



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão
de Assuntos Constitucionais, Direitos
Liberdades e Garantias
Dr. Fernando Negrão
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

N/Referência	Of.º n.º	Data
2011-810/D- MAI- Ministério da Administração Interna	GAVPM/10057/2011	2011.12.19

Assunto: - *Proposta de Lei n.º 34/XII (Gov) que procede à terceira alteração à Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum.*

Exmo. Senhor,

Para os fins tidos por convenientes, tenho a honra de remeter a V.Exa., cópia do Parecer deste Conselho Superior da Magistratura, referente à Proposta supra referida.

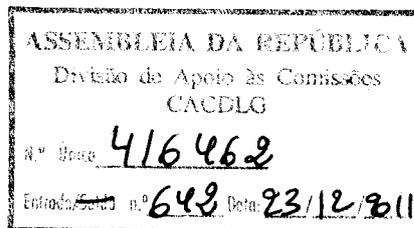
Mais se informa V.Exa., de que o mesmo, em face da escassez de tempo concedido, não foi submetido ao Plenário deste Órgão.

Sem outro assunto, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

O Juiz – Secretário,

(Luís Miguel Vaz da Fonseca Martins)

IT





S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS Membros DO CSM

DESPACHO:

Em nome do Presidente do Conselho Superior da Magistratura, em cumprimento do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 34/XII (Gov) que procede à terceira alteração à Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, sendo para efeito e rememoração o despacho acordado na reunião de fls. A e 13
de 14 de 2011

PARECER

Ref.º: Proc. 2011-810/D

Assunto: Proposta de Lei n.º 34/XII (Gov) que procede à terceira alteração à Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum.

1. Objecto

Pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, foi remetida ao Conselho Superior da Magistratura, com pedido de emissão de parecer, a iniciativa legislativa *supra* enunciada.

2. Enquadramento do regime de videovigilância

A questão primordial emergente do alargamento do regime que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum, prende-se com a necessária ponderação sobre os direitos em conflito, na medida em que a videovigilância e demais formas de vigilância electrónica acarretam *restrições de direitos fundamentais*.



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

2.1. No regime actualmente em vigor, sujeita-se apenas o exercício da faculdade da instalação de câmaras de videovigilância a um conjunto de princípios de utilização, designadamente o já citado princípio da proporcionalidade, com as diversas especificações constantes do art.º 7.º, a saber, só é autorizada a utilização de câmaras de vídeo 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; na ponderação, caso a caso, da finalidade concreta a que o sistema se destina são igualmente tidos em conta a possibilidade e o grau de afectação de direitos pessoais através da utilização de câmaras de vídeo; é vedada a utilização de câmaras de vídeo quando a captação de imagens e de sons abranja interior de casa ou edifício habitado ou sua dependência, salvo consentimento dos proprietários e de quem o habite legitimamente ou autorização judicial; é igualmente vedada a captação de imagens e sons nos locais previstos sob protecção, quando essa captação afecte, de forma directa e imediata, a intimidade das pessoas, ou resulte na gravação de conversas de natureza privada.

A legislação geral nesta matéria é, no entanto, a aprovada pela Lei n.º 67/98 de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais), que expressamente estende o seu âmbito de aplicação à videovigilância e a outras formas de captação de sons e imagens que permitam identificar pessoas (artigo 4º, n.º 4). Os princípios gerais a considerar, neste âmbito, são os que decorrem do artigo 5º, n.º 1, alínea c), onde se estatui que os dados pessoais devem ser *“adequados, pertinentes e não excessivos relativamente às finalidades para que são recolhidos e posteriormente tratados”*, e do artigo 6º, que estabelece as condições de legitimidade do tratamento de dados, exigindo o consentimento do titular ou a verificação da necessidade de tratamento de dados para a *“prosecução de interesses legítimos, (...) desde que não devam prevalecer os interesses ou os direitos, liberdades e garantias do titular dos dados”*.

Em particular quanto a esta última referência, o art.º 8.º consagra uma concretização sobre a suspeita de actividades ilícitas, estipulando-se que o tratamento de dados pessoais para fins de investigação policial, para além de se encontrar subordinado ao princípio da prevalência dos direitos, liberdades e garantias do titular dos dados, *“deve limitar-se ao necessário para a prevenção de um perigo concreto ou repressão de uma infracção determinada, para o exercício de competências previstas no respectivo estatuto orgânico ou noutra disposição legal”* (n.ºs 2 e 3), tendo-se ainda presente o preceituado no art.º 13.º, n.º 1, da citada Lei n.º 67/98, ou seja, que *“qualquer pessoa tem o direito de não ficar sujeita a uma decisão que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que a afecte de modo significativo, tomada exclusivamente com base num*



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

tratamento automatizado de dados destinado a avaliar determinados aspectos da sua personalidade, designadamente a sua capacidade profissional, o seu crédito, a confiança de que é merecedora ou o seu comportamento.”

2.2. Do que supra se enunciou, a “pedra de toque” consubstancia-se na obtenção do equilíbrio entre a restrição do direito de reserva da vida privada, que só se mostra justificada quando for necessária à prossecução de interesses legítimos e dentro dos limites definidos pelo princípio da proporcionalidade e, por outro lado, a exigência de que no *procedimento autorizativo* de instalação sejam verificados se os direitos, liberdades e garantias do titular dos dados não deverão prevalecer sobre os interesses que justificam, em concreto, a utilização de câmaras de vídeo. É, aliás, esta ponderação dos interesses em conflito que convoca a aplicação do princípio da proporcionalidade.

Neste âmbito, a Comissão Nacional de Protecção de Dados, na sua Deliberação n.º 61/2004 explicitou os *critérios gerais* que devem ser adoptados na autorização de instalação de sistemas de videovigilância, nos seguintes termos:

“O tratamento a realizar e os meios utilizados devem ser considerados os necessários, adequados e proporcionados com as finalidades estabelecidas: a protecção de pessoas e bens.

Ou seja, para se poder verificar se uma medida restritiva de um direito fundamental supera o juízo de proporcionalidade impor-se-á verificar se foram cumpridas três condições: se a medida adoptada é idónea para conseguir o objectivo proposto (*princípio da idoneidade*); se é necessária, no sentido de que não existia outra medida capaz de assegurar o objectivo com igual grau de eficácia (*princípio da necessidade*); se a medida adoptada foi ponderada e é equilibrada ao ponto de através dela, serem atingidos substanciais e superiores benefícios ou vantagens para o interesse geral quando confrontados com outros bens ou valores em conflito (*juízo de proporcionalidade em sentido estrito*).

Na linha do que referimos, será admissível aceitar que – quando haja razões justificativas da utilização destes meios – a gravação de imagens se apresente, em primeiro lugar, como medida preventiva ou dissuasora tendente à protecção de pessoas e bens e, ao mesmo tempo, como meio idóneo para captar a prática de factos passíveis de serem considerados como ilícitos penais e, nos termos da lei processual penal, servir de meio de prova. Estamos perante a aplicação do princípio da proporcionalidade que implica em cada caso concreto a idoneidade do meio utilizado – a videovigilância – bem como, e também, o respeito pelo *princípio da intervenção mínima*”. (...) Por isso, em cada caso concreto, e de acordo com os princípios acabados de enunciar, a CNPD deverá limitar ou condicionar a utilização de sistemas de videovigilância quando a utilização destes meios se apresentem como excessivos e desproporcionados aos fins pretendidos e tenham consequências gravosas para os cidadãos visados” [negritos e itálicos adicionados].



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

2.3. Termos em que o regime actualmente em vigor já prevê a possibilidade de utilização de meios de videovigilância, desde que os mesmos respeitem os direitos básicos dos visados, nomeadamente no que se refere aos seus dados pessoais, razão por que se estipula que o tratamento desses dados está sujeito aos seguintes princípios:

a) *Notificação e autorização prévia*: as entidades que pretendam proceder ao tratamento deste tipo de dados devem primeiramente notificar a CNPD de tal finalidade (excepto nos casos de autorização/imposição de uso de tais dispositivos previstos na Lei) ou exigindo-se a obtenção de uma autorização prévia da CNPD quando estejam em causa dados sensíveis ou de justiça;

b) *Finalidade*: os dados devem ser recolhidos apenas para o fim para o qual foi autorizada a sua recolha, só sendo admissível a sua recolha para outra finalidade, desde que esta não se mostre incompatível com a primeira;

c) *Prevalência de direitos, liberdades e garantias constitucionais*, com referência ao tratamento dos dados;

d) *Transparência dos dados*, que devem ser processados de boa fé, com respeito da vida privada (cfr. art.ºs 2.º e 5.º da Lei n.º 67/98);

e) *Legitimidade e informação do tratamento*: os dados só podem ser recolhidos após o respectivo titular ter manifestado o seu consentimento (salvo quando a lei expressamente consagra o oposto), mas em qualquer dos casos, deve haver informação da existência dos meios de controlo;

f) *Temporalidade da conservação dos dados*, que só podem ser conservados durante o período temporal necessário e suficiente para assegurar o fim previamente definido (cfr. art.º 23.º da Lei n.º 67/98);

g) *Direito à informação, acesso e oposição*, ou seja, deve ser facultada a possibilidade que os visados acedam aos dados tratados, bem como possam expressar a sua oposição à divulgação pública dos mesmos (*confidencialidade*).

h) *Licitude*: só podem ser utilizados os dados que tenham sido recolhidos de forma lícita e em obediência aos procedimentos estatuídos na lei.

3. Apreciação

3.1. O projecto submetido para apreciação visa proceder à alteração da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro (já alterada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro), acrescentando ao seu âmbito a protecção florestal e detecção de incêndios florestais,



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

a prevenção de actos terroristas e a prevenção da criminalidade como um fim bastante [cfr. art.º 2.º, n.º 1, al. c), onde se inclui a “prevenção da prática de factos qualificados pela lei como crimes”], mantendo a exigência da prévia obtenção de parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados, mas impondo, para protecção dos visados, a conservação em registo codificado das gravações obtidas.

Assume particular relevo, precisamente, a nova redacção proposta para a al. c) do n.º 1 do art.º 2.º. Enquanto que na redacção actual, só é admissível a instalação dos sistemas de videovigilância quando esteja em causa a “prevenção da prática de crimes *em locais em que exista razoável risco da sua ocorrência*”, com a redacção proposta deixa de existir a obrigatoriedade da aferição sobre a natureza do local e da eventualidade da ocorrência de um risco que justifique a instalação. Em bom rigor, passa a ser possível a instalação do sistema de videovigilância em *qualquer local*, porque em qualquer local público podem ocorrer a prática de “factos qualificados pela lei como crimes”. Trata-se, portanto, de uma redacção muito aberta, que torna praticamente inútil qualquer outra previsão — já que todo e qualquer local pode ser alvo da prática de crimes, desde o punível com pena de multa ao punível com pena de prisão, desde a moldura mínima à moldura máxima. Impõe-se, portanto, uma adequada ponderação num alargamento sem qualquer critério razoável, designadamente o que actualmente consta do preceito, na medida em que a videovigilância e demais formas de vigilância electrónica acarretam restrições de direitos fundamentais.

Como assinalou o Tribunal Constitucional, no seu Acórdão n.º 255/2002, as actividades de videovigilância constituem “uma limitação ou uma restrição do direito à reserva da intimidade da vida privada, consignado no artigo 26.º, n.º 1, da Lei Fundamental”. Deste modo, essas restrições são susceptíveis de causar problemas de colisão de direitos, quando, para assegurar o direito à segurança, se comprimem outros direitos, designadamente o da imagem, sendo necessária uma ponderada forma de harmonização de direitos, já que a concessão de prevalência de um direito em relação a outros, *não pode ser deixada com normas em branco ou demasiado abertas*.

É certo que pode argumentar-se que a imposição das restrições de determinados direitos (de privacidade) acaba por conduzir a uma reciprocidade dos direitos em conflito – o que o indivíduo perde no exercício dos seus direitos, reverte a favor da comunidade, designadamente para a segurança, que é inquestionavelmente, *um bem jurídico*, que se traduz num determinado objecto, material ou imaterial, digno de protecção jurídica e constitucionalmente garantido. No entanto, o regime jurídico deve ser suficientemente densificado e, designadamente, deve estar assegurado que os fins previstos reconduzam-se a limites precisos.



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

Assim não sucedendo, corre-se o risco da excessiva proliferação de sistemas de aquisição de imagens em zonas públicas e privadas susceptível de restrições injustificadas aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, a que acrescerá sucessivos processos de recolha e/ou catalogação de dados, identificáveis em vários locais públicos e privados, ficando registado todo o périplo da sua vida. Aliás, o actual desenvolvimento de aplicações de software baseadas no reconhecimento fácil e no estudo e previsão do comportamento humano, é passível de induzir a uma vigilância inibidora da liberdade de movimentos, ao contrário da vigilância estática convencional, que se destina sobretudo a documentar eventos específicos. O registo automatizado das características faciais dos indivíduos e dos seus movimentos corresponde, na prática, à institucionalização de um “*big brother*” permanente.

Ou seja, o valor da segurança colectiva não pode fragilizar a tutela da intimidade da vida privada, ainda que concretizada em movimentos públicos, sendo indispensável a consideração dos respectivos princípios no contexto dominado pelas tecnologias digitais, que não viole o disposto no art.º 8.º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, isto é, em que a restrição se circunscreva ao *mínimo indispensável*. O que impõe, salvo melhor entendimento, a manutenção da redacção da al. c) do n.º 1 do art.º 2.º, ou de outra muito próxima da actual, com fixação de critérios de razoabilidade e de delimitação do risco.

3.2. A Proposta de Lei em apreço vem igualmente alterar de forma significativa os procedimentos referentes à autorização de instalação, retirando à Comissão Nacional de Protecção de Dados a natureza vinculativa do seu parecer, que passa, aliás, a circunscrever-se às questões de natureza técnica (art.º 3.º, n.º 2) e, além disso, fixando um prazo máximo para a elaboração desse parecer, findo o qual o procedimento deve ter-se por tacitamente concordante (art.º 3.º, n.º 3).

Ora, a limitação profunda da natureza e do objecto do parecer da CNPD parece ser contrária ao estatuto conferido pela Lei a esta entidade, *maxime* atento o disposto nos art.ºs 22.º e 23.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, enquanto entidade à qual competente garantir o cumprimento do direito de privacidade dos cidadãos (cfr. art.º 35.º, n.º 2, da Constituição), o que não pode ser limitado a um parecer referente à *natureza técnica* da instalação de sistemas de videovigilância, antes deve incidir também sobre o seu conteúdo, designadamente sobre a verificação dos requisitos e condicionalismos previstos e elencados no art.º 2.º, da Lei n.º 1/2005.



S. R.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS DO CSM

Por outro lado, ao eliminar o *carácter vinculativo* do parecer desta entidade, acaba por esvaziar o sentido substantivo da sua consulta procedimental e, por outro lado, poderá consubstanciar uma efectiva alteração do sentido da aplicabilidade do regime de protecção de dados aos tratamentos decorrentes de instalação de câmaras de videovigilância (cfr. art.º 4.º, n.º 4, da Lei n.º 67/98 de 26 de Outubro) e que constitui, em si mesmo, uma salvaguarda de protecção constitucional dos direitos dos cidadãos, na vertente da sua privacidade. Esta alteração corresponderá, assim, a uma diminuição da garantia constitucional face ao tratamento dos dados pessoais, sem justificação aparente e sem previsão de critérios objectivos e concretos.

3.3. Finalmente, suscita séria reserva a falta de concretização e regulação da entidade que ficará responsável pelo acesso codificado das gravações que sejam conservadas, nos termos projectados no art.º 9.º, o que poderá contender com os direitos fundamentais dos cidadãos se porventura essa entidade (não definida na lei) estiver na dependência directa do membro do Governo a quem pelo n.º 7, n.º 3, seja atribuída competência para verificação das circunstâncias aplicáveis (ou seja, do membro do Governo que tutela a força ou o serviço de segurança requerente).

Aliás, sem prejuízo de reconhecer-se que situações excepcionais podem justificar a solução proposta nos n.ºs 10 e 11 do art.º 7.º, o procedimento de solicitação de autorização não deve ficar sujeito a um prazo *aberto e não concretizado* como genericamente é proposto (“a encetar no mais curto prazo possível”), razão por que, sem prejuízo de manter-se essa directiva genérica, sugere-se seja aditada a fixação um *prazo máximo* para esse procedimento.

*

Aos 13 de Dezembro de 2011.

Joel Timóteo Ramos Pereira
Juiz de Direito de Círculo
Adjunto do Gabinete de Apoio do Conselho Superior da Magistratura