

Parecer nº 36/2008

O Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) o parecer previsto no nº 1 do artigo 3º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro sobre o sistema de videovigilância que o Destacamento de Tomar da Guarda Nacional Republicana (doravante, apenas GNR) pretende instalar no Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima e nas suas imediações.

Instruiu o pedido com a Informação prestada pelo Assessor do Gabinete, com uma Nota Justificativa do sistema emitida pelo Comando-Geral da GNR, com as imagens da localização das câmaras, com a descrição técnica do sistema de videovigilância e com Anexos justificativos e descritivos do sistema no que toca à protecção de dados pessoais.

I – Síntese do pedido, da justificação e da descrição do sistema

1. Para a GNR, o Santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima (Santuário) e a área envolvente apresenta características geográficas e arquitectónicas (túneis, escadas fechadas) que, associadas à afluência de largas centenas de milhares de pessoas em diversos dias de alguns períodos do ano (que ascendem a 500.000 pessoas em simultâneo)¹, requerem medidas especiais de vigilância, quer para a protecção da segurança das pessoas e bens, quer para a prevenção da prática de crimes e actuação perante a sua verificação.

¹ Ver fls. 26 e 7 dos presentes autos.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

23

2. Para a GNR, o Santuário é um local de ocorrência de factos e situações que revelam grande risco para a segurança das pessoas e bens e onde sucede um grande número de crimes.
3. Para além deste grande risco, o Santuário e a sua área envolvente é um local onde efectivamente acontece grande parte do número de crimes de furto (78%). Para além dos crimes participados – onde revestem significativo realce os furtos de “carteiristas” – existem elementos para concluir, com segurança, que muitos outros ocorreram e não foram participados.²
4. A GNR considera que, não obstante o Santuário ter um “*corpo de guardas/vigilantes*” de cerca de 30 elementos, os meios humanos da GNR são notoriamente insuficientes para a prevenção e dissuasão, “*não tendo capacidade nem condições práticas para pôr fim ao flagelo num teatro de operação com as características que o Santuário apresenta*”. Para a GNR, não é viável colocar o número de efectivos adequados às necessidades do local nos momentos dos eventos que lá ocorrem, além de que tal colocaria em crise a segurança na restante área geográfica do Destacamento.³
5. Para a GNR, a instalação de um sistema de videovigilância revela-se um instrumento de enorme utilidade e valia, permitindo a visualização de imagens em tempo real, quer para missões preventivas e de socorro em caso de incidentes ou acidentes, quer para prevenção e actuação no campo criminal.⁴ Essa instalação é indispensável para as finalidades de garantir a segurança de pessoas e bens, de prevenir a prática de crimes e de actuar perante a sua verificação.⁵

² Ver fls.6, 7, 26, 28 e 29 dos presentes autos.

³ Ver fls. 6, 7, 30, 28 e 27 dos autos.

⁴ Ver fl. 27.

⁵ Ver fls. 27 a 29.



6. A GNR pretende colocar 8 câmaras de videovigilância, em locais que indica, com captação de imagens durante todos os dias da semana, ininterruptamente entre as 06h:00mn e as 02h:00mn.
7. A GNR assegura o direito de informação dos titulares através da colocação de avisos, “*em material resistente e adequado*”, “*de forma apelativa e de fácil visualização*”, em todos os acessos ao perímetro da área onde serão instaladas as câmaras.⁶
8. A GNR descreve as características técnicas do sistema.⁷
9. A GNR adopta medidas de segurança da informação e de garantia do correcto uso dos dados registados.⁸
10. O Destacamento de Tomar da GNR, ao qual pertence o Posto Territorial de Fátima, é a entidade responsável pelo tratamento e conserva os dados pelo período necessário à finalidade, até um máximo de 30 dias.⁹

II – Análise

11. De acordo com o disposto no nº 1 do artigo 3º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, a instalação de câmaras fixas de videovigilância em locais públicos de utilização comum, para captação e gravação de imagem e som e seu posterior tratamento (nº 1 do artigo 1º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro) está sujeita a autorização do membro do Governo que tutela as forças de segurança, sendo esta autorização

⁶ Fl. 5 dos autos.

⁷ Fl. 12.

⁸ Fls. 4 e 3.

⁹ Fls. 9 e 1.

precedida de parecer da CNPD. Tal parecer, se for negativo, por força do nº 2 do mesmo artigo, inviabiliza que a autorização seja concedida.

12. A força policial – Destacamento de Tomar da GNR – formulou o pedido ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, membro do Governo responsável pela tutela dessa força de segurança, de acordo com o Despacho nº 4764/2008, de 1 de Fevereiro (DR, II Série, nº 38, de 22 de Fevereiro. Ainda que não exista norma que regule o pedido de parecer à CNPD, o pedido de autorização feito àquele membro do Governo deve ser instruído com os elementos indicados no nº 1 do artigo 5º da mesma lei, sendo que o pedido do presente parecer foi acompanhado de iguais elementos.
13. Nos termos do nº 3 do artigo 1º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, os conceitos descritos no artigo 3º da Lei 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais – LPD) são aplicáveis para os fins daquela Lei, sendo que, de acordo com o nº 2 da mesma Lei, a LPD aplica-se em tudo o que na primeira não estiver previsto.
14. A finalidade do tratamento que se visa executar é a prevista na alínea c) do nº 1 do artigo 2º da lei 1/2005, de 10 de Janeiro (*“Protecção da segurança de pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção da prática de crimes em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência”*), finalidade que, não obstante estar expressamente prevista nesta Lei, cabe dizer que é determinada, explícita e legítima (alínea b) do nº 1 do artigo 5º da LPD).¹⁰
15. A entidade responsável pelo tratamento é o Destacamento de Tomar da GNR¹¹, ao qual pertence o Posto Territorial de Fátima, de acordo com o disposto no nº 2 do artigo 2º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, em sintonia com a alínea d) do artigo 3º da LPD.

¹⁰ Ver fl. 32 dos autos.

¹¹ Ver fl. 9 dos autos.

16. Em virtude do disposto nos nº 1, 2 e 5 do artigo 7º da Lei 1/2005, a utilização de câmaras de vídeo rege-se pelo princípio da proporcionalidade, exigindo-se a estrita observância da sua adequação e necessidade concretas para a manutenção da segurança e ordem públicas e prevenção da prática de crimes, tomando em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar, sendo que a utilização de câmaras de vídeo pressupõe sempre a existência de riscos objectivos para a segurança e ordem públicas.
17. A ponderação e verificação da adequação, necessidade e proporcionalidade deste meio tecnológico para finalidade de política criminal, face às circunstâncias e situações concretas onde se pretende instalar os sistemas de videovigilância, cabe ao membro do Governo responsável pela tutela da força de segurança requerente: nº 9 do artigo 7º da Lei 1 /2005, de 10 de Janeiro.
18. O Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna analisou e pronunciou-se sobre essa ponderação, tendo decidido pela instalação do sistema de videovigilância no Santuário de Fátima e nas suas zonas envolventes.¹²
19. Ainda que essa competência seja deste membro do Governo que efectivamente a exerceu, cabe dizer que:
- Os índices de criminalidade (furtos) verificados no Santuário de Fátima ascendem a 78% dos ocorridos na Freguesia de Fátima, 83% das vítimas têm mais de 50 anos e 61% mais de 60 anos;¹³
 - Das ocorrências verificadas no Santuário, 82% aconteceram no recinto;¹⁴
 - Em 2 dias – 12 e 13 de Maio de 2008 –, dados recentes, portanto, foram detectados e interceptados 17 agentes de crimes de furto e participados

¹² Ver fl. 37 dos autos.

¹³ Ver fl. 29 e 28 dos autos.

¹⁴ Ver fl. 29 dos autos.

32 casos de desaparecimento de carteiras, sendo que os casos não participados fazem subir esta cifra a números mais elevados;¹⁵

- d. O Santuário tem características próprias e outras decorrentes das actividades nele desenvolvidas que, em concreto, evidenciam elevados riscos objectivos para a segurança e ordem públicas, tais como sejam *i)* 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), *ii)* diferenças de cotas nas superfícies criando amplas zonas côncavas com maior dificuldade de escoamento e acesso, *iii)* elevado afluxo de pessoas em determinados momentos (ascendendo a 500.000 pessoas em simultâneo no local)¹⁶;
- e. O Posto Territorial de Fátima da GNR só tem 55 militares e o afluxo exponencial de pessoas (ascendendo a 500.000 quando a população residente é de 10302) o rácio de efectivos por número de pessoas é extremamente desequilibrado face às necessidades;¹⁷
- f. Não existem meios humanos suficientes para garantir a segurança e ordem públicas e é inexequível colocar um dispositivo de efectivos em número suficiente para essa garantia sem fazer perigar a segurança nas outras zonas da competência do Destacamento.¹⁸

20. Os requisitos dos nº 1, 2 e 5 do artigo 7º da Lei 12/2005, de 10 de Janeiro, cuja ponderação compete ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna fazer, encontram-se fundamentadamente preenchidos.¹⁹

¹⁵ Ver fl. 28 dos autos.

¹⁶ Ver fl. 26 dos autos.

¹⁷ Ver fl. 27 dos autos.

¹⁸ Ver fl. 27 dos autos.

¹⁹ Ver, também, fls. 6 a 8 dos autos.

21. Os dados pessoais tratados, consistentes nas imagens dos titulares, são pertinentes, adequados e não excessivos para a finalidade acima indicada, cumprindo os requisitos da alínea b) do nº 1 do artigo 5º da LPD.
22. Dada a natureza das actividades desenvolvidas nos locais abrangidos pelo sistema, em que *“requerem um elevado grau de paz, de concentração e tranquilidade, e em particular pelo enorme afluxo de peregrinos que aí acorre, em especial nas datas com mais significado religioso ligado ao culto mariano”*, tem inteiro cabimento a proibição a gravação de conversas de natureza privada prevista na parte final do nº 7 do artigo 7º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, pois essa gravação afecta, directa e imediatamente, a intimidade das pessoas. De resto, dadas as características dos crimes que fundamentam a decisão política de instalação do sistema (sobretudo os furtos), a captação de som parece de todo dispensável.
23. Por isso, o *“alerta de voz”* que equipa o sistema²⁰ deve limitar-se a um mecanismo de iniciativa de funcionamento do sistema e não proceder a qualquer gravação de som.
24. Tendo em conta o disposto no nº 4 do artigo 7º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, é proibida a captação de imagens nos locais mais reservados de oração, como são os interiores das igrejas, capelas e espaços de devoção (interior da queima das velas). De acordo com a indicação dos locais de colocação das câmaras nenhuma delas capta imagens naqueles locais reservados.
25. Sendo certo que o “recinto” do Santuário de Fátima é um local de culto religioso, a entidade eclesiástica com autoridade sobre o recinto prestou o seu consentimento (*“total apoio”*)²¹, o que, numa interpretação do nº 6 do artigo 7º

²⁰ Ver *“características adicionais”* no final das características técnicas dos equipamentos, a fl. 10 dos autos.

²¹ Ver segundo parágrafo da fl. 24.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

34

da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro que se entende ser ajustada ao presente caso em análise, permite a captação de imagens neste local.²²

26. Na ponderação que a CNPD é chamada a fazer, por determinação do nº 3 do artigo 7º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, não subscreve esta Comissão o entendimento de que o presente tratamento é feito *“de forma proporcional sem limitar ou restringir o direito à reserva da intimidade da vida privada”*²³ e que *“a divulgação, visionamento e transmissão, de forma generalizada e de acesso irrestrito, de imagens e eventos religiosos e de culto, sem medidas de segurança ou que permitam salvaguardar ou impedir a identificação e individualização dos participantes, e que atingem um vastíssimo público, quer através dos meios de comunicação social tradicionais, quer através do recurso às novas tecnologias, (...) (é) uma realidade aceite, que não levanta qualquer oposição nem se entende poder violar ou restringir os direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagradas”*.

27. Na verdade e para a CNPD, o presente tratamento de dados pessoais, consistente na captação e gravação de imagens dos titulares no recinto, acessos e área envolvente do Santuário de Nossa Senhora 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. Acontece que, 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

²² Diferentemente, a CNPD recusou a captação de imagens neste local – recinto – no Processo 2213/02, em que estava em causa um sistema de autoprotecção a instalar ao abrigo do Decreto-Lei 35/2004, de 21 de Fevereiro. Esta diferença deve ser vista à luz da diferença da natureza jurídica e das atribuições das entidades responsáveis pelos respectivos tratamentos, bem como à luz da diferença entre as finalidades dos dois tratamentos. Estas diferenças entre estes dois casos, que aqui se trazem para maior esclarecimento, reequacionam a ponderação dos valores e bens jurídicos em presença face à Autorização nº 557/07 da CNPD e ditam a presente decisão autorizante.

²³ Ver fl. 31 dos autos.

serem adequados e necessários para a prossecução dessa finalidade, não se mostram excessivos e, por isso, são admitidos nesta ponderação concreta da proporcionalidade ajuizada pela CNPD.^{24 25}

28. As imagens são conservadas pelo período considerado indispensável para a finalidade do tratamento, até ao máximo de 30 dias, o que observa a determinação legal do nº 1 do artigo 9º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro.²⁶
29. A eliminação dos dados, após expiração do prazo de conservação, será consignada em auto de destruição dos dados.²⁷
30. Para além do dever de sigilo profissional constante do artigo 17º da LPD, as pessoas que acedam 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.²⁸
31. 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.²⁹
32. O dever de informação dos titulares, previsto no artigo 4º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro, que concretiza o artigo 10º da LPD nos casos especiais dos

²⁴ Ver, também, fls. 6 a 8 dos autos como suporte desta ponderação.

²⁵ Ponderação feita, igualmente, á luz e nos termos do nº 2 do artigo 8º da LPD.

²⁶ Ver fls. 1 e 2 dos autos.

²⁷ Ver fl. 2 dos autos.

²⁸ Ver Ponto 3. a fl. 4.

²⁹ Ver fl. 3 dos autos.

tratamentos desenvolvidos ao abrigo daquela lei, é prestado de forma satisfatória, quanto à visibilidade e divulgação.³⁰

33. O dever de informar deve contemplar os elementos previstos nas alíneas do artigo 4º da Lei 1/2005, de 10 de Janeiro.
34. A entidade responsável deve assegurar a fiabilidade e inviolabilidade do sistema, adoptando medidas de segurança da informação que garantam um nível de segurança adequado em relação aos riscos e à natureza dos dados, de acordo com o nº 1 do artigo 14º da LPD.
35. Igual obrigação recai sobre qualquer eventual subcontratante: nº 2 do artigo 14º da LPD.
36. Uma vez que:
- a. O tratamento de dados é altamente restritivo do direito à imagem, do direito à privacidade, do direito à protecção dos dados pessoais, do direito à reserva da intimidade da vida privada, do direito à liberdade de culto e do direito à liberdade religiosa, ainda que seja proporcionado face à finalidade visada;
 - b. Os dados pessoais tratados prendem-se com a informação sensível relativa às pessoas que são envolvidas em actividades ilícitas e infracções penais, previstas no artigo 8º da LPD;
 - c. Os riscos de violação das regras de segurança da informação, como sejam o acesso, a cópia e a comunicação ou divulgação indevidos, podem acarretar danos e prejuízos de enorme gravidade e irreparável consequência,

Cabe à entidade responsável garantir efectivamente a segurança da informação, independentemente das medidas que adopte e não obstante o respeito pelo artigo

³⁰ Ver fl. 5 dos autos.

15º da LPD a que os mecanismos tendentes a assegurar o correcto uso dos dados registados parecem responder.³¹

37. O horário de funcionamento do sistema, ininterruptamente entre as 06h:00mn e as 02h:00mn, em todos os dias da semana é adequado, necessário e proporcional, sendo que entre as 02h:00mn e as 06h:00mn, apesar de ser um horário mais propício a fenómenos criminosos pelo abandono que os locais conhecem nessas horas, devido ao tipo de criminalidade que se visa combater – que ocorre apenas com a presença de pessoas, tal não se mostra necessário e, assim, neste período não haverá captação de imagens.

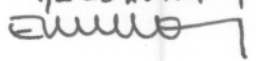
III – Conclusões do Parecer

38. A CNPD emite parecer globalmente positivo ao sistema de videovigilância a instalar no santuário de Nossa Senhora do Rosário de Fátima para o qual o Destacamento Territorial de Tomar requereu autorização, nos termos supra determinados.
39. Apenas a captação e gravação de som merece pronunciamento negativo da CNPD.

Lisboa, 13 de Outubro de 2008


Eduardo Campos (Relator)

Luís Barroso

(DECLARAÇÃO DE VOTO: É MINHA OPINIÃO QUE O CRIME DE FURTO POR "CARTEIRISTAS" NÃO DEVE FUNDAMENTAR A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DE VÍDEO, SOBRETUDO QUANDO OUTROS FUNDAMENTOS ESTÃO PRESENTES E SÃO MAIS PONDÉROSOS. O CRIME DE FURTO POR "CARTEIRISTAS" NÃO É, PARA MIM, SUFICIENTEMENTE PONDÉROSO PARA ESSA INSTALAÇÃO, AINDA QUE A PONDERAÇÃO SEJA FEITA À LUZ Nº 1, 2 E 3 DO ARTº 7º DA LEI 1/2005, DE 10 DE JANEIRO.) 

³¹ Ver fls. 4 e 5 dos autos.



COMISSÃO NACIONAL
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Ana Roque

Carlos de Campos Lobo

Helena Delgado António

Vasco Almeida

Luís Lingnau da Silveira (Presidente)