

Processo 3328/07

PARECER Nº 21/2008

I. RELATÓRIO

Na sequência de despacho de 8 de Agosto de 2007, do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, foi enviado à CNPD (a coberto do Ofício nº 2429, de 9 de Agosto de 2008 – Pº 27 – 741/07, do Chefe de Gabinete) o pedido de autorização, formulado pela Câmara Municipal de Portimão, para instalação de videovigilância na Praia da Rocha, a fim de esta Comissão proferir o parecer previsto na Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro.

De molde a fundamentar tal pedido invoca-se, em síntese, o seguinte:

-A área geográfica da Praia da Rocha tem uma dimensão aproximada de 3000 metros lineares, tendo nas suas extremidade Este, o Forte de Santa Catarina e a Oeste a Rotunda dos Três Castelos. A sul tem o mar, e paralelo a este, a Avenida Tomás Cabreira e o passeio pedonal da Praia da Rocha. A norte, esta área é ilimitada pela via rodoviária Avenida das Comunidades Lusíadas ou V3;

-Esta área turística, tem de largura máxima cerca de 500 metros;



-A área da Praia da Rocha é caracterizada por ter 21 empreendimentos hoteleiros e cerca 200 estabelecimentos de restauração e bebidas, e uma capacidade de estacionamento de viaturas na ordem das 5000;

-Existem ainda caixas multibanco, instituições bancárias, casa de câmbios, casino, praças de táxi e zonas residenciais;

-A Praia da Rocha tem actividade turística intensa, verificando-se a título d exemplo que em 2004, foi registado um total de 2.457.454 dormidas no mercado oficial hoteleiro, desconhecendo-se o número de dormidas do mercado paralelo e nas casas de acolhimento familiar;

-A área em causa é caracterizada por uma elevada flutuabilidade populacional e viária, devido à sazonalidade inerente ao tradicional “turismo de sol e praia”;

-Na área a implementar as câmaras fixas é vulnerável à ocorrência de ilícitos criminais como burlas, tráfico e consumo de estupefacientes, venda de artigos contrafeitos e de DVD's pirateados, venda ambulante associada à venda de produtos contrafeitos, venda de artigos alimentares sem licença, furtos, roubos e actos de vandalismo;

-Um outro factor de risco são as potenciais acções violentas com repercussões a nível internacional, pois a área turística da Praia da



Rocha é uma zona de elevada concentração de múltiplas nacionalidades;

-A área em análise é frequentada por um número elevado de cidadãos, com boas vias de acesso, considerando que permitem aos potenciais criminosos dissimular-se na multidão e fugir, dificultando (ou mesmo impossibilitando) uma identificação e subsequente apuramento de responsabilidades criminais;

-A visualização de imagens será exclusivamente feita por elementos com funções policiais, ficando os ecrãs de monitorização instalados na Secção Policial da PSP de Portimão;

-Em todos os acessos da área em causa serão colocados avisos, em português e inglês, informando as pessoas da existência do sistema de videovigilância;

-A gravação das imagens terá lugar em compartimento a que apenas terá acesso o operador de serviço no Centro de Comunicações;

-Nas imagens captadas constará a data, hora e local de captura das mesmas, bem como uma marca de água de autenticação;

-As imagens captadas serão guardadas até à sua destruição na sala de controlo;



-As gravações serão destruídas no prazo máximo de 30 dias, com excepção das situações legalmente previstas – nomeadamente a do envio ao Ministério Público das gravações de imagens com relevância criminal;

-Pretende-se implementar um total de 20 unidades (câmaras);

-A maioria dessas câmaras (12) permite a visualização da Av^a Tomás Cabreira (via marginal à praia) desde a rotunda dos Três castelos à rotunda junto do Forte de S. Catarina – ou seja, em toda a sua extensão;

-As restantes têm colocações diversas, todas a Norte daquela Avenida e abrangendo, designadamente, parques de estacionamento e vias de acesso à zona central da Praia da Rocha;

-As características principais do equipamento a utilizar são:

- a) Equipamento tipo “Dome” com rotação de 360° e de 180°;
- b) Modo diurno e nocturno;
- c) Zoom necessário para reconhecer elementos identificativos à distância de 500 (13 câmaras) a 1000 (7 câmaras) metros;
O zoom útil será o necessário para que as imagens captadas permitam constituir elemento probatório.
- d) Criação de máscaras de privacidade;
- e) Legendagem de imagem (local, data, hora);



-O responsável pelo tratamento será o Comando da PSP de Faro.

Na sequência de informações complementares solicitadas no decurso da instrução dos autos, através do Ofício 017675 de 30NOV07 da Direcção Nacional da PSP foi esclarecido:

- Relativamente à taxa e tipo de criminalidade nos locais objecto de vigilância, os dados oficiais da PSP relativamente à criminalidade são os seguintes:

TIPO CRIME	ANOS	2005	2006	2007 (1.º Sem.)
<i>Crimes contra as Pessoas</i>		26	41	18
<i>Crimes contra o Património</i>		146	235	75
<i>Crimes contra a Vida em Sociedade</i>		10	12	13
<i>Crimes em Legislação Avulsa</i>		23	12	2
TOTAL		205	300	108

-Os dados relativos à Autoridade Marítima Nacional, de acordo com informação prestada pelo Comando Local da Polícia Marítima de Portimão, são os seguintes:

TIPO CRIME	ANOS	2005	2006	2007 (1.º Sem.)
<i>Crimes contra as Pessoas</i>		1	3	1
<i>Crimes contra o Património</i>		11	17	5
TOTAL		12	20	6



-Posteriormente, em 5 de Dezembro de 2007, foram ainda recebidos os dados de crimes recolhidos pela Polícia Judiciária, a saber:

Praia da Rocha				
Tipo de Crime	2005	2006	2007	
<i>Passagem de moeda falsa</i>	8	6	10	
<i>Roubo/Sequestro</i>	1	1	3	
<i>Averiguações de causa da morte</i>	1	4	3	
<i>Ofensas à integridade física</i>	0	2	1	
<i>Extorsão</i>	1	0	1	
<i>Associação criminosa</i>	0	0	1	
<i>Tráfico estupefacientes</i>	2	3	2	
<i>Abuso de confiança</i>	1	0	0	
<i>Crimes informáticos</i>	0	0	3	
<i>Dano</i>	1	0	1	
<i>Incêndio em residência</i>	1	2	1	
<i>Incêndio em viaturas</i>	1	0	1	
<i>Furtos</i>	8	1	1	
<i>Violação/Sequestro</i>	0	1	0	
<i>Violação</i>	1	2	0	
<i>Falsificação documentos</i>	2	1	0	
<i>Falsificação notação técnica</i>	0	1	0	
<i>Ameaça</i>	1	0	0	
<i>Burlas</i>	2	4	0	
<i>Roubo com arma de fogo</i>	2	1	0	
<i>Roubo com arma branca</i>	1	1	0	
Totais	34	30	28	

-Em 5 de Março de 2008, a Direcção Nacional da PSP acrescentou que estava ainda a recolher elementos estatísticos sobre outras localidades do concelho de Portimão, que depois seriam remetidos, os quais ainda não foram remetidos.

II.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.

O risco em causa é, face ao que enuncia o artº7º/nº5 do citado complexo normativo, um risco objectivo já que estipula a “autorização para utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e ordem públicas”.

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 outras notas do 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.

Acresce que não pode a instalação de câmaras fixas ocorrer em áreas que, apesar de situadas em locais públicos, sejam, por natureza, destinadas a ser utilizadas em resguardo - nº 4.

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.

A captação de sons é, como regra, vedada, salvo se ocorrer perigo concreto para a segurança de pessoas e bens - artº 5º/ nº 3, al c).

A excepionalidade das medidas em questão é, enfim, revelada pela sua natureza temporária.

A correspondente autorização, cuja duração deve ser a mais adequada aos fundamentos invocados, só pode ser concedida por um período



máximo de um ano, embora renovável, se se comprovar a manutenção das razões que a justificaram -artº 5º/nºs 4 e 5.

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.

Convém igualmente adiantar que, sendo inquestionável que o recurso ao uso destes meios, implica sempre uma invasão/compressão/restricção 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, conseqüentemente 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 a implementar atribui a responsabilidade ao Comando da PSP de Faro, 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.

Cumpra 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 de todas as 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, surgem sérias dúvidas quanto à existência de factos concretos e seguros, pelo menos atentando no que se alega, que possam ser integradores do conceito inserto na al.c) do artº 2º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Desde logo, olhando à arquitectura/desenho do núcleo citadino em causa, uma Avenida de alguma amplitude e quase em linha recta, onde não abundam “recantos”/”becos” de pouca dimensão, exiguidade e de difícil acesso, crê-se poder encontrar-se outra via no sentido da fiscalização/prevenção pretendida.

Anote-se ainda que o argumento usado de que a grande concentração populacional é motivadora/implusionadora da prática de crimes não vem suportada em dados factuais concretos, mormente face aos números apresentados, sendo que tendo em atenção os números últimos remetidos pela PJ parecem até demonstrar um decréscimo de práticas criminosas na zona da Praia da Rocha, de 2005 para 2006 e de 2006 para 2007, em



números totais e, em relação a criminalidade tida como mais grave/potenciadora de gerar sentimentos de intranquilidade e insegurança, apelando a critérios espelhados na Lei Processual Penal.

Cite-se a título de exemplo do acima dito que a nível de totais gerais, 2005 regista 34 crimes (figurando 1 roubo/sequestro, 8 furtos, 2 roubos com arma de fogo, 1 roubo com arma branca), 2006 regista 30 crimes (figurando 1 roubo/sequestro, 1 furto, 1 roubo com arma de fogo, 1 roubo com arma branca) e 2007 regista 28 crimes (figurando 3 roubos/sequestro, 1 furto, 0 roubo com arma de fogo, 0 roubo com arma branca).

Os números apresentados pela PSP e pela Polícia Marítima, em termos globais e relativos à salientada tipologia, apresentam igualmente uma tendência de decréscimo.

Refira-se também que o pedido apresentado se estriba ainda em outras realidades criminais, como sejam, venda de artigos pirateados, venda de artigos alimentares sem licença, condução ilegal, crimes contra direitos de autor, exploração ilícita de jogo que, dada a sua natureza e particularidade, bem como sua dimensão/significado no seio da comunidade em geral, não parecem justificar a compressão de direitos pessoais fundamentais, de milhares de pessoas e cumpridores cidadãos que circulam pela dita Avenida, de forma descontraída e com o direito de, ainda que indirectamente, não se encontrarem permanentemente vigiadas e observadas.

Colhe referir que o último Relatório Nacional de Segurança Interna publicado em Março de 2008 – vd. www.mai.gov.pt - indica que “...o



facto de os crimes de roubo na via pública (excepto esticção), rapto, sequestro e tomada de reféns e o roubo a banco ou outro estabelecimento de crédito também apresentarem decréscimos (...) o nosso país continua a apresentar, (...), baixos índices de criminalidade participada, dispondo de Forças e Serviços de Segurança eficazes e competentes”.

Aduz-se no pedido formulado sustentando a necessidade de implementação da videovigilância na Av^a Marginal da Praia da Rocha – Av^a Tomás Cabreira - , a existência de um casino, estabelecimentos nocturnos, instituições bancárias.

Se se pretende referir que esta realidade/espacos, reclamam uma atenção e protecção especiais, cumpre dizer que as mesmas estão obrigadas, por força de diplomas legais próprios e específicos, certamente por se reconhecer serem de diferenciar, a ter sistemas de videovigilância que possibilitem a protecção e a prevenção, pelo que não se vislumbra qual a necessidade de “duplicação”. Diga-se ainda que outros estabelecimentos comerciais, terão por certo os seus próprios sistemas de videovigilância como vem sendo solução que generalizadamente vem sendo procurada.

Em presença dos argumentos elencados, crê-se que escasseiam factos que permitam ilustrar “in casu” a exigência necessidade.

Cabe então agora, sopesar o aspecto proporcionalidade, não só partindo dos critérios da Lei nº67/98 de 26 de Out. mas essencialmente das exigências plasmadas no artº7º da Lei nº1/2005 de 10 Jan.

Já se afirmou que o sistema a implementar face às características do local por um lado e, o tipo de delitos que se afirma se vêm verificando com maior intensidade e em maior número, surge exagerado.



Por outro lado é 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 como se invoca, 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 como se expendeu, a implementação de um sistema de videovigilância em funcionamento 24 horas por dia em presença da realidade física descrita, do tipo de crimes que alegadamente se visa combater/prevenir é claramente desproporcionado.

Aliás é a própria PSP que no ofício 017675 de 30NOV07 afirma que a criminalidade que se verifica na zona em causa “não sendo muito grave (...)”.

Deste modo, compaginando os interesses em jogo, por um lado a segurança e a prevenção da prática de crimes e, por outro os direitos das pessoas – direito à reserva da vida privada, direito à imagem, direito à protecção de dados, direito à liberdade de deslocação, entre outros - , recorrendo a um juízo de proporcionalidade baseado nos dados factuais até ao momento



fornecidos, parece que não deverá ser de permitir a instalação do sistema em causa na Av^a Marginal da Praia da Rocha.

Nesta vertente da proporcionalidade, debruce-se ainda o exame, na parte relativa aos Parques de Estacionamento.

Estes, pelas suas características e localização e tendo em atenção que determinado tipo de crimes de dimensão claramente grave e violenta se vêm verificando nestes espaços – carjacking – entende-se estarem desenhadas as exigências necessidade, adequação e proporcionalidade, desde que direccionadas as câmaras para o espaço estacionamento e só este.

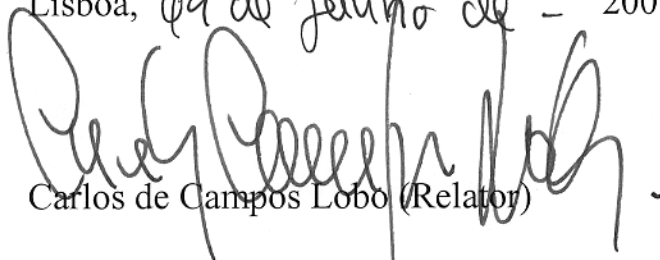
Face a todo o expendido, sempre anotando que este tipo de recurso deverá ser o último e evitável, cabendo às autoridades competentes esgotar exaustivamente todos os outros meios menos invasivos e mais respeitadores da vida privada dos cidadãos, entende-se que será de emitir ao abrigo do estipulado no 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:

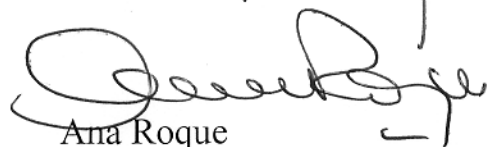
- a) o sistema, em presença dos elementos de facto apresentados e até outros mais consistentes serem apresentados, apenas funcione nos parques de estacionamento;
- b) o sistema a implementar nesses domínios apenas permita a visualização e gravação de imagens, sendo que as câmaras deverão estar direccionadas de molde a focarem somente as imagens da área do estacionamento ;

2. Deve ser proibida a captação de imagens e sons abrangendo quaisquer 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 do sistema, deverá ser feita uma avaliação sobre o funcionamento e sua eficácia para o alcance da finalidade legal estabelecida.

Lisboa, 09 de Junho de - 2008



Carlos de Campos Lobo (Relator)



Ana Roque



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Eduardo Campos (com declaração de voto)

Helena Delgado António (com declaração de voto)

Luís Barroso

Vasco Almeida

Luís Lingnau Silveira (Presidente)

Votei vencido, como Relator do primeiro projecto de parecer, visto que considerei justificada a instalação do sistema de videovigilância proposto, na época balnear e durante a noite, na zona da Av. Tomás Cabreira e nos parques de estacionamento.

Na verdade, apesar de as estatísticas de criminalidade na Praia da Rocha não revelarem situação de especial gravidade, entendo que a aglomeração de estabelecimentos de diversão e de restauração na referida Avenida gera situações de risco objectivo e razoável da prática de crimes lesivos da segurança e ordem públicas.

Não posso, a propósito, aceitar o argumento de que muitas daquelas entidades devem ter equipamento de videovigilância próprio, pois esse reporta-se ao interior das respectivas instalações, e não à via pública, mesmo que adjacente.

Considerarei, no projecto que elaborara, não se justificar a instalação de videovigilância fora da Av. Tomás Cabreira (com excepção dos parques de estacionamento), pois aí a menor concentração de estabelecimentos de diversão e restauração faria pender a ponderação de valores a realizar para a defesa da privacidade.

Lisboa, 9 de Junho de 2008



Luís Lingnau da Silveira

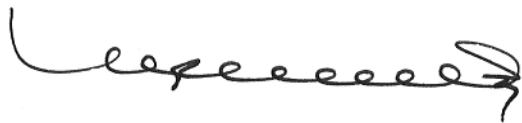
DECLARAÇÃO DE VOTO

No parecer que antecede entendeu-se, em face da materialidade invocada, que *se não verificava o requisito da finalidade exigido no artigo 2º nº1 alínea c) da Lei 1/2005, de 10.01* para a instalação de videovigilância na Av.^a Marginal da Praia da Rocha – Av.^a Tomás Cabreira, qual seja o da prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência.

Entendemos, porém, que a verificação da existência de factos indiciadores de risco da ocorrência de crimes e da existência de riscos objectivos para a segurança e ordem públicas não está cometida à CNPD, mas sim ao membro do Governo a quem cabe autorizar a instalação de câmaras, como expressamente prevê o artigo 7º nº9 do diploma citado, cumprindo à CNPD pronunciar-se, à luz dos princípios de protecção de dados pessoais, sobre se a instalação das câmaras seria susceptível de afectar, e em que grau, a privacidade dos cidadãos utilizadores do local.

Deste modo, sopesados, em concreto, o interesse público na instalação e os direitos dos cidadãos à privacidade, embora com restrições, emitiríamos parecer favorável à autorização de instalação de câmaras de videovigilância na Av.^a Tomás Cabreira, Praia da Rocha, atentas as razões invocadas na anterior declaração de voto.

Lisboa, 9 de Junho de 2008



Helena Delgado António

Proc. nº 3328/07

Declaração de voto

Votamos vencidos o parecer do processo acima indicado pelas razões que, sumariamente, passamos a expor.

1 – No processo nº 555/07, respeitante à instalação de um sistema de videovigilância no bairro da Ribeira da cidade do Porto, a CNPD emitiu parecer parcialmente positivo, o suficiente para viabilizar a instalação do sistema e o seu funcionamento durante o período nocturno, sem captação de imagens nas residências circundantes nem captação de som.

Neste processo, lavrámos e anexámos declaração de voto que não foi expressão de entendimento contrário, não foi declaração de voto de vencidos, apenas apresentámos sinteticamente o nosso entendimento sobre a videovigilância em espaços públicos como contributo – que cremos ser nosso mister também enquanto membros da CNPD – para o desenho da política pública sectorial respectiva. Isto, ao mesmo tempo em que expressámos o nosso entendimento pontualmente divergente com aspectos do parecer concreto nesse processo.

Mas para o que aqui importa reter, a nossa posição naquele processo nº 555/07 não foi de vencidos, antes concordámos com o sentido parcialmente positivo do parecer – a viabilidade da instalação do sistema de videovigilância na Ribeira do Porto.

É na linha deste nosso entendimento que aqui, julgamos que coerentemente, votamos vencidos o presente parecer que é negativo e, assim, inviabiliza a instalação do sistema de videovigilância na Avenida Tomás Cabreira sita Praia da Rocha, em Portimão.

2 – De resto, há entendimentos nossos vertidos naquela declaração de voto que permanecem válidos, na nossa opinião:

a) falta um quadro legislativo global e coerente que complete os requisitos e as condições exigíveis para a captação e gravação de imagens e sons através de meios electrónicos em espaços públicos de fruição comum para prosseguir finalidades e objectivos de segurança pública, colectiva e individual. O facto de a Lei 1/2005, de 10

de Janeiro, em pouco mais de dois anos, ter sido alterada pela Lei 39-A/2005, referente ao Orçamento do Estado Rectificativo e pela Lei 53-A/2006, referente ao Orçamento de Estado para 2007, acrescido da necessidade de articular o seu regime com a Lei 67/98, de 26 de Outubro (LPD), com o Decreto-lei 207/2005, de 29 de Novembro, com a Lei 51/2006, de 29 de Agosto, com a Lei 16/2004, de 11 de Maio e com o Decreto-lei 35/2004, de 21 de Fevereiro, tudo isto denota a dificuldade de compreender os fundamentos e *ratio* da lei, bem como todos os relevantes aspectos e a harmonia do regime aplicável a esta matéria, não apenas pelos intérpretes, a quem incumbe fazê-lo de forma segura e correcta, mas sobretudo pelos agentes aplicadores e pelos cidadãos destinatários.

b) a Lei 1/2005 é, claramente, para nós, um caso de autorização temporária, até ao máximo de um ano, que excepcionalmente pode ser renovada. Esse limite temporal indica que estamos perante uma lei que se adequa a eventos ou epifenómenos sociais, não a uma política pública planeada a prazo longo, previsível, duradoura e estável. São eventos ou epifenómenos sociais que determinam a utilização de videovigilância em espaços públicos enquanto esses eventos ou epifenómenos duram. Findos estes, extingue-se a necessidade da utilização de videovigilância nos respectivos locais públicos.

c) a não ser assim, na nossa avaliação, rapidamente teremos uma boa parte ou mesmo quase a totalidade do território nacional habitável coberto por sistemas de videovigilância. Encontrar “*ratios*” de criminalidade nos locais mais visitados ou frequentados das cidades ou vilas que, relativamente a outras cidades ou vilas ou relativamente aos outros locais das mesmas cidades ou vilas, apresentem índices maiores e mais graves, é algo que pode passar-se em qualquer aglomerado urbano do país ou mesmo em zonas mais remotas e de baixo índice populacional. De repente, ao abrigo de uma interpretação da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, que confere a possibilidade de instalar, com carácter de permanência, sistemas de videovigilância nos locais públicos de fruição comum, não existe modo de obstar a que todas as cidades e vilas do país, a que acrescem locais não habitáveis mas bastante frequentados, estejam sob permanente videovigilância.

d) a Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, pode passar, assim, a ser o diploma legal habilitante para a instalação de sistemas de videovigilância em espaços públicos, mas pode igualmente mostrar-se o maior factor de desregulação e descontrolo no que toca a essa instalação ao longo do país.

e) a instalação e funcionamento permanente de sistemas de videovigilância em espaços públicos de fruição comum pode justificar-se apenas como resultado de uma nova criminalidade com incidência nas zonas urbanas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e para alcançar resultados positivos na prevenção e repressão de determinados tipos de criminalidade.

3 – Mas estes nossos entendimentos, repete-se, não fundamentaram uma posição vencida que defendesse a proibição da instalação do sistema de videovigilância em oposição ao Parecer da CNPD que parcialmente o permitiu. Estes entendimentos visaram contribuir para a concepção da política pública de criminalidade, tal como outros que noutros contextos já expressámos e divulgámos. E só os chamamos para esta declaração para tentar afastar e evitar o equívoco que pudesse surgir perante duas declarações de voto nossas em dois pareceres de sentidos contrários. É que o contributo para uma política pública, quer no exercício da liberdade de expressão e de opinião, quer no âmbito do exercício funcional do cargo, não deve interferir, nem confundir-se, muito menos substituir a decisão legalmente vinculada que é solicitada a essa função.

Vamos, então, ver de modo sucinto as razões desta nossa declaração de voto de vencidos.

4 – Na nossa opinião, não cabe à CNPD aferir da oportunidade e da justeza da decisão de recorrer aos sistemas de videovigilância nos espaços públicos para fins criminais num dado momento histórico-político e para a prossecução de determinados objectivos. Essa é uma ponderação mais lata dos valores em presença e dos interesses conflituantes que cabe ao Ministério da Administração Interna proceder: nº 1, 2, 5 e 9 do artigo 7º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro. A ponderação e resultado sobre a proporcionalidade da decisão de adoptar a videovigilância para fins criminais para fazer face à realidade criminal do país, como expressão e medida da política pública criminal do Estado, não cabe à CNPD, cabe exclusivamente ao Ministério da Administração Interna (MAI). Na

nossa opinião, à CNPD apenas cabe avaliar a adequação, a idoneidade e a “legitimidade” da medida à luz da sociedade democrática, da necessidade da videovigilância para alcançar os resultados que esta consegue alcançar (não da necessidade da videovigilância para a finalidade criminal declarada pois essa avaliação é feita pelo MAI, é a avaliação da necessidade, se quisermos, da indispensabilidade da videovigilância para alcançar os mesmos resultados que se obtêm com este sistema – respondendo às questões do tipo será que se consegue o mesmo grau de visualização com outros meios menos intrusivos que aquele que se consegue com a videovigilância?; será que se consegue a mesma presença “ubíqua” com outros meios menos intrusivos?; será que se consegue o mesmo grau de eficiência de resposta, de comunicação, de detecção de ocorrências com outros meios menos intrusivos?) e à luz da proibição do excesso, na perspectiva da protecção da privacidade e dos dados pessoais, como juízo instrumental da medida já adoptada face à finalidade já eleita (não da proibição do excesso da medida hipotizada para o objectivo ainda meramente pretendido).

O que não deve a CNPD fazer é, na nossa opinião, a coberto do princípio da proporcionalidade, ponderar os valores jurídico-políticos em presença, sopesar os interesses conflituantes e intervir na decisão política que não lhe compete tomar, extravasando a sua área de competência e exceder a sua esfera de poder. Ora, isto foi, precisamente e ainda na nossa opinião, o que a CNPD fez com o sentido vencedor deste parecer.

5 – Nem, de resto, se diga que era missão da CNPD acompanhar e superintender o respeito pelo quadro jurídico-político e constitucional da medida: a avaliação desse quadro e dessa constitucionalidade é questão a resolver entre o legislador e o Governo, por um lado, e entre o Governo e o Tribunal Constitucional, por outro.

6 – Por outro lado, face aos índices e tipologia de crimes, continuamos a dizer que a aferição, análise e eleição dos índices e tipos de crimes que justificam o recurso à videovigilância cabem ao MAI, não à CNPD. De resto, identificar os “riscos objectivos” com “*factos concretos e seguros*” é, na nossa opinião, incorrer num equívoco, pois a ponderação política da medida que se pretende adoptar (instalação de sistema de videovigilância) face aos objectivos substantivamente políticos que se pretende alcançar

(prevenção e repressão criminais, genericamente equacionados) deve contar com os factos, acontecimentos, contextos, circunstâncias, condicionalismos, fenómenos, interesses, actuais, mas igualmente os virtuais, aqueles que não aconteceram nem existem mas que se prevê ou hipotiza que possam vir a ocorrer e a existir, numa juízo de prognose político que apenas o MAI pode fazer. São riscos objectivos, não apenas “*factos concretos e seguros*”. E isto decorre directa e expressamente do nº 5 do artigo 7º da Lei 1/2005.

7 – Por outro lado, a eleição do tipo de crimes que deve justificar essa opção política de recorrer aos sistemas de videovigilância compete exclusivamente ao MAI, como dissemos. Os crimes são aqueles que fazem perigar, não apenas a segurança, mas ainda a ordem pública: nº 2 do artigo 7º da Lei 1/2005. Tendo em consideração os ensinamentos sobre o que é a “ordem pública” (“*conjunto de condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos*” e “*normas e comandos que as concepções éticas e sociais dominantes consideram indispensáveis à convivência em comunidade*”: ver Jorge Reis Novais, “*As Restrições aos Direitos Fundamentais Não Expressamente Autorizadas pela Constituição*”, Coimbra Editora, 2003, Coimbra, pag. 476 e Jorge Miranda, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo V, ali citado), os crime elencados na justificação do pedido do parecer parecem suficientemente valorados na sua perigosidade para a ordem pública (pelo menos, senão mesmo para a segurança – para a segurança colectiva, humana e cidadã, de encontro a alguns dos conceitos de segurança vigentes) de molde a fundamentarem positivamente a medida de instalação dos sistemas de videovigilância.

8 – Por outro lado, não somos insensíveis à discrepância que, na nossa óptica, existe, entre este Parecer e o parecer emitido no supra referido processo 555/2007 e respeitante à videovigilância na Ribeira do Porto, no que toca aos índices e tipologia de crimes. Não encontrámos neste processo índices de criminalidade significativamente diferentes daquele: basta lembrar que na Ribeira justificava-se a videovigilância com índices tais como “*furtos em outros edificios com arrombamento, escalamento ou chaves falsas, 1,6% e o roubo na via pública (excepto por esticção), 1,3%*” e a CNPD deu parecer parcial positivo.

Ora, esta verificação acentua a minha discordância: a partir de agora, a menor certeza e segurança jurídicas, tal como a falta de uniformidade na efectivação dos direitos fundamentais no território nacional e a falta de unidade da política criminal (alínea d) do supra Ponto 2-), não apenas decorrem da complexidade normativa, não apenas decorre da variabilidade das opções locais, agora conta também com a diversidade das decisões da CNPD.

E a este propósito, fazendo-se a leitura circunstancial, temporal e contextual dos pareceres, parece-nos que a CNPD encontrou linhas de equilíbrio diferentes para estes dois processos que derivaram da oportunidade das suas decisões em função de factos da realidade socialmente actuantes e divulgados.

9 – Tanto assim nos parece ser que a configuração situacional e geográfica, a tipologia urbanística da Avenida Tomás Cabreira justifica, em nosso entender, tanto ou mais a instalação de videovigilância como a Praça do Cubo da Ribeira, onde o sistema foi instalado com o parecer positivo da CNPD.

Tanto assim é, ainda na nossa perspectiva, que a multidão na Avenida Tomás Cabreira (que na nossa opinião potencia a criminalidade e as dificuldades de detecção e de intervenção) condiciona o acesso e a visibilidade já quase inexistente a partir daquela avenida às ruas que lhe são adjacentes e nestas não foi autorizada pela CNPD a videovigilância, ao contrário das ruas escuras e mal iluminadas da Ribeira do Porto em que foi autorizada a instalação dos sistemas de videovigilância, mas nem por isso a CNPD exigiu a iluminação dessas ruas (ver Ponto 14 da declaração de voto que lavrámos no processo 555/2007 em que se diz: *“Havendo, como há (fl. 16, 42, 55 dos autos), factores comportamentais e sociais (pobreza, desintegração, toxicodependência) e urbanísticos (“escuridão” e pouca iluminação) que potenciam a ocorrência de crimes, a instalação do sistema de videovigilância deveria ser precedida e acompanhada de medidas que se dirigissem para a extinção destes factores (intervenção social, melhoramentos urbanísticos ao nível da iluminação, por exemplo).”*

E, ademais, o presente parecer fundamenta a instalação de sistemas de videovigilância nos parques de estacionamento sem se saber se são privados, camarários ou públicos e

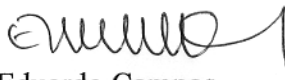
com assento no “*carjacking*”, tipo de crime difundidamente aventado mas que não consta da fundamentação do pedido.

10 – Por fim, consideramos pouco adequada a fundamentação do parecer com a existência de sistemas de videovigilância para fins de auto-protecção e de segurança privada, decerto instalados ao abrigo do Decreto-Lei 35/2004, de 22 de Fevereiro ou ao abrigo de legislação sectorial que expressamente preveja ou exija essa instalação. Estes dois sistemas de protecção, um para espaços públicos, outro para espaços privados, não devem compensar-se nem pressupor-se mutuamente.

Por estas razões, em suma, votamos vencidos o sentido vencedor do parecer dado neste processo.

Lisboa, 9 de Junho de 2008

O Vogal



Eduardo Campos