

PROCESSO N.º 2806/2009

PARECER N.º 62/2009

PEDIDO

Através do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna (GSEAAI) foi solicitado o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre um projecto de instalação, pela Polícia de Segurança Pública (PSP), de um sistema de videovigilância na denominada Baixa Pombalina de Lisboa.

A utilização de sistemas de vigilância por câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento é regulada pela Lei 1/2005 de 10 de Janeiro e, supletivamente, pela Lei 67/98, de 26 de Outubro.

A instalação de câmaras fixas, nos termos daquela primeira lei, está sujeita a autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente, precedendo parecer vinculativo da CNPD.

Cumpra assim emitir parecer.

PARECER

SISTEMA

Em breve síntese, o sistema proposto compreende 32 câmaras a instalar no espaço que, grosso modo, se circunscreve entre as Praças D. Pedro IV a norte e do Comércio a sul e Ruas da Madalena a leste e Nova do Almada a oeste da cidade de Lisboa. Existe a possibilidade de instalação de mais câmaras, nomeadamente de câmaras confidenciais.

Prevê-se que o sistema seja gerido pelo Centro de Comando e Controlo do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP. Aqui será feita a gestão e controlo de gravação de todas as imagens obtidas por um número ilimitado de câmaras funcionando em rede através de IP.

Neste existirão dois postos operadores de comando, cada um com um computador pessoal em que o operador utilizará um interface virtual intuitivo facultando-lhe o acesso às imagens ao vivo, em gravação ou em

reprodução. O acesso às imagens poderá ser feito em visualização das imagens de cada câmara em ecrã completo ou de várias imagens simultaneamente em multi-janelas. Será possível através de um interface gráfico interactivo dispor de plantas de localização das câmaras. Prevê-se a possibilidade de montagem de um terceiro posto operador de comando.

Existirá uma unidade de gravação em disco rígido de grande capacidade.

São estabelecidas medidas de segurança de acesso às instalações e à informação.

JUSTIFICAÇÃO

Como fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância por câmaras de vídeo foram apresentados os seguintes:

- 1- A área coberta é da maior sensibilidade em termos sociais, apresentando um tecido social envelhecido, que sente os problemas de segurança com uma particular acutilância, onde cada ocorrência criminal provoca um grande alarme social e tem repercussões muito reais na vida dos cidadãos.
- 2- É uma zona que a autarquia pretende renovar e tornar numa área rejuvenescida e vibrante, atractiva para uma população residente que se pretende mais nova, mas é também uma área que apresenta uma flutuação muito grande ao longo do dia, em que o período nocturno, com uma desertificação acentuada das ruas, em contraste com a vida, com a exuberância e com a actividade verificada durante o período nocturno, adquire uma relevância acrescida.
- 3- A Baixa de Lisboa é um dos principais eixos de acesso à capital, uma zona por onde circulam milhares de transeuntes diariamente (a Rua Augusta é atravessada por cerca de duzentas mil pessoas/dia), com um elevado índice de comércio, que representa cerca de mil postos de trabalho, com uma alta percentagem de comércio tradicional, e também com um forte componente de comércio de rua, não esquecendo que esta é uma das zonas mais nobres da capital, e que constitui um forte pólo turístico, ao longo de todo o ano.
- 4- A dualidade entre as características específicas para o período diurno e nocturno, representa um desafio assinalável, que necessita de ser equacionado de uma forma integrada e sistemática, e que exige o recurso a meios complementares à acção policial.

5- É necessário inverter o sentimento de insegurança que se tem vindo a instalar, fruto de um aumento da criminalidade, tanto a real, que regista valores significativos (em anexo foram apresentados quadros estatísticos referentes à criminalidade ocorrida na zona nos períodos de 2007, 2008 e dois primeiros meses de 2009), como a percebida pela população residente e transeunte, não obstante os esforços diários dos agentes da PSP.

DILIGÊNCIAS

A Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, estatui que a autorização de utilização de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas e só deve ser concedida quando esse meio se mostre concretamente o mais adequado para a manutenção da segurança e ordem pública e para a prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar.

Significa isto que, para a ponderação do eventual sacrifício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitucionalmente assegurados, é necessário conhecer, objectivamente, se em cada local concreto, sujeito a videovigilância, ocorreram crimes em quantidade e gravidade que, não podendo ser minimizadas pelos meios de prevenção e repressão policial não intrusivos da vida privada dos cidadãos, tornam imprescindível a utilização de câmaras de vídeo.

As justificações inicialmente apresentadas para a necessidade de instalação do sistema afiguraram-se insuficientes pois não se obteve informação sobre aqueles aspectos, absolutamente fundamentais para, à luz do princípio da proporcionalidade, se determinar se a utilização de câmaras de vídeo naquela área, e em cada local proposto, é necessária, adequada e não restringe desproporcionadamente os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

É certo que foi apresentado um extenso quadro numérico comparativo dos crimes ocorridos na zona mas não se demonstrava, e isso é essencial, se os locais concretos onde se deram essas ocorrências são os que passariam a ser cobertos pelas câmaras nem que tais crimes, que, pressupõem-se, ficaram impunes, teriam sido evitados ou pelo menos determinados os seus autores. De entre os crimes arrolados estatisticamente com a intenção de demonstrar a falta de segurança na área, o furto por carteiristas, primeiro

em número de ocorrências, e com significativo aumento, é evitável pela videovigilância? E o furto em veículos motorizados, que terá aumentado em 2008, nos dois primeiros meses de 2009 situa-se, com 53 ocorrências, 27 por mês, significativamente abaixo da média mensal máxima 62. E que dizer do roubo por esticção que até diminui em 2008 comparativamente com o ano anterior?

E a gravidade e número desses crimes é significativamente superior ao verificado noutras áreas de Lisboa?

Salienta-se a insegurança percebida pelos residentes mas a questão respeita não só a estes mas aos muitos milhares de cidadãos, como se reconhece, que quotidianamente circulam por aquela área. Estarão eles dispostos, como se diz, a sacrificar a sua liberdade de circulação plena, isto é, sem qualquer espécie de controlo, por muito bem-intencionado que este se afirme.

Perante estas interrogações, foram solicitados à entidade responsável dados mais sólidos e demonstrativos da necessidade de sacrificar a plenitude do gozo do direito à reserva da vida privada da generalidade dos cidadãos para colmatar uma eventual grave situação de insegurança existente na designada Baixa Pombalina da cidade de Lisboa nela implementando um sistema de videovigilância que respeite a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, em especial as alíneas 2 e 5 do seu artigo 7.º.

Em resposta obtiveram-se da PSP, no essencial, informação de que:

- 1- Existe uma experiência positiva na identificação de suspeitos de furto por carteiristas através do sistema de videovigilância do metropolitano de Lisboa. Não se indicaram contudo dados concretos sobre o número de ocorrências e de êxitos obtidos antes e depois de implementado o sistema.
- 2- Existe a convicção de que a videovigilância obterá inequívoca aceitação junto dos lesados pela criminalidade.
- 3- Não pode indicar quais dos crimes que foram cometidos aqueles que por acção da videovigilância teriam sãos o evitados ou cujos autores teriam sido punidos.

Também a capear a resposta da PSP, em ofício n.º 07 de 29 de Junho de 2009, o GSEAAI teceu algumas considerações sobre a necessidade de implementar o referido sistema de videovigilância salientando que:

- 1- Não se pode limitar a apreciação destes projectos a uma análise estatística apesar dos números, no caso, a justificarem.
- 2- A política de segurança não pode estar dependente da verificação de uma quota mínima de ocorrências graves para que se possa dotar as forças de segurança dos meios técnicos que lhes permitam maximizar a sua eficácia.
- 3- As populações, em especial as vítimas de crimes, aprovam a existência de videovigilância.
- 4- Cabe, em primeira análise, à força de segurança competente, a ponderação da proporcionalidade, a verificação da concreta necessidade e adequação e a verificação da existência de riscos objectivos para a segurança, bem como a sua integração nos meios e estratégia operacional delineada para o terreno.

Perante estas respostas, solicitou-se ainda informação sobre os dados estatísticos da criminalidade, organizadas rua a rua da Baixa de Lisboa e os números totais da criminalidade verificada na área de intervenção do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP e nas áreas de responsabilidade das principais Esquadras da Zona apresentados de forma a serem comparáveis.

Em resposta foi enviada unicamente informação sobre os números da criminalidade ocorrida em cada uma das ruas da Baixa de Lisboa referente ao ano de 2008.

Estudaram-se ainda os Relatórios Anuais de Segurança Interna do Gabinete Coordenador de Segurança referentes aos anos de 2006, 2007 e 2008.

VIDEOVIGILÂNCIA

A possibilidade que a tecnologia oferece de se ver e escutar à distância constitui um avanço extraordinário em vários domínios. Monitorização de actividades perigosas, pesquisa em lugares inacessíveis, sistemas de alarme e resposta a perigos, dissuasão e repressão de actividades ilegais, etc, são algumas delas. De entre as últimas interessa agora ao caso presente a videovigilância em lugares públicos de utilização comum com a finalidade de garantir a segurança de pessoas e bens e, dentro desta, em especial, a prevenção e punição de actividades criminosas.

A prevenção é garantida através do efeito dissuasor, leia-se receio de ser descoberta a autoria, que a presença ostensiva de meios de vigilância,

câmaras de vídeo, por exemplo, pode significar para o criminoso. Tal efeito parece inquestionável nalgumas situações como sejam na minimização de furtos oportunistas em estabelecimentos de comércio a retalho mas já não se afigura claro em situações em que o disfarce do autor ou a possibilidade de iludir a vigilância são praticáveis como tem ocorrido em furtos e roubos a bancos, ourivesarias, postos abastecedores de combustíveis, ATM,s, etc..

E o mesmo se dirá nas situações em que o criminoso arrisca, de cara descoberta e na proximidade da vítima ou dos circunstantes a praticar o crime como seja o caso do furto em veículos estacionados ou do furto por carteiristas. Aqui, se o criminoso não é detectado pela própria vítima muito o menos o será por câmaras que ele certamente também saberá evitar já que a utilização de câmaras resguardadas é proibida (cf. artigo 7.º - n.º 4 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro).

E se este efeito dissuasor é questionável a mais-valia na aquisição de prova da autoria ainda parece mais nebulosa.

Em Portugal a experiência nesta matéria é praticamente insignificante. Os sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança, devidamente legalizados, só recentemente começaram a funcionar e ainda não foi ultrapassado o prazo de um ano para se efectuar a sua obrigatória revisão.

Existem porém dados de experiências estrangeiras que apontam para poucos resultados. Recentemente o Chief Inspector da Metropolitan Police de Londres afirmou que quinhentos milhões de libras foram gastos com mais de um milhão de câmaras de videovigilância em Londres e apesar disso, em 2008, menos de mil crimes foram solucionados através do seu uso; numa média de duzentos e sessenta e nove crimes apenas oito foram resolvidos através das câmaras. É que se existe alguma espectacularidade para o público que, na televisão, a posteriori, vê o desenrolar de um crime cujas imagens ficaram gravadas e lhe transmite uma sensação de segurança, o certo é que em geral tal, em muitas das vezes, não ajudou em nada a descoberta da autoria.

Mas também a experiência nacional com sistemas de videovigilância em locais públicos fora da responsabilidade das forças de segurança não se tem mostrado promissora. Por exemplo dos mais de trezentos sistemas, devidamente legalizados, montados em postos de abastecimento de combustíveis parece que poucos têm sido os resultados obtidos.

Porém são os responsáveis pela segurança em geral que deverão estudar aprofundadamente estas matérias e disponibilizar os elementos que

possibilitem o legislador e as entidades interpretadoras e executoras da legislação a encontrarem as soluções mais correctas.

Não cabe à CNPD a realização dos estudos conducentes à verificação e demonstração de que, com respeito das exigências constitucionais e legais, porque existem riscos objectivos, a videovigilância se mostra como o meio 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 e que na ponderação, caso a caso, da finalidade concreta a que o sistema se destina foram tomados em conta o grau de afectação de direitos pessoais, norteando-se pelo princípio da proporcionalidade. Tal matéria é da competência do membro do Governo que tutela a força ou o serviço de segurança requerente (cf. artigo 7.º - n.º 9 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro. À CNPD cabe tão só proceder à emissão de parecer fundamentado sobre a sua concordância ou discordância com aquelas conclusões.

DIREITO

É pacífico o entendimento de que a utilização dos sistemas de videovigilância colide com os direitos à imagem, à liberdade de movimentos e ao direito à reserva sobre a intimidade da vida privada.

O artigo 35.º da Constituição da Republica Portuguesa (CRP) proíbe o tratamento pela informática de dados pessoais referentes à vida privada tal como acontece com o artigo 7.º - n.º1 da Lei 67/98, de 26 de Outubro, lei aplicável à videovigilância (cf. artigo 4.º - n.º 4 da Lei 67/98, de 26 de Outubro).

Por comando constitucional (cf. artigo 18.º - n.º 2 da CRP) a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Assim a lei, no caso a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, decide em que medida os sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança podem ser utilizados assegurando que as restrições ao uso de direitos se limitam ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais.

1- É em obediência a estas limitações que a lei confere à utilização de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança um carácter excepcional e de duração limitada.

Como se retira dos nos 4, 5 e 6 do artigo 5.º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, a duração da autorização para a utilização da videovigilância pelas forças de segurança deverá ser a mais adequada aos fundamentos invocados no pedido mas será, no prazo máximo de um ano, sujeita a renovação, mediante comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão e poderá ser suspensão ou revogada, a todo o tempo, mediante decisão fundamentada.

Isto é o legislador nacional não quis, como parece ser o entendimento que tende a prevalecer na entidade solicitadora do parecer da CNPD, que a utilização da videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança, "porque é uma ferramenta importante para o desempenho da actividade policial, complementar da acção das forças de segurança e permita uma maximização dos recursos humanos e técnicos e uma maior eficácia do ponto de vista operacional", seja a regra. Quis sim que fosse a excepção e conferiu-lhe um carácter precário precisamente porque a utilização da videovigilância não é neutra e colide com direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidos.

Melhores equipamento de comunicações, viaturas mais rápidas e seguras, melhores equipamentos de protecção, melhor armamento, etc. também certamente melhoram a operacionalidade e a eficácia das forças de segurança, só que não apresentam este inconveniente de colidir com direitos fundamentais dos cidadãos.

Tanto assim é que a lei conferiu carácter vinculativo ao parecer da CNPD, entidade que tem entre as suas atribuições a de controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de protecção de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei.

Só se concorda com a afirmação do GSEAAI de que "a ponderação da concreta necessidade e adequação e a verificação da existência de riscos objectivos para a segurança, bem como para a integração nos meios e estratégia operacional delineada para o terreno cabe, em primeira análise, à força de segurança competente na zona" até ao ponto em que tal ponderação não implica o uso de meios que pela sua natureza conflituam com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, constitucionalmente protegidos pois neste caso, por imposição legal, como já se viu e acontece com o emprego da videovigilância, tal ponderação passa a ser da competência do

membro do Governo que tutela a força de segurança mediante parecer vinculativo da CNPD.

O carácter de excepcionalidade da utilização de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança também é reforçado quando a lei afirma que a autorização só pode ser concedida para a protecção da segurança das pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência, quando tal meio se mostre concretamente o mais adequado para a manutenção da segurança e ordem públicas, ali, em concreto, sujeita a riscos objectivos e para a prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar (cf. artigo 2.º - n.º 1 - c) e 7.º - n.ºs 2 e 5 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro)

Como é incontroverso, o uso da expressão "em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência" tem, necessariamente, que ser entendida como referência a locais em que por razões, as mais diversas, é espectável temporariamente a existência de uma criminalidade qualitativa e/ou quantitativa anormais em comparação com um dado padrão de "normalidade" na ocorrência de crimes. A não se querer assim, porque a ocorrência de crimes é aleatória em localização, natureza e tempo, seria justificável o uso indiscriminado da videovigilância pelas forças de segurança em todos os locais e ocasiões já que não se pode deixar de concordar que, caso não se olhe à relação custos versus eficácia, mesmo que a videovigilância para nada servisse não haveria prejuízo pela sua utilização excepto o de contender com os direitos à imagem, à reserva da intimidade da vida privada e à liberdade de circulação dos cidadãos.

A razoabilidade do emprego unicamente pontual da videovigilância ressalta também do facto de que ela só se mostrará eficaz se se concluir que após a sua utilização por um período de tempo razoável (a lei aponta o máximo de um ano, como já se disse, (cf. artigo 5.º - n.º5 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro), a criminalidade no local efectivamente diminuiu. A não ser assim terá que se concluir que, em princípio, a utilização da videovigilância não afastou as causas que determinaram o seu emprego.

Deve portanto concluir-se que, no actual quadro legal, o emprego da videovigilância pelas forças de segurança em espaços públicos de utilização comum está desenhado para, quando justificável, acorrer a situações pontuais determinadas por condições anómalas.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

2- Assume carácter decisivo e definitivo para a ponderação da implementação de sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança a verificação da sua estrita obediência ao princípio da proporcionalidade (cf. artigo 7.º - n.º 1 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro).

O princípio da proporcionalidade, deve ser analisado nos seus subprincípios, da idoneidade, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, sendo que qualquer análise do princípio da proporcionalidade em sentido restrito só pode ser efectuada após a prévia verificação dos outros dois.

O princípio da idoneidade determina que a actividade do poder público deve ser apropriada para que os objectivos propostos sejam atingidos.

O princípio da necessidade determina que só deve ser empregue um determinado meio quando não exista outro capaz de assegurar o mesmo objectivo com o mesmo grau de eficácia e implica que seja sempre escolhido o meio igualmente eficaz e menos oneroso para o cidadão.

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito exige que se procure sopesar as vantagens e desvantagens da medida tomada, e, assim, decidir ou não pela sua concretização.

Compreende-se que esta ponderação tem que ser levada a cabo com base em dados concretos. Efectivamente o que está em apreciação não se compadece com meras apreciações subjectivas.

3- Ora acontece que os dados justificativos que são apresentados pela entidade requerente não se afiguram idóneos para concluir pela necessidade de sacrificar os direitos à imagem, à livre circulação e à reserva da intimidade da vida privada da generalidade dos cidadãos para se combater uma indemonstrada situação de criminalidade anómala que tendo em conta as circunstâncias concretas do local só possa ser combatida através do uso de videovigilância por esta se mostrar concretamente o meio mais adequado para a manutenção da segurança, ordem pública e prevenção da prática de crimes.

Os dados estatísticos da criminalidade sujeitos a exame, são escassos, referem-se tão só a pouco mais de dois anos, não são comparadas com outros de outros locais da cidade de Lisboa nem do restante país nem se sabe, de entre os crimes cometidos, quantos ficaram impunes ou foram solucionados. Se, nalguns tipos de crime se verificou, nesse curto período, algum aumento, noutros, pelo contrário houve uma redução. Os números da estatística por ruas do ano 2008 não se adequam aos gerais que são apresentados por totais

desse ano. Não se distingue qualitativa e quantitativamente as

ocorrências por tempo , em especial a situação durante o dia ou a noite. Não se demonstra a impossibilidade de utilização de meios menos intrusivos. Não se avalia o impacto socioeconómico da criminalidade mais frequente nem se tenta demonstrar objectivamente que a videovigilância contribuirá para o minimizar proporcionadamente ao sacrifício de outros direitos dos cidadãos.

4-Não é explicado como se concluiu que o sentimento de insegurança na zona se tem vindo a instalar. O sentimento de insegurança, como é sabido, nem sempre tem correspondência com a real insegurança pois é percebido por quem, em geral, não tem contacto directo com o crime. E certamente não pode ser valorado senão à luz de dados objectivos da criminalidade concretamente existente.

Dos duzentos mil cidadãos que, são referidos, passam diariamente na Rua Augusta, quatrocentos quarenta e um foram vítimas de carteiristas no ano de 2008; admitindo que se demonstra que a videovigilância é radicalmente eficaz no combate a este tipo crime, o mais expressivo em toda a zona, será proporcional restringir os direitos desses milhões de cidadãos que ali passam para impedir uma criminalidade que embora com alguma expressão numérica pouca tem economicamente? E desses cidadãos quantos têm esse sentimento de insegurança e, ainda que o tenham, estão dispostos a ver os seus direitos cerceados?

O GSEAAI afirma que a realização dos objectivos da política de segurança interna no combate à criminalidade e a condutas anti-sociais não pode estar dependente da verificação de uma quota mínima de ocorrências graves para que se possa dotar as forças de segurança dos meios técnicos que lhe permitam maximizar a sua eficácia. Assim será para a utilização de outros meios mas não quando o meio empregue é a videovigilância que, porque põe em crise direitos dos cidadãos conflituando estes com o dever das forças de segurança em proteger esses mesmos cidadãos, é vital verificar se será lícito sacrificar um ou mais direitos para garantir outros. Mais segurança ou mais liberdade é o dilema que se coloca. E não se vê que não seja através do estudo e da comparação dos números concretos dos tipos de crime, sua gravidade, frequência, causas, inserção socioeconómica do espaço, características deste, etc. que se possa proceder à tomada de decisão obedecendo ao princípio da proporcionalidade e portanto à lei.

CONCLUSÃO

Atenta a pouca esclarecedora demonstração da sua adequação à lei, a CNPD dá parecer negativo à implementação de um sistema de videovigilância na Baixa Pombalina de Lisboa.

É este o parecer da CNPD

Lisboa, de 21 de Setembro de 2009

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



Luís Lingnau Silveira (Presidente)