

Processo n.º 5482/2009

PARECER N.º 68/09

I. O Pedido

Por ofício de 07.07.2009 do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna foi enviado à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) o pedido de autorização para utilização de sistema de videovigilância no Bairro Alto, em Lisboa, formulado pelo Senhor Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, a fim de ser emitido parecer nos termos previstos no nº1 do artigo 3º da Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro.

O pedido mostra-se instruído, em observância do disposto no artigo 5º nº 1 do mesmo diploma, pelos documentos juntos em anexo ao referido ofício.

II. Da Fundamentação

Na emissão do presente parecer, a CNPD deverá atender aos elementos recolhidos pela entidade requerente e que instruem e fundamentam o pedido de autorização.

Compulsados os documentos juntos em anexo, constata-se que a entidade requerente observou objectivamente os requisitos impostos pelas várias alíneas do artigo 5º nº1 da Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro.

Vejamos, em síntese, quais os fundamentos invocados a respeito da necessidade e conveniência da justificação da instalação do sistema de videovigilância por câmaras de vídeo.

1. Os factos

- a) O Bairro Alto é uma zona de referência, quer pelo interesse histórico e cultural de que se reveste, quer, sobretudo, pela concorrida vida nocturna, associada aos inúmeros estabelecimentos de restauração e diversão nocturna que ali se instalaram;
- b) Regista dinâmicas de ocupação e vivência do espaço assim caracterizada:
 - Elevada afluência de população jovem durante a noite, em particular aos fins-de-semana;
 - Movimentação permanente de jovens entre os vários espaços de diversão nocturna;
 - Permanência de milhares de pessoas na via pública.
- c) É frequentado por jovens provenientes de zonas urbanas sensíveis dos concelhos da Amadora, Sintra, Oeiras e Loures;
- d) Entre a população residente e transeunte tem-se vindo a instalar um sentimento de insegurança, fruto de um aumento de criminalidade, tanto real como percebida, cenário que assume contornos mais preocupantes à noite.

2. Da motivação

Em face da factualidade descrita, a entidade requerente sustenta a necessidade de implementação de um sistema de videovigilância na zona do Bairro Alto, em Lisboa, 24 horas por dia, nos locais indicados no Anexo A, com os argumentos que nos permitimos sintetizar nos termos seguintes:

O sistema constitui uma ferramenta de enorme utilidade, pois, para além do efeito dissuasor e de carácter preventivo, permite uma maximização da gestão dos recursos humanos e técnicos, traduzindo-se, sob o ponto de vista operacional, na possibilidade de agilizar a resposta policial a cada situação em concreto, com informação em tempo real que permitiria saber em cada momento quais as necessidades efectivas e qual a resposta mais indicada, bem como iria possibilitar a identificação e subsequente apuramento de eventuais responsabilidades criminais, servindo de suporte à investigação subsequente, sendo obrigatoriamente elaborado auto de notícia a enviar ao Ministério Público juntamente com os dados recolhidos que se apresentem processualmente relevantes nos termos do artigo 8º da Lei nº1/2005.

Justifica-se de forma plena a utilização de meios complementares da acção policial da PSP, sendo que a videovigilância revela ser o meio necessário e concretamente mais adequado para a manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção e dissuasão da prática de crimes e condutas anti-sociais.

Pretende-se assim garantir a protecção da segurança das pessoas e bens públicos e privados e assegurar a prevenção e dissuasão de crimes num local em que existe elevado risco da sua ocorrência – tarefa que é desempenhada na prossecução do interesse público, em complementaridade e subsidiariedade face às competências das forças e serviços de segurança – podendo e devendo os dados registados vir a ser utilizados como prova.

3. Dos elementos instrutórios

Em cumprimento do disposto no artigo 5º nº1 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, o pedido foi instruído com os elementos enunciados nas alíneas do preceito, como passamos a verificar:

a) Os locais públicos objecto de observação pelas câmaras fixas (Anexo A)

São juntas fotografias dos pontos de instalação de 27 câmaras e do campo de visão das mesmas e o mapa geral de localização das câmaras.

b) Características técnicas do equipamento utilizado (Anexo B)

O sistema é instalado no Centro de Comando e Controlo do Comando Metropolitano de Lisboa (CCC – Cometlis) da Polícia de Segurança Pública e deverá apresentar as seguintes características:

- Funcionamento em rede de TCP/IP com capacidade para interligação de um número ilimitado de câmaras ligadas em IP;
- Instalação de dois postos operadores de comando com um computador pessoal cada;
- Cada um dos postos é dotado de um interface virtual intuitivo de forma a reduzir a tensão do utilizador em caso de emergência, bem como facultar o acesso vídeo a qualquer ocorrência, simultaneamente em modo ao vivo, gravação e reprodução;
- Deve incluir ainda um interface gráfico interactivo através de multi-camadas com plantas de localização das câmaras de forma a facilitar comandos rápidos *on-line* sobre todo o sistema;

- O servidor de gestão centralizada de vídeo irá permitir a visualização em monitores em modo “ecrã completo” e “em multi-janelas”;
- O sistema de videogravação deverá ser equipado com unidades internas de disco rígido com capacidade mínima de 1TB e interface para interligação de unidades externas para actualização/aumento da capacidade do tempo de gravação em módulos de “n x 1TB”, atendendo simultaneamente ao número de câmaras existentes e imagens de alta resolução exigidas em todas as câmaras;
- Deve ainda disponibilizar um interface virtual de comando remoto via TCP/IP, por aplicação a instalar em PC’s adicionais, interligado em rede em caso de necessidade de mais um posto central. O comando de todas as câmaras de vídeo “Speed Dome” através de teclado com “Touch Tracker” ou teclado com joystick de 3 eixos;
- O sistema deverá integrar facilidades operativas de ocultação de câmaras confidenciais, regulação de velocidade de gravação até 400 imagens por segundo para os canais de resolução mínima de 4 CIF, visualização simultânea no mínimo até 5 utilizadores no modo “ao vivo”, busca inteligente “Intellex Smart Search”, programação por calendário e horários, registo de eventos, etc.

c) Identificação dos responsáveis pela conservação e tratamento dos dados (Anexo C)

O Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública, também responsável pelo sistema, será a entidade responsável pela conservação e tratamento dos dados.

d) Fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância por câmaras de vídeo (Anexo D)



Já acima referimos, no ponto 2. antecedente, as razões que motivaram o pedido da entidade requerente.

No Anexo D ao seu pedido, a entidade requerente resume essas razões aos itens que enuncia nos termos seguintes:

- 1 - Prevenção e redução de condutas anti-sociais;
- 2 - Impacto positivo no sentimento de segurança;
- 3 - Gestão de recursos humanos;
- 4 - Agilização da resposta policial a cada situação concreta;
- 5 – Identificação e subsequente apuramento de responsabilidades criminais e recolha de prova em processo penal ou contra-ordenacional.

Informa ainda que o local onde se pretende instalar o sistema, está integrado organicamente na 1ª Divisão Policial, a qual abrange 7 Freguesias – Encarnação, Mártires, Mercês, Sacramento, Santa Catarina, São José e São Paulo -, sendo os efectivos em número total de 417 elementos, assim distribuídos: 7 Oficiais, 32 Chefes/Subchefes e 378 Agentes.

Juntou ainda informação sobre a criminalidade registada nos anos de 2007 e 2008 e nos meses de Janeiro a Abril de 2009 por tipos legais de crime, a partir da qual se extraem os dados seguintes:

2007 – 929 (142 contra as pessoas, 720 contra o património, 32 outros)

2008 - 1310 (109 contra as pessoas, 1057 contra o património, 144 outros)

2009 (meses de Janeiro a Abril) – 429 (total)

**d) Procedimentos de informação ao público sobre a existência do sistema
(Anexo E)**

Será colocado aviso sobre a existência do sistema em todos os acessos ao perímetro da área onde serão instaladas as câmaras fixas, nos termos do artigo 4º da Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro.

Será feita divulgação junto da comunicação social.

**e) Os mecanismos tendentes a assegurar o correcto uso dos dados registados
(Anexo F)**

Os procedimentos a observar, segundo a entidade requerente, são os seguintes:

- 1- A visualização dos dados será efectuada exclusivamente por elementos policiais;
- 2- Os ecrãs de monitorização são instalados no Centro de Comando e Controlo do COMETLIS;
- 3- A monitorização será efectuada por operadores policiais do CCC abrangidos pelo dever de sigilo;
- 4- Só é permitido o acesso ao local da gravação ao supervisor que se encontre de serviço;
- 5- Todos os acessos às instalações serão objecto de registo no qual constarão os dados referentes à pessoa, data, hora e motivos de acesso ao equipamento;
- 6- Este registo será verificado periodicamente pela chefia do NTI;
- 7- Os dados recolhidos conterão o registo da data, hora e local da recolha;
- 8- Sempre que sejam visionados factos com relevância criminal, será elaborado auto de notícia que será remetido ao Ministério Público no mais curto prazo possível, não podendo nunca exceder as 72 horas;
- 9- Os registos serão guardados em cofre até à sua destruição.



f) Critérios que regem a conservação dos dados registados (Anexo G)

As gravações serão conservadas por prazo considerado indispensável, nunca excedendo o prazo máximo de um mês contado desde a sua captação.

g) Período de conservação dos dados, com respeito pelos princípios da adequação e da proporcionalidade face ao fim a que se destinam (Anexo H)

Nunca excederá o prazo de um mês contado a partir da captação.

III. Apreciação

A – Enquadramento jurídico

Considerando que o presente parecer é emitido ao abrigo da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, importa que nos debrucemos sobre o regime legal que este diploma veio instituir.

1 - A Lei n.º 1/2005 vem legitimar a utilização de sistemas de videovigilância 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 (cf. artigo 1.º n.º1), quando a utilização dos referidos sistemas se mostre necessária à prossecução dos fins taxativamente enunciados no seu artigo 2.º.

Para o que aqui releva, o sistema referido só pode ser utilizado para «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» (cf. artigo 2.º n.º 1, alínea c)).

O funcionamento destes sistemas está dependente de autorização do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente e está igualmente dependente da emissão de um parecer da CNPD, cujo sentido, se for negativo, inviabiliza a concessão de autorização pelo referido membro do governo (cf. artigo 3º n.ºs 1 e 2).

2 - O artigo 7º do supra citado diploma legal sujeita a utilização de câmaras de vídeo aos seguintes princípios:

- *«a utilização de câmaras de vídeo rege-se pelo princípio da proporcionalidade»* (cf. n.º 1);
- *«só é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal 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»* (cf. n.º 2);
- *«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»* (cf. n.º 3);
- *«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»* (cf. n.º 4);
- *«A autorização de utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e a ordem públicas»* (cf. n.º 5);
- *«É vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou de edifício habitado ou sua dependência, salvo consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente ou autorização judicial. (cf. n.º 6);*
- *«É igualmente vedada a captação de imagens e sons nos locais previstos no n.º 1 do artigo 2º, quando essa captação afecte de forma directa e imediata, a*



intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada» (cf. n.º 7).

3 – Como claramente resulta do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 5º da Lei n.º1/2005, o legislador atribuiu aos tratamentos visados por esta lei um carácter excepcional e de duração limitada.

Com efeito, a autorização a emitir limita a sua validade máxima a um ano, findo o qual deve ser objecto de reapreciação, tendo em vista a sua renovação, mediante comprovação da manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão.

No que respeita ao prazo de conservação da informação, resulta do artigo 9º n.º1 que *«as gravações (...) serão conservadas pelo prazo máximo de um mês contado desde a respectiva captação»*, salvo nos casos em que tenha existido participação de factos com relevância criminal registados pelo sistema.

O artigo 10º, referindo-se aos direitos dos titulares dos dados, dispõe que *«são assegurados, a todas as pessoas que figurem em gravações obtidas de acordo com a presente lei, os direitos de acesso e eliminação»*, direitos estes exercidos junto do responsável ou por intermédio da CNPD.

Por fim, o artigo 12º reporta-se ao registo público de todas as instalações autorizadas, onde conste a data e o local exactos da instalação, o seu requerente e o fim a que se destina e o parecer da CNPD, bem como o período da autorização e suas eventuais renovações, da responsabilidade do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente.

B – Dos Princípios de Protecção de Dados

1 - A jurisprudência do Tribunal Constitucional considera que *“a permissão da utilização de tais sistemas (de videovigilância e dos respectivos equipamentos) contende com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”*, tal como *“constitui uma limitação ou uma restrição do direito de reserva da intimidade da vida privada, consignado no artigo 26º, nº 1, da Lei Fundamental ”* (cf. Acórdão TC nº 255/02, publicado no DR, 1ª série – A, de 08.07.02), cabendo à lei (cf. artigo 18º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa) decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflito de direitos fundamentais, que as restrições se limitem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais.

O mesmo Tribunal tem entendido, de forma pacífica, que *“nas relações entre os particulares e o Estado se introduza a noção de respeito da vida privada, de modo a que o Estado não afecte o direito ao segredo e à liberdade da vida privada, senão por via excepcional, para assegurar a protecção de outros valores que sejam superiores àqueles* (cf. Acórdão TC de 7 de Maio de 1997).

Em consonância com esta doutrina, a CNPD – entidade que por definição legal tem competência para controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de protecção de dados – entende que a recolha e gravação de imagens envolve uma limitação ou restrição do direito à reserva da intimidade da vida privada consignado no artigo 26º da Constituição da República Portuguesa (cf. Parecer nº 61/2004, de 19 de Abril de 2004).

2 – De acordo com o artigo 2º nº1, alínea c), da Lei nº 1/2005, a utilização de videovigilância em locais públicos de utilização comum só pode existir quando vise 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”.

O artigo 7º n.º 1 do mesmo diploma, por sua vez, dispõe que a utilização das câmaras de vídeo se rege pelo princípio da proporcionalidade, enquanto o seu n.º 2 estabelece 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”*, sendo que, de acordo com o n.º 3, *“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”*.

Daqui resulta, pois, que a utilização dos meios previstos na Lei n.º 1/2005 está subordinada a juízos de proporcionalidade, adequação e necessidade, critérios que enformam a Lei n.º 67/98, de 26.10 (Lei de Protecção de Dados).

À luz do princípio da proporcionalidade, constitucionalmente consagrado, impõe-se que se pondere se a implementação do sistema de videovigilância, é idónea para conseguir o objectivo proposto (*princípio da idoneidade*), necessária, no sentido de que não exista outra medida capaz de assegurar o objectivo com igual grau de eficácia (*princípio da necessidade*) e 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 respeito pelo *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.

3 - À luz do regime legal instituído pela Lei nº 1/2005, a utilização de videovigilância em locais públicos de utilização comum implica, pois, a ponderação de dois valores ou interesses. Por um lado, o da segurança, o qual tem sido aferido em função das circunstâncias concretas do local, 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 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, já se torna necessária a ponderação dos direitos conflituantes: os alegados pela entidade requerente e os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados que podem ser afectados pela recolha de imagens.

Nestes termos, importa ponderar se, no caso, a implementação do sistema de videovigilância nos termos pretendidos, se mostra adequada e pertinente relativamente à

finalidade concreta a que a mesma se destina (cf. artigo 7º nº3 da Lei nº 1/2005 e artigo 5º nº1, alínea c), da Lei nº 67/98).

C – Analisando

Na emissão do presente parecer a CNPD atenderá aos elementos instrutórios trazidos aos autos e à fundamentação invocada pela entidade requerente, procedendo à sua análise crítica à luz do regime legal instituído e dos princípios de protecção de dados acima expostos.

Passamos pois a analisar:

1 - Como nos foi dado verificar no ponto II.3. supra, a entidade requerente instruiu o pedido de autorização formulado com todos os elementos a que aludem as diversas alíneas do nº1 do artigo 5º da Lei nº 1/2005.

Da análise dos referidos elementos instrutórios, é-nos dado extrair as conclusões seguintes:

a) O pedido de autorização de utilização do sistema de videovigilância - para captação e gravação de imagem e seu posterior tratamento - na zona do Bairro Alto, em Lisboa, é requerido pelo Director Nacional da Polícia de Segurança Pública, dirigente máximo do Comando Metropolitano de Lisboa da Polícia de Segurança Pública (COMETLIS-PSP), força de segurança com jurisdição na área do referido Bairro, deste modo se respeitando a disposição conjugada dos artigos 5º nº1 e 2º nº 2 da Lei nº 1/2005.

b) Nos termos deste último preceito, a responsabilidade pelo tratamento é cometida ao COMETLIS, entidade igualmente responsável pela conservação dos dados.

Enquanto responsável pelo tratamento deverá esta entidade assegurar os aspectos atinentes ao dever de sigilo da informação colhida e tratada, nos termos previstos no artigo 9º nº 2 da Lei nº 1/2005, e observar, em relação aos interessados, o cumprimento dos direitos de acesso e eliminação em conformidade com o disposto no artigo 10º nº1 do mesmo diploma.

c) As gravações de imagem serão conservadas por prazo considerado indispensável, nunca excedendo o prazo máximo de um mês contado desde a sua captação, em obediência ao disposto no nº 1 do artigo 9º da Lei nº 1/2005, para efeitos de participação ao Ministério Público em caso de registo da prática de factos com relevância criminal.

d) O processo está devidamente instruído, contendo documentação onde constam assinalados os pontos de instalação de 27 câmaras fixas, o mapa geral da respectiva localização e do campo de visão das mesmas.

Da análise dos elementos em causa, julgamos que não ocorre qualquer violação do disposto no artigo 7º nºs 6 e 7 da Lei nº 1/2005. Todavia, impõe-se que se deixem feitas as seguintes observações que se julgam pertinentes:

- Está vedada a captação e gravação de sons;
- Só é permitida a utilização de câmaras fixas;
- O sistema deverá prever o barramento dos locais privados, por grelha programável por software, de molde a não focar locais privados (portas, janelas, varandas, etc.).

e) O equipamento está instalado no Centro de Comando e Controlo do Comando Metropolitano de Lisboa (CCC – Cometlis) da Polícia de Segurança Pública e deverá



apresentar as características técnicas descritas no Anexo B, já referidas noutro ponto deste parecer.

A respeito de tais características, prevendo-se que o sistema integre facilidades operativas de ocultação de câmaras confidenciais e busca inteligente, não constando dos autos elementos que permitam aferir, em concreto, sobre a necessidade, pertinência, adequação e proporcionalidade da recolha de imagens nas referidas condições, importa que se clarifiquem as circunstâncias em que tais facilidades operativas possam vir a ser utilizadas, sob pena de parecer negativo à sua instalação.

Consigna-se ainda que o sistema não poderá dispor de capacidade técnica que permita de identificação de pessoas.

f) Está prevista a colocação de aviso sobre a existência do sistema em todos os acessos ao perímetro da área onde serão instaladas as câmaras fixas, o qual, em observação do disposto no artigo 4º da Lei nº 1/2005, deverá conter informação sobre a existência e localização das câmaras de vídeo, a finalidade da captação de imagens e informação sobre o responsável pelo tratamento dos dados recolhidos, perante quem os direitos de acesso e rectificação podem ser exercidos.

Será ainda feita divulgação junto da comunicação social.

g) Os procedimentos de segurança a adoptar pela entidade responsável, descritos no Anexo F e já transcritos acima, não incluem seguranças lógicas de acesso ao sistema.

Deverá assim ser implementado o controlo de acessos às imagens gravadas, que poderá ser feito através do método tradicional de identificação do utilizador e palavra passe. Além disso, o sistema de auditoria deverá permitir a monitorização das acções dos utilizadores aos registos das imagens. Os log's deverão ser objecto de análise periódica



e os relatórios respectivos reportar quaisquer anomalias detectadas, designadamente tentativas de acesso e recolha de informação anómala. Os relatórios deverão ser arquivados pelo responsável por um período mínimo de dois anos.

2 - No que tange à motivação de facto apresentada pela entidade requerente, atentemos na factualidade invocada e que enunciámos no ponto II.1. antecedente.

É do conhecimento comum que, como alegado, a zona em causa, conhecida por Bairro Alto, se caracteriza por dispor de uma vida nocturna que exerce grande atracção sobre elevado número de pessoas, em particular jovens, que se movimentam entre os vários espaços de diversão ali instalados ou que simplesmente permanecem no espaço público.

Nenhuma contestação nos merece pois a factualidade constante das alíneas a) e b) do ponto referido.

Já não assim no que respeita ao alegado na alínea c), na medida em que nada se comprovou nos autos a respeito dos locais de onde provêm os frequentadores da zona, bem como sobre os efeitos, supostamente negativos, de tal proveniência.

Sobre o sentimento de insegurança que a entidade requerente refere que se tem vindo a instalar entre a população residente e transeunte (cf. alínea d) da motivação de facto), importa ter em conta que se trata de um mero juízo conclusivo, extraído a partir do que aquela entidade qualifica como “um aumento de criminalidade, tanto real como percepcionada”.

Os dados estatísticos relativos aos tipos legais de crimes registados nas freguesias que incluem a zona do Bairro Alto, que se encontram juntos aos autos, permitem-nos todavia concluir que a criminalidade vem registando aumentos progressivos nos anos

considerados e que é acentuadamente mais elevada nas freguesias da Encarnação, Mercês e Santa Catarina, precisamente aquelas onde se situa a zona onde se pretende instalar o sistema de videovigilância.

Não foi fornecida informação a partir da qual nos seja permitido aferir da adequação do número de efectivos policiais afectos à zona às condições concretas com que se deparam no exercício das suas funções.

3 – Em face da materialidade invocada, importa que centremos a nossa análise sobre a questão de saber da idoneidade, necessidade e proporcionalidade da medida que se pretende ver autorizada, à luz dos critérios fixados pela Lei nº 67/98, de 26.10, e das exigências impostas pelo artigo 7º da Lei 1/2005.

3.1. No que respeita ao requisito enunciado no artigo 2º nº1, alínea c), da Lei nº 1/2005, é possível concluir que o sistema potencia o alcance do fim pretendido – protecção de pessoas e bens e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência –, atentas as características urbanísticas da zona (composta de cruzamentos de ruas estreitas) e o elevado número de pessoas que, durante a noite, acorre aos inúmeros estabelecimentos de restauração e bebidas existentes, após o que permanece na via pública consumindo álcool, circunstâncias que, conjugadas, nos parece poderem favorecer a ocorrência dos ilícitos criminais elencados nos autos.

Num contexto propício à descompressão e divertimento e atractivo de alguma marginalidade social, compreende-se que as forças de segurança, independentemente do número de efectivos afectados à vigilância da zona, tenham naturais dificuldades no combate ao referido tipo de criminalidade, o que não deixa de contribuir para o crescendo do sentimento de insegurança que a população em geral, e os residentes em particular, alegadamente vêm sentindo.

Parece-nos assim de inferir das referidas circunstâncias que a utilização de câmaras de vídeo pode auxiliar aquelas forças no exercício da sua actividade, constituindo um meio complementar à sua acção de prevenção da criminalidade, com capacidade de intervenção imediata na resolução de ocorrências, mas nunca como uma alternativa resultante da escassez de recursos humanos.

De resto, a entidade requerente também refere explicitamente que a utilização do sistema não visa substituir o elemento humano, mas antes conferir eficácia à sua actuação, através da gestão mais apurada dos meios técnicos e humanos disponíveis.

Neste pressuposto, é possível concluir pela necessidade e adequação do sistema para o alcance do fim visado com a sua instalação.

3.2. Todavia, é evidente que a utilização do sistema limita sempre os direitos das pessoas pois estas, ao saberem que estão ou podem estar a ser filmadas enquanto circulam, terão a tendência para controlar comportamentos que de outro modo e espontaneamente teriam.

Há assim de ponderar, em conformidade com o que dispõe o nº3 do artigo 7º da Lei nº 1/2005, a possibilidade e o grau de afectação desses direitos através da utilização de câmaras de vídeo no local em apreço. Isto é, cabe sopesar da proporcionalidade da medida que se intenta implementar.

Com efeito, em face do risco objectivo para a segurança e a ordem públicas que a situação descrita propicia, exige-se que se tente um equilíbrio de molde a que a intimidade e a privacidade apenas sejam afectadas na justa medida do estritamente indispensável.

Ora, na situação vertente pretende-se o funcionamento do sistema durante 24 horas por dia, abrangendo o período diurno durante o qual é claramente menor o risco da prática de delitos e mais fácil o combate e prevenção dos mesmos recorrendo ao mero policiamento de proximidade.

Aliás, como resulta do alegado pela entidade requerente, as questões de segurança e de prevenção da criminalidade que fundamentam o pedido de autorização em análise apenas se colocam durante a noite, porquanto consequência directa da vida nocturna que caracteriza a zona – cf. alíneas a) e b) do ponto II.1. supra.

Compaginando os interesses em jogo - por um lado a segurança e a prevenção da prática de crimes, e por outro os direitos das pessoas à imagem e à livre circulação -, 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 22 horas e as 7 horas, tendo em conta o horário de funcionamento de bares e discotecas e o consequente afluxo de pessoas a esses locais de diversão.

Nesta medida, a CNPD admite que, dadas as características da zona, a videovigilância, como meio complementar de prevenção e auxiliar da investigação criminal, se poderá mostrar necessária. Contudo, dadas as especificidades evidenciadas, apenas se admite o seu funcionamento durante o período da noite, entre as 22.00 H e as 07.00 H.

4 - De acordo com o n.º 4 do artigo 5º da Lei n.º 1/2005, a duração da autorização “*será a mais adequada aos fundamentos invocados no pedido*”.

A ausência de experiências anteriores que permitam estabelecer algum tipo de relação entre os índices de segurança e a existência de videovigilância, levando a concluir pela vantagem da utilização deste sistema, apenas permite a esta Comissão considerar a

permanência do sistema de videovigilância na zona do Bairro Alto, em Lisboa, durante o período máximo de seis meses.

Findo este período, caso a entidade responsável esteja interessada em manter o sistema em funcionamento deverá a apresentar pedido de renovação da autorização, devendo para o efeito comprovar a “*manutenção dos fundamentos invocados para a sua concessão*”. Este pedido está, tal como o pedido inicial, sujeito a parecer desta Comissão. (cf. artigos 3º n.º1 e 5º n.º 5, ambos da Lei n.º 1/2005).

IV. Em conclusão

Face a todo o exposto, a Comissão Nacional de Protecção de Dados emite **Parecer parcialmente positivo** à utilização do sistema de videovigilância como meio auxiliar na prevenção da prática de crimes e na investigação criminal, na zona do Bairro Alto, em Lisboa, **observadas que sejam as seguintes condições:**

1. O sistema apenas poderá estar em funcionamento entre as 22 Horas e as 07 Horas;
2. Não se admite a recolha e gravação de som;
3. A entidade responsável pelo tratamento deverá observar, em relação aos interessados, o cumprimento dos direitos de acesso e eliminação em conformidade com o disposto no artigo 10º nº1 da Lei nº 1/2005;
4. Só é permitida a utilização de câmaras fixas;
5. O sistema deverá prever o barramento dos locais privados, de molde a não focar locais privados (portas, janelas, varandas, etc.);
6. Não se permite a utilização de câmaras ocultas;
7. Não se admite a utilização de capacidade técnica de busca inteligente para identificação de pessoas;

8. Os procedimentos de segurança a adoptar pela entidade responsável devem incluir seguranças lógicas de acesso ao sistema;
9. O sistema apenas poderá ser utilizado pelo período de 6 meses, findo o qual deverá ser feita uma nova reavaliação dos pressupostos que determinaram a concessão deste parecer por parte desta Comissão.

*

A Comissão Nacional de Protecção de Dados deverá ser notificada da data do início do funcionamento do sistema.

Lisboa, 26 de Julho de 2009.

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



Luís Lignau da Silveira (Presidente)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Proc. 5482/2009

Votei contra o presente parecer, fundamentalmente, porque, sem estar convencido de que exista em 2009 um “risco” mais “razoável” de ocorrência de crimes do que acontecia em 2007 e 2008, me parece, sobretudo, que a concessão da autorização, mesmo nos termos cautelosos em que é admitida, vem afectar os direitos pessoais dos residentes e frequentadores do Bairro Alto em termos injustificados e desproporcionados.

À CNPD compete, no exercício da sua competência consultiva prevista na Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro, e tendo sempre em conta que a lei recortou a videovigilância dos espaços públicos de utilização comum como uma medida de tipo excepcional e provisório, (i) verificar se a finalidade legal indicada (protecção da segurança de pessoas e bens, prevenção de crimes) se justifica face às circunstâncias do caso concreto, (ii) fazer uma aplicação estrita da lei em todos os seus aspectos vinculados (de modo que sejam respeitadas, designadamente, todas as suas proibições), (iii) concretizar os pressupostos de facto da medida a adoptar (incluindo o da razoabilidade do risco de ocorrência de crimes), (iv) concretizar certos aspectos da estatuição das disposições legais entregues por lei à sua discricionariedade de escolha ou de conteúdo (proibição de gravação de som, fixação de um horário de funcionamento das câmaras, etc.), (v) fazer um juízo de ponderação da proporcionalidade em sentido estrito com vista à protecção de certos direitos pessoais e ainda, apesar da ressalva dos nºs 1, 2 e 5 da lei nº 1/2005, (vi) verificar se a adequação e necessidade da medida se não revelam manifestamente desajustadas no caso.

Compete-lhe também concretizar os princípios aplicáveis à Administração Pública por força da Constituição e do Código de Procedimento Administrativo, quer no que respeita à sua actividade em geral quer especificamente no que toca à protecção de dados pessoais.

Tendo em atenção este quadro normativo, sou de opinião que o “risco razoável de ocorrência”, naquele local, de crimes que justificariam a videovigilância, isto é, de crimes que podem ser prevenidos e dissuadidos pela sua instalação, não parece verificado, olhando para os dados que constam do processo:



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

- a) nem face o crescimento da criminalidade em termos absolutos, que não é assim tão elevado em comparação com os anos de 2007 e 2008;
- b) nem face à variação do número de crimes que suscitam maior alarme social, por exemplo, os roubos e outros crimes acompanhados de violência;
- c) nem especificamente face ao aumento dos crimes que podem ser dissuadidos pela instalação das câmaras (arrombamentos por ex., mas já não, ou dificilmente, o furto por carteiristas).

Mas não é apenas a tutela dos fins públicos invocados que se apresenta evanescente face aos pressupostos de facto da decisão a adoptar. Dadas as características territoriais do local (ruas estreitas, ambiente típico de bairro urbano castiço) e os seus usos habituais (lazer, vida quotidiana dos residentes), deve entender-se que o peso específico dos direitos pessoais dos residentes e frequentadores do Bairro Alto sai necessariamente muito reforçado quando nos abalançamos a formular um juízo de proporcionalidade em sentido estrito. Comparados o peso e a necessidade de protecção dos direitos em questão com a premência e a importância dos interesses públicos a prosseguir com a decisão de autorização, tendo a considerar que o direito à intimidade da vida privada e familiar dos residentes do bairro, o direito à intimidade da vida privada dos seus frequentadores nocturnos e os direitos à imagem e à livre circulação de ambas estas categorias de pessoas ficam insuficientemente garantidos, face ao estalão legal e constitucional, com uma pronúncia da CNPD de sentido favorável à instalação de um sistema de videovigilância.

Por último, constato que não constam do processo elementos que indiquem ter sido realizada, ou que venha a ser realizada antes da decisão de autorização, a audiência pública dos residentes das três freguesias afectadas, audiência que se revela necessária para garantir o direito dos interessados de participarem nas decisões administrativas que os afectam directamente previsto na Constituição e no CPA, o que aponta para uma possível invalidade da decisão que vier a ser adoptada.

O vogal da CNPD

(Vasco Almeida)