, ao qual apenas terá acesso o elemento que se encontre de serviço além do Comandante do Posto Territorial de Estarreja;
- Todas as entradas no referido local serão objecto de um registo, no qual constará, além dos dados referentes aos elementos, data e hora, os motivos do acesso ao equipamento;
- Nas imagens captadas constará a data, hora e local de captura das mesmas;
- Sempre que das imagens captadas sejam visionados factos que constituam ilícitos criminais, será elaborado Auto de Notícia para o Ministério Público;

- Os registos das imagens serão guardados em cofre até ser autorizada a sua destruição;
- As gravações serão destruídas no prazo máximo de 30 dias, com excepção das situações legalmente previstas – nomeadamente a do envio ao Ministério Público das gravações de imagens com relevância criminal;
- Em todos os acessos aos locais em causa serão colocados avisos informando as pessoas da existência do sistema de videovigilância;
- Pretende-se implementar um total de 3 unidades (câmaras), sendo uma na Praça Francisco Barbosa, uma na Praça do Município e uma no Parque Municipal do Antuã;
- A câmara da Praça Francisco Barbosa cobre toda a Praça, a câmara da Praça do Município cobre as traseiras dos Edifícios Camarários a sul, as traseiras do Edifício do Mercado Municipal, a área do mercado municipal descoberto e o Edifício do Tribunal Judicial, a câmara do Parque Municipal do Antuã cobre quase toda a área do dito Parque, parte dos Edifícios da Piscina Municipal, Pavilhão Desportivo, Armazéns Municipais da Fontinha e parques de estacionamento limítrofes e casa de comércio existentes na zona;
- As características principais do equipamento a utilizar são:

- a) Equipamento tipo “Dome” com rotação de 360° e de 180°;
- b) Modo diurno e nocturno;
- c) Zoom necessário para reconhecer elementos identificativos;
O zoom útil será o necessário para que as imagens captadas permitam constituir elemento probatório.
- d) Criação de máscaras de privacidade;
- e) Legendagem de imagem (local, data, hora);
- f) O sistema funcionará 24 horas por dia;

- O responsável pelo tratamento será o Comando da Brigada Territorial nº5 – Destacamento Territorial de Ovar.

Na sequência de informações complementares solicitadas no decurso da instrução dos autos, através do Ofício 1389/08 de 29DEZ08 da Brigada Territorial nº5 da GNR foi esclarecido:

- Relativamente à taxa e tipo de criminalidade ocorrida em Estarreja e registada pelo Posto de Estarreja, os dados oficiais são os seguintes:

TIPO CRIME	ANOS	2007	2008
<i>Crimes contra as Pessoas</i>		127	130
<i>Crimes contra o Património</i>		353	377
<i>Crimes contra a Vida em Sociedade</i>		46	40
<i>Crimes em Legislação Avulsa</i>		85	46
<i>Crimes contra o Estado</i>		9	7
TOTAL		620	600

-Tendo sido solicitados dados comparativos e relativos à percentagem e tipologia de crimes ocorridos nos locais a abranger, tais elementos não foram fornecidos, tendo sido respondido que a “avaliação de um razoável risco para a ocorrência de crimes não pode ser feita com base numa mera perspectiva estatística (...) e que o objectivo da força de segurança competente é garantir a manutenção de uma taxa 0...”.

II.O DIREITO

O retrato que aqui se apresenta reclama a sua análise e ponderação sob a égide da Lei nº1/2005 de 10 Jan, a qual vem regular a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum.

O referido diploma legal, vindo estabelecer a disciplina do recurso a sistemas de videovigilância, abrangendo a captação e gravação de imagem e som em locais públicos de utilização comum (artº 1º/nº1), baliza no seu artº 2º as finalidades para as quais está aberta a possibilidade de uso de tal mecanismo.

Dentre elas, a que importa aqui operar, surge a “protecção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção de prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência” – al. c) do nº1 do artº 2º.

O risco em causa é, face ao que enuncia o artº7º/nº5 do citado complexo normativo, um risco objectivo já que estipula a “autorização para utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e ordem públicas”.

Fixa-se ainda, no dito normativo legal – seu nº2 – que o responsável por este tratamento será a força de segurança com jurisdição na área de captação ou o serviço de segurança requerente, estando o mesmo sempre sujeito às regras ínsitas na Lei nº 67/98 de 26 de Out., naquilo que não esteja expressamente previsto na Lei em causa.

Importa ainda operar com outras notas do comando inserto no artº7 do Diploma que se vem referindo.

Reza o mesmo que só é autorizada a utilização deste mecanismo, “quando tal meio se mostre concretamente o mais adequado para a manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar” – nº2.

Faz-se apelo ainda a princípios de ponderação e proporcionalidade, impondo-se que se atenda à possibilidade e ao grau de afectação de direitos pessoais, através da utilização deste tipo de solução – nº3.

Acresce que não pode a instalação de câmaras fixas ocorrer em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, por natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo - nº 4.

Impera a proibição do recurso a este equipamento, sempre que a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, excepto se houver consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente ou perante autorização judicial – nº6.

Reconhece-se ainda a proibição de captação de imagens e sons, nos edifícios e instalações públicos e respectivos acessos, sempre que tal afecte, de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulta na gravação de conversas de natureza privada.

A captação de sons é, como regra, vedada, salvo se ocorrer perigo concreto para a segurança de pessoas e bens - artº 5º/ nº 3, al c).

A excepcionalidade das medidas em questão é, enfim, revelada pela sua natureza temporária.

A correspondente autorização, cuja duração deve ser a mais adequada aos fundamentos invocados, só pode ser concedida por um período máximo de um ano, embora renovável, se se comprovar a manutenção das razões que a justificaram -artº 5º/nºs 4 e 5.

Em presença destas coordenadas, parece poder concluir-se que, na presente Lei também há que verificar sempre e em cada caso concreto se, o tratamento a realizar e os meios utilizados são os necessários, adequados e proporcionados ao alcance da finalidade proposta.

Há que apurar se a medida a adoptar é idónea para conseguir o objectivo proposto (*princípio da idoneidade*), se é necessária no sentido de que não exista outra medida capaz de assegurar o objectivo com igual grau de eficácia (*princípio da necessidade*) e se a medida adoptada foi ponderada e é equilibrada ao ponto de, por sua via, serem atingidos substanciais e superiores benefícios ou vantagens para o interesse geral quando em confronto com outros bens ou valores em conflito (*juízo de proporcionalidade em sentido estrito*).

Saliente-se que em relação aos dados colhidos, pretende-se a sua conservação pelo prazo máximo de um mês, contado desde a respectiva captação, excepto se houver processo crime – arts.º8º/nº1 e 9º/nº1 - , estando todos aqueles que tenham acesso às gravações, por virtude das suas funções, sujeitos ao dever de guardar sigilo – artº9º/nº2.

Elaborado o enquadramento jurídico, partindo do elenco factual acima enunciado, cumprirá então apurar da verificação ou não, “in casu”, das condições/exigências legais na lei prescritas, no sentido de ser emitido parecer.

Convém igualmente adiantar que, sendo inquestionável que o recurso ao uso destes meios, implica sempre uma invasão/compressão/restricção a direitos fundamentais, como sejam o da reserva da vida privada, haverá que ponderar em todas as situações, olhando às particularidades do caso concreto, para onde deve pender “o fiel da balança” e, consequentemente que “campo” deverá ceder, em que medida e condições.

Recorrendo aos ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE in “Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, 1983, pg. 221 “...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”, havendo assim que proceder a uma ponderação/peso de molde a que a existir sacrifício de um direito, este seja justificável, adequado, proporcional e o estritamente necessário.

Num primeiro momento, parece que pode dizer-se estarem respeitadas as regras da confidencialidade, do tempo de conservação dos dados e da entidade responsável pelo tratamento.

Com efeito, o sistema a implementar atribui a responsabilidade ao Comando da GNR – Brigada Territorial nº5, força de segurança com jurisdição na área, a quem se impõe o dever de sigilo da informação colhida e tratada, face ao local onde os mecanismos se encontram instalados e a quem aos mesmos acede, sendo que o tempo previsto para a

conservação dos dados além de ser o consignado na lei, admite-se como razoável para o alcance do fim previsto.

Cumpra no entanto aduzir quanto a esta matéria – segurança e confidencialidade da informação – que, dada a natureza particularmente sensível e melindrosa dos dados a colher, deverão desencadear-se mecanismos que ilustrem a adopção de todas as medidas de segurança exigidas e elencadas no artº 15º da Lei 67/98 de 26 de Outubro, aplicável “ex vi” do artº 2º/nº2 da Lei 1/2005 de 10 Jan.

Há então que centrar a análise, porventura nos aspectos mais sensíveis da situação em exame, os quais se relacionam com a verificação da finalidade (se reunidos os requisitos que integram a previsão da al.c) do nº1 do artº2 da Lei 1/2005 de 10 Jan) e, da idoneidade, necessidade e proporcionalidade da medida “global” que se intenta aplicar, para o alcance do fim almejado. Face à materialidade invocada, tendo em atenção o tipo de locais onde se pretende implementar o sistema, as suas características arquitectónicas e urbanas e, bem assim os elementos apresentados em termos de índices de criminalidade e sua tipologia, surgem sérias dúvidas quanto à existência de factos concretos e seguros, pelo menos atentando no que se alega, que possam ser integradores do conceito inserto na al.c) do artº 2º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Desde logo, olhando ao afirmado em matéria de “composição arquitectónica” dos espaços em referência que, na sua maior parte são edifícios onde se podem instalar sistemas próprios de videovigilância controlando os acessos e zonas vulneráveis, podendo assim encontrar-se outra via no sentido da fiscalização/prevenção pretendida.

E tal surge largamente demonstrado nos casos concretos que se associam aos locais em referência, onde claramente se verifica que na sua generalidade, os actos criminosos cometidos, foram-no no interior de várias instalações e não em espaços de rua, ao ar livre.

Anote-se ainda que o argumento usado da avaliação de um razoável e objectivo risco para a ocorrência de crimes, exige que se tenham em conta outros factores que não só dados estatísticos, não vem suportado em dados factuais concretos, limitando-se o expediente apresentado e posteriormente junto a mostrar dados respeitantes aos ilícitos cometidos em 2007 e 2008, sendo claro que, em termos de totais os últimos são de menor monta.

Aliás é a própria GNR que claramente afirma que “os índices de criminalidade até tenham diminuído ligeiramente...” – cfr. fls. 15.

Refira-se também que o pedido apresentado recorre ainda a dados relativos a determinada realidades criminais, como sejam, a condução sob influência do álcool e condução ilegal e, bem assim a números relativos à sinistralidade, dados estes que sendo de valorizar em matéria de prevenção rodoviária, não parecem justificar a compressão de direitos pessoais fundamentais, de milhares de pessoas e cumpridores cidadãos que circulam e deambulam pelas Praças em causa, de forma descontraída e com o direito de, ainda que indirectamente, não se encontrarem permanentemente vigiadas e observadas.

Colhe referir que o último Relatório Nacional de Segurança Interna publicado em Março de 2008 indica que “...o facto de os crimes de roubo na via pública (excepto esticção), rapto, sequestro e tomada de reféns e o roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito também apresentarem

decréscimos (...) o nosso país continua a apresentar, (...), baixos índices de criminalidade participada, dispondo de Forças e Serviços de Segurança eficazes e competentes”.

Aduz-se no pedido formulado sustentando a necessidade de implementação da videovigilância que nos locais indicados, há pouca densidade habitacional, sendo dominante a existência de Edifícios Públicos e Casas Comerciais e Instituições Bancárias.

Se se pretende referir que esta realidade/espacos, reclamam uma atenção e protecção especiais, cumpre dizer que algumas delas, como sejam os bancos, estão obrigadas, por força de diplomas legais próprios e específicos, certamente por se reconhecer serem de diferenciar, a ter sistemas de videovigilância que possibilitem a protecção e a prevenção, pelo que não se vislumbra qual a necessidade de “duplicação”. Diga-se ainda que outros estabelecimentos comerciais, terão por certo os seus próprios sistemas de videovigilância como vem sendo solução que generalizadamente vem sendo procurada.

Em presença dos argumentos elencados, crê-se que escasseiam factos que permitam ilustrar “in casu” a exigência necessidade.

Cabe então agora, sopesar o aspecto proporcionalidade – como juízo de ponderação entre o interesse público a perseguir e os direitos individuais dos cidadãos - , não só partindo dos critérios da Lei nº67/98 de 26 de Out. mas essencialmente das exigências plasmadas no artº7º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Já se afirmou que o sistema a implementar face às características dos locais por um lado e, os dados relativos aos delitos que se afirma se vêm verificando – nada se detalhou nem pormenorizou quanto ao tipo concreto de crimes perpetrados, tendo sido fornecidos dados gerais - com maior intensidade e em maior número, surge exagerado.

Por outro lado é patente, que este tipo de mecanismos, limita sempre os direitos das pessoas pois, ao saberem que estão ou podem estar a ser filmadas enquanto circulam, há a tendência para controlar comportamentos/actos que de outro modo e espontaneamente teriam.

Não se esqueça que sendo áreas onde se realizam eventos do tipo de festividades, actividades culturais e desportivas como se invoca, existe um clima que propicia a descompressão/divertimento/descontracção, o qual poderá ser afectado pela existência e conhecimento de um sistema do tipo ora pretendido, cuja “identidade” e “qualidades” se desconhece...que não se domina.

Este aspecto exige que se tente um balanço de molde a que este sentimento de desconforto “por se estar a ser vigiado” que se desencadeia necessariamente, seja o menor possível e apenas na justa medida do estritamente indispensável.

Ora, na situação vertente como se expendeu, a implementação de um sistema de videovigilância em funcionamento 24 horas por dia em presença da realidade física descrita, a realidade criminal que alegadamente se visa combater/prevenir é claramente desproporcionado.

Aliás em nenhum momento se faz referência a criminalidade grave do tipo “roubos”, “assaltos à mão armada”, “furtos por esticção”, tendo-se até

afirmado, como se notou, que houve um decréscimo dos índices de criminalidade.

Deste modo, compaginando os interesses em jogo, por um lado a segurança e a prevenção da prática de crimes e, por outro os direitos das pessoas – direito à reserva da vida privada, direito à imagem, direito à protecção de dados, direito à liberdade de deslocação, entre outros - , recorrendo a um juízo de proporcionalidade baseado nos dados factuais até ao momento fornecidos, parece que não deverá ser de permitir a instalação do sistema em causa nos locais referenciados.

Face a todo o expendido, sempre anotando que este tipo de recurso deverá ser o último e evitável, cabendo às autoridades competentes esgotar exaustivamente todos os outros meios menos invasivos e mais respeitadores da vida privada dos cidadãos, entende-se que será de emitir ao abrigo do estipulado no artº3º/nº1 da Lei nº1/2005 de 10 de Jan. o seguinte **PARECER**:

Estando perante situação que cabe no regime instituído pela Lei nº1/2005 de 10Jan o recurso a um juízo de proporcionalidade impõe que em presença dos elementos de facto apresentados e até outros mais consistentes serem apresentados, o sistema não seja de implementar.

Lisboa, 11 de Maio de 2009

Carlos de Campos Lobo (Relator), Ana Roque, Helena Delgado António,
Luís Barroso, Luís Paiva de Andrade, Vasco Almeida



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Luís Lingnau Silveira (Presidente)