COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

PROCESSO N.º 9592/2010

PARECER N.º 1/2011

PEDIDO

Através do Gabinete da Senhora Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna (GSEAAI) foi solicitado o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre um projecto para segunda renovação da autorização da instalação, pela Guarda Nacional Republicana (GNR), de um sistema de videovigilância no recinto da Fábrica do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima.

Preconiza-se a manutenção do actual sistema, em idênticas condições de funcionamento conforme anteriormente autorizado, após Pareceres desta Comissão.

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.

Cumpre emitir parecer.

PARECER

SISTEMA

Em breve síntese, actualmente, o sistema instalado compreende oito câmaras de vídeo que cobrem o espaço do Santuário visualizando-o globalmente mas sem que as câmaras visionem os locais mais restritos para a prática do culto religioso como são os interiores das igrejas,

capelas e outros espaços de devoção nomeadamente o interior da queima das velas. O sistema grava unicamente imagem limitando-se o "alerta de voz" que equipa o sistema a um mecanismo de iniciativa de funcionamento sem proceder a qualquer gravação de som. As imagens são conservadas por trinta dias e expirado esse prazo, caso não sejam consignadas em processo penal, são destruídas, com a notícia de tal facto lavrado em auto.

O sistema é gerido pelo Destacamento de Tomar da GNR, ao qual pertence o Posto Territorial de Fátima e mereceu parecer favorável da entidade que superintende religiosamente o espaço.
As imagens captadas apenas podem ser comunicadas ao Ministério Público, nos termos do nº 1 do artigo 8º da lei 1/2005, de 10 de Janeiro, sendo totalmente proibida a comunicação para qualquer outra entidade, pública ou privada, bem como é proibida a cessão ou cópia das gravações, tudo em obediência ao nº 3 do artigo 9º da lei 1/2005, de 10 de Janeiro.

Para além do dever de sigilo profissional, as pessoas que acedem aos dados pessoais tratados estão vinculadas, de acordo com o nº 2 do artigo 9º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, pelo dever de sigilo, sob pena de procedimento criminal. O dever de informação dos titulares, previsto no artigo 4º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, está assegurado. O dever de informar contempla os elementos previstos nas alíneas do artigo 4º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro. A entidade responsável assegura a fiabilidade e inviolabilidade do sistema e adopta medidas de segurança da informação que garantem um nível de segurança adequado em relação aos riscos e à natureza dos dados e igual obrigação recai sobre qualquer eventual subcontratante.

O horário de funcionamento do sistema é ininterrupto.

JUSTIFICAÇÃO DO PEDIDO DE RENOVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO

Como fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da renovação da autorização da instalação do sistema, foram apresentados, pela entidade solicitante, as seguintes:

O Santuário tem características próprias e outras decorrentes das actividades nele desenvolvidas que, em concreto, evidenciavam elevados riscos objectivos para a segurança e ordem públicas, tais como: a existência de apenas 6 saídas, duas das quais com túneis com diminuta capacidade de escoamento e outras duas com escadas (risco que se transformou em ocorrência efectiva em 12 de Maio de 2007), diferenças de cotas nas superfícies criando amplas zonas côncavas com maior dificuldade de escoamento e acesso, elevado afluxo de pessoas em determinados momentos, ascendendo a 500.000 pessoas em simultâneo no local.

Em 10 de Janeiro de 2010 ocorreu uma situação de vandalismo sobre paredes estátuas do Santuário com pintura de palavras indiciadoras de desrespeito pelo culto ali praticado.

Entre 2007 e 2010 o furto por carteiristas teve uma redução de 2% na freguesia de Fátima atingido, para a área do Santuário, uma redução de 17%.

Em idêntico período o número de suspeitos do cometimento de crimes passou de 24 para o biénio de 2007/2008 para 38 no biénio de 2009/2010 e com idênticas balizas temporais o número de carteiras recuperadas passou de 410 para 437 e de 168 para 269, com o consequente aumento dos valores recuperados.

O funcionamento em contínuo do sistema melhorou a sua eficácia.

A entidade religiosa responsável pelo Santuário considera que o funcionamento do sistema tem garantido uma melhor coordenação no fluxo de peregrinos, uma maior, mais demorada e tranquila afluência dos peregrinos durante a noite e concorda que houve uma redução no número de carteiras furtadas.

VIDEOVIGILÂNCIA

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.

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 vitima 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 o que opera há mais de um ano é o agora sob análise, que adianta-se, não ilide esta afirmação, pelo contrário.

Existem também dados de experiências estrangeiras que apontam para parcos resultados. Recorda-se, como já se focou em anteriores pareceres sobre estas matérias, o caso da Inglaterra onde sobem as críticas a uma sociedade cada vez mais vigiada pela tecnologia com avultados custos e diminutos resultados que pouco justificam o enorme sacrifico que a sua utilização representa para sociedades que se querem livres, democráticas e assentes na responsabilização individual dos cidadãos. 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.

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 muitos sistemas, devidamente legalizados, montados em postos em bancos e postos de abastecimento de combustíveis poucos ou nenhuns 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.

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 suspensa ou revogada, a todo o tempo, mediante decisão fundamentada.

Isto é o legislador nacional não quis, a utilização da videovigilância 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.

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 - Nºs 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. ° - n. °5 da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro), a criminalidade no local efectivamente diminuiu. A não ser assim terá que se concluir que, em principio, 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, unicamente quando justificável, acorrer a situações pontuais determinadas por condições anómalas.

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.

CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA RENOVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO

Os dados justificativos que foram apresentados pela entidade requerente que fundamentaram os anteriores pareceres da CNPD, sobre este assunto, afiguraram-se então idóneos para concluir

pela necessidade de sacrificar os direitos à imagem, à livre circulação e à reserva da intimidade da ida privada da generalidade dos cidadãos para se combater uma situação de criminalidade anómala que tendo em conta as circunstâncias concretas do local só podia 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, sem perder de vista o entendimento de que o tratamento de dados pessoais que consiste na captação e gravação de imagens dos titulares no recinto, acessos e área envolvente do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima condiciona e restringe os direitos fundamentais dos cidadãos titulares abrangidos por esse tratamento, tais como o direito à privacidade e à reserva da intimidade da vida privada, o direito à protecção dos dados pessoais e o direito à fruição da liberdade de culto e de religião. Porém face à finalidade para a qual a lei, Lei 1/2005, de 10 de Fevereiro, concede legitimidade para este tratamento, os meios utilizados que provocam as restrições e afectações que recaem sobre tais direitos, além de serem adequados e necessários para a prossecução dessa finalidade, não se mostraram excessivos e, por isso, foram admitidos nesta ponderação concreta da proporcionalidade ajuizada pela CNPD.

A apreciação agora feita refere-se já a dezanove meses. Não pode deixar de se dizer que os resultados, no que à diminuição da criminalidade respeita, quando comparados com a qualidade dos valores que se sacrificam, são irrisórios. Mesmo considerando o facto do número de peregrinos ter diminuído no período em apreciação, os resultados, são, num universo de 350.000 pessoas, de menos 46 ocorrências e de mais 14 suspeitos identificados. E, realce-se, sem qualquer demonstração de que tais diminutos resultados se tenham devido à utilização da videovigilância e não aos múltiplos outros factores que para tal podem ter contribuído.

Quando o meio empregue é a videovigilância que 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 licito 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.

A mera afirmação genérica de que os resultados do emprego da videovigilância foram bastante positivos pouco significa. Se de cinco crimes se passar para quatro há, estatisticamente, uma diminuição de 20% mas seria abusivo fazer extrapolações com estes dados, ademais em matéria de tão grande importância como seja a dos direitos dos cidadãos.

Porém a ponderação que sobre estas matérias a CNPD tem feito, sempre no estreito quadro legal da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, reafirma-se, tem tomado em consideração a especial configuração dos locais onde o emprego da videovigilância é de considerar. Efectivamente a lei afirma, nas finalidades do emprego de sistemas de videovigilância em locais públicos de utilização comum, também o da segurança de pessoas e, de entre os factores que a podem colocar em perigo, a envolvente espacial de um grande número de pessoas concentradas numa mesma ocasião é indiscutivelmente uma delas.

Se para a aferição da bondade ou inutilidade do emprego da videovigilância 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 pode proceder à tomada de decisão, obedecendo ao princípio da proporcionalidade e portanto à lei, no que à segurança das pessoas respeita, não se deve ficar na expectativa de que ocorra uma situação com graves consequências físicas e psicológicas para as pessoas para só então, posteriormente, se concluir que o emprego da videovigilância a teria evitado ou minimizado.

Indiscutivelmente o Santuário de Fátima, a continuar a concentrar uma enorme densidade pessoas, em geral animadas de um particular estado de espírito, que convida mais a introspecção do que ao alerta dos sentidos, e que, incluindo inimagináveis situações anómalas, poderão ter que, até em tumulto, abandonar o local que, como se afirma, dispõe, unicamente de seis saídas, quatro das quais pouco operacionais, poderá, se dotado de videovigilância, possibilitar uma melhor coordenação dos esforços de socorro das autoridades e meios de protecção civil.

CONCLUSÃO

Com as reservas acima colocadas, a CNPD dá parecer positivo à renovação da Autorização para o funcionamento do sistema de videovigilância que se encontra implementado na Fábrica do Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima pelo período de um ano.

Novamente se chama-se a atenção para a necessidade de se obterem elementos fiáveis e comparáveis, qualitativos e quantitativos, sobre a evolução da criminalidade e das situações de insegurança física e dos seus bens dos frequentadores da área coberta pelo sistema, de molde a que seja possível estudar se os resultados obtidos na sua eventual melhoria são ou não obtidos em consequência do emprego da videovigilância e justificam restringir os direitos fundamentais dos cidadãos titulares abrangidos por esse tratamento, tais como o direito à privacidade e à reserva da intimidade da vida privada, o direito à protecção dos dados pessoais e o direito à fruição da liberdade de culto e de religião.

E também não se pode deixar de, uma vês mais, se realçar que a lei só permite a utilização destes sistemas excepcionalmente pelo que as situações de protecção de pessoas e bens que justificam o pedido deverão merecer outras urgentes soluções.

Lisboa, 10 de Janeiro de 2011

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

Luis Lingnau Silveira (Presidente)