COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Processo 8195/10

PARECER Nº 2/2011

I.RELATÓRIO

Pelo Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, por via de ofício datado de 2NOV10 e recebido nesta CNPD na mesma data foi solicitada, nos termos e para os efeitos do regime expresso na Lei 1/2005 de 10 de Janeiro, a emissão de parecer prévio para renovação de autorização para utilização do sistema de videovigilância da Zona Histórica do Porto.

Foram solicitados esclarecimentos, a respeito de dúvidas que se suscitaram e que se entenderam pertinentes para uma conscienciosa ponderação, como se pode extrair de fls. 22 e seguintes.

Com efeito, por despacho proferido em 3NOV10, o qual foi cumprido em 4NOV10, foram pedidos esclarecimentos ao Gabinete de Sua Excelência o Sr Ministro da Administração Interna, respeitantes ao tipo de crime e respectivas taxas, ocorridos no local em referência e comparativamente com outras zonas e. bem assim, elementos que evidenciassem a realidade criminal antes da implementação do sistema e após.

Por ofício datado de 20 de Dezembro de 2010, do Gabinete de Sua Excelência a Srª Secretária de Estado da Administração Interna, foi

informada esta CNPD "...não existirem condições para enviar os esclarecimentos solicitados pela CNPD, em virtude de, até à presente data, não ter dado entrada (...) a informação solicitada".

A coberto do ofício do Gabinete de Sua Excelência a Srª Secretária de Estado da Administração Interna, datado de 29DEZ10 e entrado nesta CNPD na mesma data, foram fornecidos alguns dos elementos solicitados, sendo que outros em falta, foram enviados através de ofício de 30DEZ10, aqui entrado a 31DEZ10.

Resulta ainda claro que não foram prestados todos os esclarecimentos pedidos, mormente por parte da Polícia Judiciária, na parte respeitante aos crimes e seu número, cometidos na zona da Ribeira do Porto entre as 21 e as 7 horas, aspecto importante para ponderação da necessidade de renovação e extensão da autorização anteriormente concedida, com base no Parecer emitido no domínio do processo 555/07.

Contudo, não pretendendo esta CNPD causar quaisquer delongas e cumprir, como vem sendo seu apanágio, atempadamente as atribuições que lhe são acometidas por Lei, emite-se parecer com os dados disponíveis.

Com o presente pedido, pretende-se não só renovar a implementação do sistema de videovigilância existente, como estender o seu funcionamento para as 24 horas do dia.

II.DOS FACTOS A ATENDER

-A Zona Histórica do Município do Porto, comummente 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 movimentada, 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;

-Por despacho proferido em 10 de Dezembro de 2007 por Sua Excelência o Sr. Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna e após Parecer desta CNPD, foi autorizada a implementação de um sistema de videovigilância, em virtude de ao tempo a realidade alegadamente urgente e premente que foi apresentada o ter justificado;

-Porém a efectiva implementação apenas ocorreu em 1 de Novembro de 2009;

-Desde esta activação, segundo afirmação do Gabinete de Sua Excelência a Srª Secretária da Administração Interna, houve um decréscimo no total de crimes na área em causa, no valor de 9,8%;

-Dos números apresentados pela PSP verifica-se que na zona em causa, crimes houve que antes da existência e depois da existência do sistema se mantiveram em **prática e número semelhante** (ofensa à integridade física 13 entre NOV08 e OUT09, 13 entre NOV09 e OUT10, furto em estabelecimento 4 entre NOV08 e OUT09, 4 entre NOV09 e OUT10), **outros que aumentaram** (ameaça/coacção 3 entre NOV08 e OUT09, 8 entre NOV09 e OUT10, furto em veículo 2 entre NOV08 e OUT09, 3 entre NOV09 e OUT10, furto por carteirista 56 entre NOV08 e OUT09, 65 entre

NOV09 e OUT10, roubo na via pública 3 entre NOV08 e OUT09, 4 entre NOV09 e OUT10, outros roubos 1 entre NOV08 e OUT09, 2 entre NOV09 e OUT10) e **outros diminuíram** (furto em residência 2 entre NOV08 e OUT09, 1 entre NOV09 e OUT10, outros furtos 7 entre NOV08 e OUT09, 4 entre NOV09 e OUT10, dano 4 entre NOV08 e OUT09, 3 entre NOV09 e OUT10);

-Dos números apresentados pela PJ retira-se que foram registadas na Ribeira do Porto, entre 1NOV08 e 1NOV09 4 ocorrências, sendo apenas uma na via pública e entre 1NOV09 e 10DEZ10 8 ocorrências, sendo apenas 3 na via pública;

-Dos dados fornecidos pela PSP, ressalta igualmente que o maior número de crimes ocorre entre o período 21H00 – 7H00 (ofensas à integridade física, 7 dos 13 verificados, furto em veículo 2 dos 3 verificados, furto em outros edifícios o único ocorreu à noite, furto em estabelecimento 2 dos 4 verificados, furto por carteirista 37 dos 65 verificados, outros furtos 3 dos 4 ocorridos, roubo todos verificados à noite, dano 2 dos verificados);

-A área coberta com a videovigilância constitui 0,06% do total do Concelho do Porto;

-A Zona Histórica do Porto, surge referenciada em roteiros turísticos nacionais e internacionais como ponto de visita a realizar;

-Nesta zona têm-se verificado 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;

-O sistema de videovigilância em causa 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 declarado, 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, declara-se que existem colocados 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;

-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 para renovação da implementação do sistema existente e seu alargamento em termos temporais.

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

Recorrendo aos ensinamentos de VIEIRA DE ANDRADE in "Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976, 1983, pg. 221 "...não pode ignorar-se que nos casos de conflito, a Constituição protege diversos valores ou bens em jogo e que não será lícito sacrificar pura e simplesmente um deles ao outro", havendo assim que proceder a uma ponderação/peso de molde a que a existir sacrifício de um direito, este seja justificável, adequado, proporcional e o estritamente necessário.

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

Com efeito, o sistema já existente 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, ainda que com a existência do sistema não tenha na verdade havido um grande decréscimo da criminalidade e que, em alguns casos, porventura os que seria de esperar uma clara diminuição (roubos, furtos), tenha havido um aumento desde a existência de videovigilância, 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.

Atende-se aqui, a uma situação menos favorável de vasto número de famílias, face ao quadro económico do país, sempre propício a um aumento de criminalidade.

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 conhecida 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, como anteriormente, 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 os números apresentados de modo cristalino demonstram que a maior taxa de incidência opera à noite, referindo-se de modo óbvio a fls. 14 que há na zona "…um acréscimo na frequência de espaços de diversão nocturna", o que denota ser nesse tempo mais provável a existência de comportamentos passíveis de censura criminal por maior afluência e logo mais possibilidades de actuação de modo mais camuflado.

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 de

manter 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.

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 da renovação do sistema, deverá ser feita uma avaliação sobre o funcionamento e eficácia do mesmo, para o alcance da finalidade legal estabelecida;

8.Consigna-se que posteriores renovações devem ser solicitadas com antecedência bastante para uma análise e ponderação de todos os elementos existentes e devidamente instruídas pela entidade proponente, com dados e informação claros e objectivos.

Lisboa, 10 de Janeiro de 2011

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

Luís Lingnau Silveira (Presidente)

COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

DECLARAÇÃO DE VOTO

Processo nº 8195/10

Votei vencido no processo acima referido, em que se decidiu emitir parecer favorável à renovação da autorização de utilização do sistema de videovigilância na zona histórica do Porto, fundamentalmente por duas ordens de razões.

À uma, porque, tratando-se de uma medida prevista pela Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro, para *situações excepcionais* de ocorrência de certos riscos para pessoas e bens – como resulta, mais detidamente, do parecer relativo ao processo nº 10946/2008 (videovigilância na cidade da Amadora), de que fui relator – e *constituindo, portanto, obrigação da CNPD ser muito rigorosa na apreciação dos respectivos fundamentos*, não fiquei inteiramente convencido pelas razões expostas no texto da presente deliberação.

De facto, o parecer reconhece que não houve grande decréscimo da criminalidade na zona histórica do Porto e que, em alguns casos, onde seria de esperar maior eficácia, como nos roubos e nos furtos, houve até um aumento dos crimes registados – sendo que a maior parte desses factos veio a ocorrer no período de funcionamento das câmaras.

Pretende, no entanto, que a finalidade prevista no artigo 2º, alínea *c)* da Lei nº 1/2005 (prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência) se encontra verificada – o que, em meu entender, só pode ser levado à conta de consideração meramente abstracta – e acaba por justificar a renovação da medida atendendo sobretudo às características físicas e a certas

especificidades da vida cultural do espaço em questão, razões que, para mim, não são suficientemente ponderosas para uma deliberação em sentido positivo.

Além disso, considera ainda que a medida se revela idónea e necessária face à sua finalidade e que, se for mantida entre as 21 horas da noite e as 7 horas da manhã, não restringe de modo desproporcionado os direitos das pessoas que são por ela afectadas – e isto, apesar de o artigo 7º, nºs 1, 2 e 9 da Lei nº 1/2005 postular que os aspectos nucleares relativos à adequação e necessidade da medida sejam da competência do membro do Governo que tutela a força de segurança requerente e se encontrem, portanto, excluídos do horizonte de apreciação desta Comissão.

À outra, porque entendo que, no caso concreto, *não se encontra verificado de modo positivo um número suficiente de índices* que permita deliberar no sentido da emissão de parecer favorável à renovação da medida.

Podemos admitir que, no período de 2009-2010, quando comparado com o período anual imediatamente anterior, houve permanência de um certo risco de ocorrência dos factos criminosos que se pretendem prevenir (ainda que situado abaixo do limiar do risco "razoável" referido na alínea *c)* do artigo 2º da Lei nº 1/2005).

E também que a ocorrência e variação de tal risco se encontram vinculadas às características geográficas e culturais concretas da zona histórica do Porto.

No entanto, a verificação destes dois índices é manifestamente insuficiente.

Mais importante e, em nosso entender, decisivo para este caso concreto, é que o risco seja quantificado em função da subida das taxas de criminalidade. Ora, não só não houve aumento global, como, além disso, a taxa de criminalidade dos crimes tidos à partida como mais importantes acabou por diminuir.

Por outro lado, considerando que a ocorrência e variação do risco devem apresentar números significativos e que são irrelevantes as pequenas variações, temos de concluir que este índice não se encontra verificado no caso concreto.

Finalmente, o risco em causa deveria ser aferido em relação a determinada espécie de criminalidade apresentada no pedido inicial como especialmente relevante, como os crimes de roubo e de furto (precisamente aquela que a instalação das câmaras visava dissuadir e reprimir), o que, face aos números apresentados, manifestamente não veio a acontecer na Ribeira do Porto no período em questão.

Vasco Almeida

Vasco Almeida (Vogal da CNPD)