

PROCESSO N.º 7332/2010

PARECER N.º 5/2011

PEDIDO

Através do Gabinete da Senhora Secretária de Estado Adjunto e da Administração Interna (GSEAAI) foi solicitado novamente 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 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.

Cumprasse assim emitir parecer.

PARECER

SISTEMA

Em breve síntese, o sistema proposto é idêntica ao que anteriormente já fora proposto, que deu origem ao Processo 2806/2009 concluído com o Parecer N.º 62/2009, de 21 de Setembro de 2009, da CNPD. No entanto o número de câmaras é agora aumentado para cinquenta e as áreas da sua implementação alargadas para as zonas dos Restauradores, Martim Moniz e Avenida Almirante Reis.

JUSTIFICAÇÃO

Como fundamentos justificativos da necessidade e conveniência da instalação do sistema de vigilância por câmaras de vídeo foram apresentados as que já anteriormente o haviam sido e juntou-se um Inquérito elaborado no âmbito de uma pareceria entre a Universidade Lusófona e a União das Associações de Comércio e Serviços de Lisboa.

DILIGÊNCIAS

Porque no pedido de parecer era referida a existência de estudos que teriam sido efectuados sobre o emprego de videovigilância noutros espaços públicos de utilização comum foram eles solicitados ao GSEAAI que respondeu que não possui tais estudos.

Por outro lado o acima referido Inquérito limita-se a trabalhar as opiniões de alguns comerciantes e transeuntes sem se debruçar sobre os aspectos legais do problema.

DIREITO

Este novo pedido não ultrapassa as reservas que foram colocadas pelo Parecer N.º 62/2009, de 21 de Setembro de 2009, da CNPD, que aqui se dá como inteiramente reproduzido. Diga-se, de passagem, que parece que este novo pedido ignora aquele parecer negativo, não intentando de alguma forma ultrapassar as objecções legais então ali formuladas, nomeadamente, num dos elementos decisivos para a ponderação da oportunidade da solução proposta, "prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência", pois se verifica que afinal ocorreu na área considerada uma diminuição da criminalidade registada, como o próprio pedido, aliás, reconhece.

Novamente se afirma que 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.º 1 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 concorre para a demonstração de que o legislador nacional não quis que a utilização da videovigilância em locais públicos de utilização comum da responsabilidade das forças de segurança 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.

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 - 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. 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 obriga a que a actividade do poder público seja 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.

Ora acontece que os novos 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 agora apresentados de modo algum mostram um quadro de ocorrência de criminalidade anómala, pelo contrário até num período de três anos se afigura ter estabilizado ou até diminuído.

O sentimento de insegurança, que o inquérito que foi junto ao pedido quer realçar, como é sabido, por regra não tem correspondência com a real insegurança pois é percepcionado por quem, em geral, não tem contacto directo com o crime. E certamente não pode ser valorado senão no escrutínio com dados objectivos da criminalidade concretamente existente. Meras opiniões não podem, de modo algum, ultrapassar o estudo sobre factos.

Por fim, não se apontam nem se vislumbram, independentemente da criminalidade, que naquele espaço sejam espectáveis situações de insegurança das pessoas probabilisticamente superiores a de outros locais.

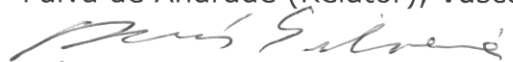
CONCLUSÃO

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

É este o parecer da CNPD

Lisboa, 17 de Janeiro de 2011

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


Luís Lingnau Silveira (Presidente)