



Processo 555/07

**PARECER Nº 60/2007**

I. RELATÓRIO

Pelo Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, por via de ofício datado de 8FEV07 e recebido nesta CNPD a 13FEV07 foi solicitada, nos termos e para os efeitos do regime expresso na Lei 1/2005 de 10 de Janeiro, a emissão de parecer prévio sobre o plano de videovigilância a implementar na Zona Histórica do Porto.

Foram realizadas diligências várias, de onde se destaca uma análise com visita ao Comando Metropolitano do Porto da Polícia de Segurança Pública, por parte de técnico desta Comissão e, bem assim, esclarecimentos prestados por parte do referido Gabinete, a respeito de dúvidas que se suscitaram e que se entenderam pertinentes para uma conscienciosa ponderação, como se pode extrair de fls. 28 e 29, 35 a 43 e 52 a 55.

Com efeito, por despacho proferido em 22FEV07, foi determinada uma fiscalização ao sistema que se pretende implementar e solicitados esclarecimentos ao Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, respeitantes ao período de funcionamento do





sistema, ao seu modo de funcionamento apresentando detalhes e explicações, qual a taxa e tipo de criminalidade existente na zona a abranger e sua proporção relativamente à total existente no Porto.

Por ofício entrado nesta CNPD em 17OUT07, foram apresentados os esclarecimentos que se entenderam adequados, tendo-se insistido por mais detalhada explicitação, por força de despacho proferido em 18OUT07, quanto à necessidade de implementação da videovigilância durante as 24 horas do dia e qual a impossibilidade, indicando-se concretas razões, de se realizarem as finalidades pretendidas com o simples recurso aos meios humanos evitando-se o uso de soluções tão intrusivas como a pretendida.

Foi obtida resposta em 2NOV07, cabendo assim emitir parecer com os dados disponíveis.

## II.DOS FACTOS A ATENDER

- A Zona Histórica do Município do Porto, comumente identificada como Zona Ribeirinha, tem vindo a sofrer nos últimos anos um crescente estado de insegurança;
- É uma zona frequentada por toxicodependentes e por elementos ligados ao narcotráfico e por outras pessoas com problemas de inserção social;
- Simultaneamente é uma zona muito procurada por turistas e estudantes dadas as suas características e o seu “retrato” arquitectónico, quer durante o dia quer durante a noite;
- Trata-se de local em cujo desenho urbano predominam as ruas exíguas e pouco iluminadas, os recantos, as esquinas os espaços de difícil visibilidade e controle;



- No Porto a “ratio” de criminalidade participada é de mais de 30% em relação a outros concelhos, surgindo em segundo lugar na lista dos concelhos com o maior índice;
- O tipo de crimes com maior peso são o furto de uso de veículo, furto, roubo (vertente esticção), roubo e dano contra o património cultural;
- Em Julho de 2007, o número de ocorrências registadas pela PSP e GNR, alcançava já o valor de 8.786, sendo que em 2006 se atingiu um total de 8.849;
- A área a abranger com a videovigilância constitui 0,06% do total do Concelho do Porto, sendo que no total dos crimes aí registados, os ocorridos na zona, como de extorsão, furto com arrombamento, escalamento ou chave falsa e roubo, representam uma cifra respectivamente de 25%, 1,6% e 1,3%;
- Verifica-se, a título de exemplo, que em 2006 foram participados/conhecidos 140 roubos (vertente esticção), tendo-se atingido já em Julho deste ano o número de 99;
- A Zona Histórica do Porto, surge referenciada em roteiros turísticos nacionais e internacionais como ponto de visita a realizar;
- Nesta zona têm-se verificado frequentes actos delituosos, passíveis de causar insegurança não só a quantos ali residem e trabalham mas também, a todos os que ali acorrem em visita;
- A área em causa insere-se no domínio de competência da 9ª Esquadra da PSP do Porto (Infante) que abrange entre outras, as freguesias da Sé e de São Nicolau onde se desenvolve a vulgarmente chamada Ribeira;





- Esta esquadra dispõe de um efectivo de 91 elementos, dos quais 70 estão afectos a áreas operacionais;
- A implementação de um sistema de videovigilância auxiliará a PSP, permitindo que a sua intervenção seja mais facilmente desencadeada em tempo útil e com os meios adequados a cada situação concreta;
- O sistema que se pretende implementar, integra 15 câmaras, espalhadas por diversos edifícios que se dividem em duas zonas, sendo que umas serão colocadas em locais de domínio público, outras em locais privados (fachadas dos edifícios), como restaurantes;
- Fazem parte do mesmo, ainda, sistema central inteligente de gravação gestão comando e controlo de vídeo, monitores de vídeo policromáticos, teclados multi-funções de telecomando e controlo remoto e interfaces de transmissão;
- Está previsto o barramento dos locais privados, por grelha programável por “software” de molde a não focar locais privados (portas, janelas, varandas, terraços de edifícios de casas de habitação, quintais);
- O sistema permite a visualização e a gravação de imagens, bem como a audição e gravação de som;
- Pretende-se que o sistema funcione 24 horas por dia, durante os 7 dias da semana e será instalado todo o equipamento na sala do centro de operações da PSP do Comando Metropolitano do Porto;
- A esta sala têm acesso os agentes em serviço;
- A visualização de imagens será efectuada exclusivamente por elementos policiais;





- A monitorização das imagens será efectuada em tempo real por operadores policiais em serviço no Centro de Comunicações;
- A gravação das imagens será efectuada através de meios físicos instalados em compartimento condicionado, ao qual apenas terá acesso o supervisor que se encontre de serviço no Centro de Comunicações;
- Todas as entradas no compartimento referido serão objecto de um registo, constando os dados relativos à pessoa, data, hora e motivo de acesso, sendo o registo verificado periodicamente pelo Oficial de Segurança do Comando Metropolitano da PSP do Porto;
- Das imagens captadas constará de forma clara a data, hora e local da captura;
- Os registos serão guardados em cofre até à sua destruição;
- O responsável pela conservação e tratamento dos dados é o Comando Metropolitano da PSP do Porto;
- Com vista a informar o público sobre a existência de videovigilância, propõe-se colocar em todos os acessos ao perímetro onde há câmaras, um modelo referindo “Nos termos da Lei 1/2005 de 10 de Janeiro, informa-se que este local encontra-se sob a vigilância de um sistema de captação e gravação de imagem e som, com a finalidade de complementar a segurança dos utentes e do público em geral. O tratamento dos dados recolhidos é da responsabilidade da Polícia de Segurança Pública;
- Pretende-se que o período de conservação dos dados seja de 30 (trinta) dias.



### III 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.

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 o 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.

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.

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, conseqüentemente 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 Metropolitano da PSP do Porto, 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.

Cumpre 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 das 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 local 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, parece poder concluir-se pela existência de factos que integram o conceito inserto na al.c) do artº 2º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Acresce que é por demais conhecido que o espaço geográfico em causa, para além de integrar estruturas comerciais e de residência, é procurado por visitantes, quer nacionais quer estrangeiros, sendo por isso de interesse e



especial preocupação recorrer a mecanismos que possam, conferindo mais segurança, prevenir a prática de delitos e salvaguardar a protecção de pessoas e bens.

Em presença da verificação deste primeiro aspecto, crê-se, há então que prosseguir no exame analítico visando os princípios da idoneidade, necessidade e proporcionalidade.

Quanto ao primeiro, olhando à arquitectura/desenho do núcleo citadino, à escassez de meios humanos de molde a existir uma actuação pronta/eficaz em alturas mais críticas do dia e, mais uma vez à onda de criminalidade que se vem verificando, é possível concluir pela capacidade/potencialidade do mecanismo em causa, para o alcance do fim pretendido.

No que tange à necessidade, parece que o mesmo se pode extrair. Na verdade, atentando à dificuldade de combater certo tipo de criminalidade e em determinado contexto como o do que ora se apresenta, é de inferir que este meio pode ser um auxiliar para o exercício da actividade das forças de segurança e assim, há que entender pela existência deste vector.

Cabe então, por último, sopesar o aspecto proporcionalidade, não só partindo dos critérios da Lei nº67/98 de 26 de Out. mas essencialmente as exigências plasmadas no artº7º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Já se afirmou que o sistema a implementar é efectivamente adequado face às características do local e ao tipo de realidade de “vida” que ali se desenrola, por um lado, e o tipo de delitos que se vêm verificando.

É por seu turno 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 uma área de procura turística, com estabelecimentos de restauração e bares, existe um clima que propícia a descompressão/divertimento/descontracção, o qual poderá ser afectado pela existência e conhecimento de “um grande observador”, 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 pretende-se o funcionamento 24 horas por dia, englobando assim períodos em que é claramente menor o risco da prática de delitos e mais fácil o combate e prevenção aos mesmos, recorrendo ao mero policiamento, como em tantos outros locais, por certo de igual risco e melindre se procede.

Aliás como a fls 16 dos autos, a Câmara Municipal do Porto o reconhece, afirmando que a questão da criminalidade “toma proporções mais preocupantes durante a noite”.

Compaginando os interesses em jogo, por um lado a segurança e a, prevenção da prática de crimes e, por outro os direitos das pessoas, recorrendo a um juízo de proporcionalidade, parece que deverá ser reduzido o período de funcionamento do sistema ao período da noite o qual se define como sendo entre as 21 horas da noite e as 7 da manhã.





Nesta vertente da proporcionalidade, debruce-se ainda a análise, no aspecto recolha e gravação de som que se pretende realizar.

Pese embora os esclarecimentos solicitados e toda a documentação apresentada, não foram carreados elementos seguros, sólidos e bastantes que ilustrem como o sistema vai funcionar nesta matéria, como serão captadas conversas/vozes/ruídos, como tal será tratado e posteriormente usado.

Assim sendo, entende-se não ser de emitir parecer positivo no que respeita à recolha e gravação de som.

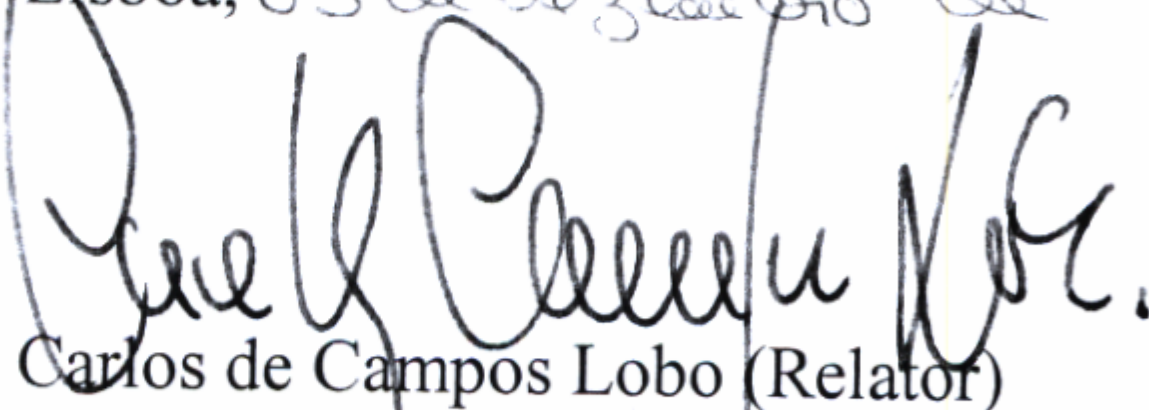
Em presença de todo o expendido, sempre anotando que este tipo de recurso deverá ser o último e evitável, cabendo às autoridades competentes esgotar exaustivamente todos os outros meios menos invasivos e mais respeitadores da vida privada dos cidadãos, entende-se que será de emitir ao abrigo do estipulado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

1. Estando perante situação que cabe no regime instituído pela Lei nº1/2005 de 10Jan o recurso a um juízo de proporcionalidade impõe que:
  - a) o sistema funcione apenas durante o período da noite, entendendo-se esse como entre as 21 horas e as 7 horas ;
  - b) o sistema apenas permita a visualização e gravação de imagens;
  - c) é negativo o parecer relativamente ao funcionamento do sistema durante 24 horas por dia e na vertente recolha e gravação de som;
2. Deve ser proibida a captação de imagens e sons abrangendo espaços privados;

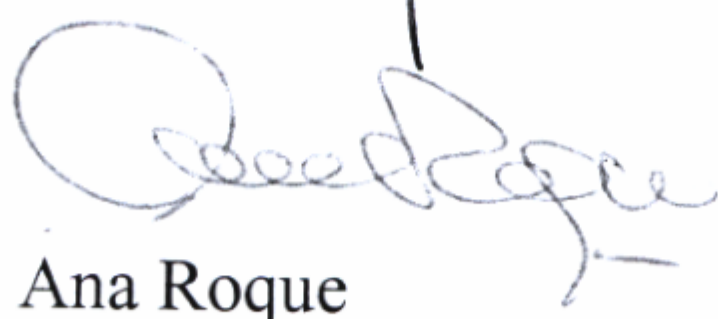


3. Há que garantir de forma eficaz e devidamente publicitada, recorrendo a soluções que possibilitem ampla visibilidade o direito de informação – artº 4º da Lei nº1/2005 de 10 Jan;
4. Há que garantir o direito de acesso tal como se mostra definido no artº 10º/nº1 da Lei nº1/2005 de 10Jan;
5. Impõe-se que a autorização a conceder, respeite em termos decisórios o que preceitua o artº5º/nº3 da Lei nº1/2005 de 10 Jan;
6. Impõe-se que se fixem regras de segurança, respeitando o estatuído no artº 15º da Lei nº67/98 de 26 de Out;
7. Decorrido o prazo de um ano desde a implementação do sistema, deverá ser feita uma avaliação sobre o funcionamento e eficácia do sistema para o alcance da finalidade legal estabelecida.

Lisboa, 03 de Dezembro de 2007



Carlos de Campos Lobo (Relator)



Ana Roque



Eduardo Campos





COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Helena Delgado António

Luís Barroso

Vasco Almeida

Luís Lingnau Silveira (Presidente)



Proc.º nº 555/2007

### Declaração de voto

Esta declaração de voto visa apenas traduzir o meu entendimento sobre a questão aqui trazida para parecer: a videovigilância em espaços públicos para efeitos de segurança. Sendo este o primeiro processo que a CNPD conclui sobre este assunto, julgo ser este o momento e o local adequados para exprimir a minha apreciação, enquanto Vogal da CNPD.

Assim, muito sucintamente:

1 – Na minha opinião, continua válida, actual e premente a afirmação da falta de um quadro legislativo global e coerente que complete os requisitos e as condições exigíveis para a captação e gravação de imagens e sons através de meios electrónicos em espaços públicos de fruição comum para prosseguir finalidades e objectivos de segurança pública, colectiva e individual. Essa afirmação foi feita no Parecer da CNPD nº 25/2005, do qual fui relator e, julgo, tem inteira propriedade a sua repetição na presente data. O facto de a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, em pouco mais de dois anos, ter sido alterada pela Lei 39-A/2005, referente ao Orçamento do Estado Rectificativo e pela Lei 53-A/2006, referente ao Orçamento de Estado para 2007, acrescido da necessidade de articular o seu regime com a Lei 67/98, de 26 de Outubro (LPD), com o Decreto-lei 207/2005, de 29 de Novembro, com a Lei 51/2006, de 29 de Agosto, com a Lei 16/2004, de 11 de Maio e com o Decreto-lei 35/2004, de 21 de Fevereiro, tudo isto denota a dificuldade de compreender os fundamentos e *ratio* da lei, bem como todos os relevantes aspectos e a harmonia do regime aplicável a esta matéria, não apenas pelos intérpretes, a quem incumbe fazê-lo de forma segura e correcta, mas sobretudo pelos agentes aplicadores e pelos cidadãos destinatários. Sendo um regime atinente à segurança pública, à segurança colectiva e à segurança individual, sendo um regime operador de restrições permanentes e intensas a direitos fundamentais, ademais tratando-se do direito à imagem e dos direitos à privacidade, à intimidade da vida pessoal e familiar e à protecção dos dados pessoais, creio surgir evidenciada a vantagem e a necessidade de esse regime surgir com elevado grau de cognoscibilidade e clareza,



em homenagem à certeza jurídica e à aceitação social destas medidas restritivas de direitos fundamentais e de liberdades públicas.

2 – Do meu ponto de vista, a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, conforme decorre da própria Exposição de Motivos, pretendeu responder à natureza temporária da lei surgida para a videovigilância nos espaços públicos na ocorrência do EURO 2004 e à limitação material da lei que prevê essa videovigilância nos eventos desportivos, visando que esta pudesse ter lugar noutros momentos de diferente natureza, ou seja, eventos não desportivos mas, ainda assim, delimitados no tempo. A Lei 1/2005 está claramente marcada pela provisoriedade dos sistemas de videovigilância que, ao seu abrigo, são instalados para captação de imagem em espaços públicos. Essa marca resulta evidenciada, do meu ponto de vista, dos nº 4 e 5 do artigo 5º desta Lei. É que a autorização com o período máximo de um ano, ainda que renovável, é diferente de uma autorização sem limite temporal de validade mas avaliável até ao máximo de um ano. Naquele caso estamos perante uma autorização temporária que, excepcionalmente, pode ser renovada; neste caso estaríamos perante uma autorização definitiva que carecia de avaliação regular no prazo máximo de um ano. A Lei 1/2005 é, claramente, para mim, um caso daqueles primeiros: autorização temporária, até ao máximo de um ano, que excepcionalmente pode ser renovada. Esse limite temporal indica que estamos perante uma lei que se adequa a eventos ou epifenómenos sociais não desportivos, não a uma política pública planeada a prazo longo, previsível, duradoura e estável.

3 – É crucial impedir que a provisoriedade da autorização dada ao abrigo desta Lei se torne na definitividade dessa mesma autorização, apenas por inércia das autoridades e por falta de avaliação sucessiva e crítica dos fundamentos invocados para a sua concessão. Tornar uma autorização temporária que deve ser revista no máximo de um ano em autorização definitiva, porque não se procede à sua revisão, não é o melhor caminho para as matérias da segurança e das liberdades públicas.

Mas mais preocupante ainda: caso os fundamentos que determinaram a autorização inicial da videovigilância nos espaços públicos de fruição comum se mantenham ao fim



de vários anos após a sua instalação, é de concluir que a utilização da videovigilância foi ineficaz face aos objectivos de prevenção e dissuasão que se propunha alcançar. E perante a confirmada ineficácia face aos benefícios que uma restrição de direitos fundamentais visava obter nada resta fazer do que extinguir essa causa de restrição desse tipo de direitos. Ou seja, caso haja necessidade, ao fim de vários anos, de manter um sistema de videovigilância num espaço público de fruição comum porque os fundamentos que justificaram a sua instalação se mantêm, então, terá de concluir-se pela ineptidão deste tipo de medida para eliminar as causas justificativas da sua instalação. Isto é assim, na minha opinião, porque estamos perante um regime (o da Lei 1/2005) marcado pela provisoriedade das autorizações: são eventos ou epifenómenos sociais que determinam a utilização de videovigilância em espaços públicos enquanto esses eventos ou epifenómenos duram. Findos estes, extingue-se a necessidade da utilização de videovigilância nos respectivos locais públicos.

4 – A não ser assim, na minha avaliação, rapidamente teremos uma boa parte ou mesmo quase a totalidade do território nacional habitável coberto por sistemas de videovigilância. Encontrar “*ratios*” de criminalidade nos locais mais visitados ou frequentados das cidades ou vilas que, relativamente a outras cidades ou vilas ou relativamente aos outros locais das mesmas cidades ou vilas, apresentem índices maiores e mais graves, é algo que pode passar-se em qualquer aglomerado urbano do país ou mesmo em zonas mais remotas e de baixo índice populacional. De repente, ao abrigo de uma interpretação da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, que confere a possibilidade de instalar, com carácter de permanência, sistemas de videovigilância nos locais públicos de fruição comum, não existe modo de obstar a que todas as cidades e vilas do país, a que acrescem locais não habitáveis mas bastante frequentados, estejam sob permanente videovigilância.

Quanto a este aspecto, na minha opinião, não pode olvidar-se que a distância associada à abstracção das leis desaparece e dá lugar à proximidade que acontece na concretização dessas leis na realidade social.



Ainda na minha opinião, este resultado, só por si, justifica o afastamento da interpretação da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, segundo a qual este diploma se refere à instalação de sistemas de videovigilância permanentemente instalados em locais públicos de utilização comum.

5 - A Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, pode passar, assim, a ser o diploma legal habilitante para a instalação de sistemas de videovigilância em espaços públicos, mas pode igualmente mostrar-se o maior factor de desregulação e descontrolo no que toca a essa instalação ao longo do país.

Assim não será se apenas excepcionais eventos ou epifenómenos sociais determinarem a utilização de videovigilância em espaços públicos de fruição comum enquanto esses eventos ou epifenómenos durarem.

6 – A decisão da instalação do sistema de videovigilância na Ribeira é tomada, também, mas em grande medida, como resulta dos autos, pelo “*sentimento de insegurança*” vivido naquela zona. Na minha opinião, o “sentimento de insegurança” experimentado por pessoas que não contactaram com os crimes (pessoas que não sejam agentes criminosos, agentes dos órgãos de polícia, actores judiciais, vítimas, testemunhas, familiares e amigos próximos de quaisquer destes, entre outros) não é o fundamento mais seguro para a introdução de uma medida de política pública de combate à criminalidade. O “sentimento de insegurança” daquelas pessoas não é adquirido pela ocorrência dos crimes, mas sim pelo conhecimento da existência dos crimes. O “sentimento de insegurança” daquelas pessoas é adquirido mais por factores ligados à subjectividade, à emoção, à grande receptividade e à absorção acrítica da informação, do que por factores ligados à objectividade (número, natureza e consequência) dos factos criminosos ocorridos na realidade social. O “sentimento de insegurança” surge porque a realidade parece ser violenta, conforme esta realidade é levada diariamente aos lares das pessoas (não aos locais dos crimes, porque nestes as pessoas que têm o “sentimento de insegurança” não estão). Pretender “atacar” e “combater” o “sentimento de insegurança” das pessoas que não contactaram com o fenómeno criminoso, com



medidas que se destinam a este fenómeno objectivo propriamente dito, é correr riscos de poder tomar decisões que actuam mais na aparência e podem vir a escolher como campo de intervenção os lados emocional e moral, propícios à discriminação e à estigmatização: a videovigilância, mais do que agir no fenómeno do crime, “conforta” as pessoas em geral; por seu turno, quem adopta um determinado “*modo de vida*”, um determinado comportamento, quem frequenta um determinado local, sujeita-se à videovigilância.

7 – Não ignoro, porém, que a videovigilância é um meio altamente precioso para a prevenção e repressão criminais.

Contudo, do meu ponto de vista, a videovigilância deve ser encarada como um meio auxiliar de dissuasão e investigação no quadro de uma política pública pré-definida na área da prevenção e repressão criminais.

Na minha perspectiva, a instalação e funcionamento permanente de sistemas de videovigilância em espaços públicos de fruição comum pode justificar-se apenas como resultado de uma nova criminalidade com incidência nas zonas urbanas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e para alcançar resultados positivos na prevenção e repressão de determinados tipos de criminalidade. Por exemplo, para a criminalidade grave e violenta, socialmente muito gravosa e danosa, como sejam a criminalidade associada a grupos ou “*gangs*”, as rixas, a criminalidade desenvolvida em bairros problemáticos que funcionam como autênticos “*ghetos*” de difícil e arriscado acesso, o tráfico massivo de droga, a criminalidade rodoviária, para estes casos ou para outros devidamente seleccionados, dizia, a videovigilância pode mostrar-se extremamente útil para detectar movimentos potenciadores de risco, prevenir a ocorrência de crimes, obstar aos seus danos e reprimir os seus agentes.

Mas a videovigilância não pode ser utilizada para qualquer tipo de criminalidade, sob pena de excessividade. “*A natureza da actividade económica do local (restaurantes, comércio vocacionado para o turismo) reflecte-se também no tipo de criminalidade na zona*” (fl. 41 dos presentes autos), mas não pode aceitar-se a videovigilância para efeitos do crime de burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, previsto e



punido pelo artigo 220º do Código Penal. Neste caso, existe clara excessividade, do meu ponto de vista. Assim sendo, a Praça do Cubo, só por exemplo, que não tem estacionamento nem veículos, apenas esplanadas e o monumento “Cubo” propriamente dito, é uma zona onde as pessoas estão em local de descontração, relaxamento e lazer, a qual deveria ser, na minha opinião, “zona livre de videovigilância”. Não se acredita, ademais, que a captação de imagens nos acessos a estes locais não seja suficiente para a investigação competente chegar a resultados positivos e eficazes. De resto, só com potentes “zooms” se pode detectar uma actuação criminosa discreta, não violenta e silenciosa (furtos de carteiristas, por exemplo), o que significa uma invasão desproporcionada e generalizada em quem quer que lá se encontre. E esta situação da Praça do Cubo, bem como as esplanadas dos restaurantes, parece caber, na minha opinião, no “ratio” da proibição prevista no nº 4 do artigo 7º da Lei 1/2005.

8 – É que naquela selecção de crimes relacionados com as zonas urbanas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e com as vias rodoviárias elege-se a liberdade de circulação como a liberdade pública restringida por razões de segurança e “poupa-se” a essa restrição o direito de “estar livremente (anonimamente)”. Assim o dita os princípios da prevenção, da precaução, da proporcionalidade, da intervenção mínima. Claro que, em situações excepcionais para as quais a Lei 1/2005 está vocacionada, situações temporárias, este direito “a estar livremente (anonimamente)” pode também ser restringido, mas apenas excepcional e temporariamente.

9 – Por outro lado, no crime de extorsão só pode almejar-se algum resultado na prevenção e repressão deste tipo de crime com recurso à captação e gravação de som nas conversas havidas entre as pessoas abrangidas, o que, ao que parece, pelo menos no meu entendimento, é expressamente proibido pelo nº 7 do artigo 7º da Lei 1/2005. Do meu ponto de vista, a captação de som proibida por esta norma só pode ter lugar no âmbito de um processo penal já instaurado e mediante a competente autorização judicial.



10 – Por fim, julgo serem insuficientes os níveis de ocorrência de “furtos em outros edifícios com arrombamento, escalamento ou chaves falsas, 1,6% e o roubo na via pública (excepto por esticção), 1,3%” (último parágrafo da fl. 42 dos autos). De outra sorte, ficaria justificada a instalação de iguais sistemas de videovigilância por muitas outras zonas da cidade do Porto e ficava ainda aberta a possibilidade e admissibilidade de o mesmo acontecer de forma generalizada, massiva, descontrolada do ponto de vista do comando da política pública de segurança de Estado, de segurança colectiva e de segurança individual ao longo de todo o território do país. Além de que esse descontrolo chegaria à questão da uniformidade e do modo de exercício dos direitos fundamentais e da efectividade das liberdades públicas no âmbito nacional.

11– Quanto ao tipo de crimes elencados no segundo parágrafo da fl. 41 destes autos, algumas considerações me surge necessário tecer. É certo que a instalação de um sistema de videovigilância num centro histórico de uma área metropolitana é uma opção perfeitamente legítima de política pública de gestão urbana e de combate à criminalidade. Mas, em primeiro lugar, a utilização dos sistemas de videovigilância só traz alguma vantagem aos meios tradicionais de actuação por parte das forças de segurança se for, efectivamente, um meio complementar para estas forças, não um meio substitutivo. De facto, a afirmação da escassez de meios humanos e a substituição da presença de efectivos pela instalação de câmaras de videovigilância (fl. 42 dos autos) leva-me a temer pelo fracasso perante os objectivos propostos. As câmaras de videovigilância só previnem, em relação a certos casos, se houver uma monitorização permanente das imagens por agentes policiais (numa razão de número de monitores por agente que permita a visualização permanente e detalhada de todas as áreas filmadas), se houver um centro operacional de permanente comunicação dos incidentes com as unidades de intervenção e se houver a presença física de agentes com capacidade de reacção extremamente rápida. Na minha opinião, só a presença bem visível e notória das forças policiais, acompanhada da existência de câmaras de videovigilância, com os respectivos anúncios informativos, é que pode ambicionar alcançar resultados na prevenção e repressão criminais que justifiquem a restrição profunda e permanente de



direitos fundamentais e liberdades públicas de todos os cidadãos. Julgo que este é o formato de outras experiências europeias com avaliação e planeamento mais aprofundados, tal como creio ser o caso do Red Light District da cidade de Amesterdão, na Holanda. De contrário, a instalação dessas câmaras, ainda que com os avisos informativos, mas sem a presença física dos efectivos policiais, não tem, na minha visão, tanta força dissuasora e não potencia a aptidão preventiva da videovigilância. Além de que o sistema de videovigilância sem agentes a monitorizar as imagens e outros a comunicarem as informações de pouco ou nada serve.

12 – É importante, para o juízo de proporcionalidade no balanço segurança/privacidade, que haja confiança na obtenção das vantagens e na eficácia dos resultados trazidos pela restrição de um direito fundamental e de uma liberdade pública dos cidadãos. A eficácia da medida deve ser notória e evidente, bem visível e bem audível, para gerar confiança, para eliminar o “sentimento de insegurança”, para gerar aceitação da restrição, bem como para produzir efeitos na prevenção geral e na dissuasão do cometimento de crimes. Ademais, o “sentimento de segurança” experimentado pela população residente e visitante, criado pela instalação do sistema de videovigilância, não pode ser ilusório, tem de ter correspondência efectiva na melhoria de actuação das forças policiais. E esta é uma exigência que, desde o início, haveria de pender sobre o responsável pelo tratamento.

13 – Na minha opinião, como atrás disse, a instalação de sistemas de videovigilância para os efeitos da prevenção e repressão criminal haveria de ser um elemento de uma política pública definida e executada nas áreas da dissuasão e investigação criminais. Assim sendo, não concebo a definição e introdução (ou profunda alteração, programação e planeamento) de uma política pública na área policial e criminal sem afectação de efectivos humanos. Por isso, a ideia subjacente, em mais do que um momento do autuado (fl. 6, 15, 42), da poupança de efectivos humanos com a introdução dos sistemas de videovigilância é uma preocupação que subsiste e se agrava. Tanto mais que, além dos agentes que monitorizam as imagens captadas, além dos



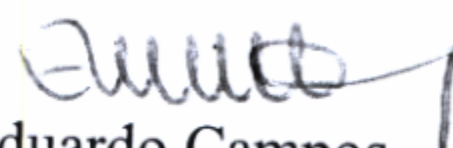
efectivos que comunicam as informações, além dos efectivos presentes nos locais visionados e preparados para intervirem, o responsável pelo tratamento deveria ter também, em centro de atendimento ao público, efectivos preparados para receberem o contacto dos cidadãos titulares dos dados pessoais e permitirem-lhes, como garantia, o exercício dos direitos fundamentais num procedimento transparente e intersubjectivo.

14 – Por outro lado e finalmente, outros factores de constrangimento da actuação das forças policiais haveriam de ser eliminados, “a par e passo” da introdução da videovigilância. Assim o exige, na minha opinião, o princípio da necessidade, na medida em deve ser demonstrado que, apesar de todos os esforços efectuados, ainda assim, é indispensável a medida restritiva de direitos fundamentais e de liberdades públicas, neste caso, a instalação de câmaras de videovigilância com captação e gravação de imagens e sons.

Havendo, como há (fl. 16, 42, 55 dos autos), factores comportamentais e sociais (pobreza, desintegração, toxicodependência) e urbanísticos (“escuridão” e pouca iluminação) que potenciam a ocorrência de crimes, a instalação do sistema de videovigilância deveria ser precedida e acompanhada de medidas que se dirigissem para a extinção destes factores (intervenção social, melhoramentos urbanísticos ao nível da iluminação, por exemplo).

Lisboa, 3 de Dezembro de 2007

O Vogal



Eduardo Campos