



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exm.º Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos,
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 739/XII/1.ª

SUA COMUNICAÇÃO DE:
06/12/2011

NOSSA REFERÊNCIA:
Ofº nº 26211/2011
Proc.º n.º 82/2010 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
14/12/2011

ASSUNTO: **Parecer sobre Proposta de Lei n.º 34/XII/ (GOV) – 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 .**

Por referência ao assunto em epígrafe e em cumprimento do superiormente determinado, junto se remete a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público.

Com os melhores cumprimentos, *de Carlos José de Sousa Mendes*

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(Carlos José de Sousa Mendes)

541609_1
/BBF

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CACDLG	
N.º Órden	415492
Entrada/Saida n.º	597 Data: 14/12/11



Remeta-se à 1.ª
Comissão da Assembleia
da República.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO Lx. 13.12.2011

[Handwritten signature]

PARECER

Alteração da Lei n.º 17/2005, de 10 de Janeiro

1. S.Exª o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou a este Conselho parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 34 (XII) do Governo de alteração à Lei 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.

É o que se passa a fazer.

Pretende o Governo atribuir uma maior projecção aos sistemas de vigilância por câmaras de vídeo em locais públicos de utilização comum, invocando necessidades crescentes de protecção de bens juridicamente valiosos.

Para o efeito, utiliza-se uma metodologia consistente, essencialmente, em aumentar o elenco de finalidades admissíveis para instalação das câmaras de vigilância e em alterar o regime legal de autorização e de renovação dos pedidos.

Ao mesmo tempo, e no sentido de fazer *acrescer ao quadro legislativo um tratamento mais apurado dos direitos dos cidadãos*, introduz-se a obrigatoriedade de uma simbologia específica para assinalar a presença das câmaras, a promoção de consultas públicas prévias nos casos de pedidos com origem camarária e a conservação em registo codificado das gravações obtidas.



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2. A necessidade da concordância prática entre direitos fundamentais decorrente da instalação de câmaras de vigilância

O sistema de videovigilância visa garantir a protecção de bens jurídicos, pessoais e/ou patrimoniais, tanto na vertente preventiva, dissuadindo comportamentos ilícitos, como na repressiva, permitindo a obtenção de meios de prova relevantes. Trata-se de tutelar o "direito à segurança" que, como bem refere o Supremo Tribunal de Justiça, "não sendo um direito absoluto é, todavia, um direito constitucional que, qualitativamente, se situa num nível equiparável a de outros direitos fundamentais"¹ (art. 9.º, al. b), e 27.º), da CRP).

A captação de imagens pode, de facto, ser um meio de obtenção de prova relevante - nomeadamente em conjugação com outros -, sobretudo nos casos em que os agentes não antecipam a presença das câmaras e, por isso, não adoptam meios de a inviabilizar, como seja a prática do crime com a face tapada².

Sucedo que a recolha e arquivo de imagens captadas na via pública, sem consentimento dos visados, afecta outros direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, enquadrados, na feliz expressão

¹ Ac. STJ de 28-09-2011, proc. 22/09.6 YGLSB.S2, in www.dgsi.pt.

² Diga-se que não conhecemos estudos objectivos sobre a eficácia em Portugal do sistema de videovigilância em locais públicos, sendo duvidosa a necessidade de alterar um regime que nem sequer foi totalmente explorado nas suas potencialidades, provavelmente por falta de meios financeiros que, como se sabe, não deverão ser maiores no futuro.

Efectuada uma avaliação rápida da utilização da videovigilância no conjunto das comarcas do Distrito Judicial de Lisboa, consta-se que a mesma não tem sido muito frequente, até porque em muitos municípios nunca foi instalada. Quando o foi, consubstanciou-se num mero reforço de outros meios de prova. Assinala-se, de qualquer modo, alguns casos em que a prova foi relevante em crimes praticados em estabelecimentos comerciais, em especial, de abastecimento de combustível. Detectou-se que recentemente os agentes do crime surgem com as caras tapadas, anulando a eficácia do sistema.

Segundo o Acórdão STJ de 28-09-2011, proc. 22/09.6 YGLSB.S2, in www.dgsi.pt, "vários estudos (...) solicitados pelo Ministério do Interior Britânico recolhem resultados modestos a este propósito. De acordo com Welsh e Farrington, a utilização da videovigilância reduziria a criminalidade no lugar vigiado em 4%; o principal efeito redutor seria em aparcamentos e "parkings" públicos, enquanto em contrapartida, a redução da criminalidade nos meios de comunicação da vizinhança (metro, autocarro ou comboio) ou em lugares no centro da cidade, seria mínima".

Pelo contrário, a Resolução 1604 (2008) do Conselho da Europa afirma que "vídeo surveillance (...) has, on several occasions, proved to be an effective tool (...) bomb attacks of 21 July 2005 in the London underground; (...) prevent car bombing attempts in London and Glasgow".



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

utilizada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, no “direito ao segredo do ser” (direito à imagem, direito à voz, direito à intimidade da vida privada, direito a praticar actividades da esfera íntima sem videovigilância)”.³

Como afirma o Tribunal Constitucional⁴, “A *permissão da utilização dos referidos equipamentos (videovigilância) constitui 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 (sobre o conceito v. Paulo Mota Pinto, «O Direito à reserva sobre a intimidade da vida privada», Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXIX, 1993, pp. 479 e segs.). Ao autorizar a videovigilância e ao estabelecer algumas regras a que ela deve obedecer, o legislador está indiscutivelmente a tratar de uma matéria atinente a direitos, liberdades e garantias”.*

Perante dois valores – em termos simplificados, segurança e privacidade - que, em concreto, assumem contornos conflitantes, cumpre fazer um juízo de “concordância prática” e, ao avaliar a instalação de câmaras na via pública, recorrer, de harmonia com o disposto no artigo 18.º da CRP, ao princípio da proporcionalidade nas suas conhecidas 3 vertentes: idoneidade, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito⁵.

Sem prejuízo de um posterior juízo perante cada caso concreto, a concordância prática deve ser assegurada, desde logo e como

³”. Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4.ª Edição revista, Coimbra Editora, pág. 468/469.

⁴ Acórdão 255/2002, publicado no Diário da República, de 08-07-2002, pág. 5243.

⁵ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. Cit. nota 2, pág. 392/393



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

também esclarece a CNPD⁶, pelo próprio legislador, competindo-lhe aferir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflito de direitos fundamentais, que as restrições se limitem «ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais».

A concordância prática exigida pelo art. 18.º, n.º 2, da CRP tem consagração na Lei 1/2005, de 10 de Janeiro (posteriormente alterada pelas Leis 39-A/2005, de 29 de Julho e 53-A/2006, de 29 de Dezembro) que expressamente determina no seu artigo 7.º, n.º 1: “a utilização de câmaras de vídeo rege-se pelo princípio da proporcionalidade”.

São essencialmente três as vias prosseguidas pelo legislador para assegurar a proporcionalidade do sistema:

- a) Limitação taxativa das finalidades admissíveis para instalação de videovigilância (art. 2.º);
- b) Estabelecimento de regras específicas sobre a instalação das câmaras (art. 7.º);
- c) Necessidade de parecer vinculativo de uma entidade independente, no caso, a Comissão Nacional da Protecção de Dados (art. 3.º).

A proposta ora em análise pretende intervir nas vertentes a) e c), alargando o leque de finalidades e alterando o processo de autorização, em termos que nos suscitam reservas.

3. Alargamento das finalidades

⁶ Deliberação n.º 61/2004, disponível em CNPD.PT



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na proposta pretende-se alterar o art. 2.º da lei, no sentido de passar a permitir a instalação de câmaras para:

- a) Protecção de instalações com interesse para a segurança, e não apenas, como actualmente, de instalações com interesse para a defesa;
- b) Prevenção para a prática de crimes, independentemente de, como hoje acontece, estarem em causa locais em que exista razoável risco da sua ocorrência;
- c) Prevenção de actos terroristas;
- d) Protecção florestal e detecção de incêndios florestais.

Se a instalação de câmaras para protecção de instalações de segurança, prevenção de actos terroristas (embora neste caso, por se tratar de um crime, poderiam cair na previsão geral da alínea c) do n. 1 do art. 2.º - prevenção para a prática crimes) e protecção florestal e detecção de incêndios não nos merece objecções, o alargamento decorrente da possibilidade de instalar câmaras "apenas" para a prevenção de crimes, sem que estejamos perante locais cujo risco da prática de crimes é "razoável" (na expressão da lei), pode pôr em causa o mencionado princípio constitucional da proporcionalidade.

Actualmente as câmaras de videovigilância apenas podem ser colocadas em "locais em que exista razoável risco da sua ocorrência" (art. 2.º, 1, al. c)).

Este regime é reforçado no art. 7.º, 2, que determina que "Só (sublinhado nosso) é autorizada a utilização de câmaras de vídeo quando tal meio se mostre concretamente o mais adequado para a



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

manutenção da segurança e ordem públicas e para a prevenção da prática de crimes, tendo em conta as circunstâncias concretas do local a vigiar".

Esta exigência obriga a que nos pedidos para instalação de câmaras de videovigilância se assinalem os fundamentos para se concluir por essa "razoabilidade do risco", o que passará, por exemplo, pela frequência de crimes no local, pela presença de estabelecimentos comerciais com determinadas características, pela estrutura urbanística que pode dificultar a denominada "vigilância natural" ou das entidades policiais, pela incidência de movimentos sociais específicos (locais de divertimento nocturno, cafés, etc), nomeadamente. Um exemplo de que não será problemática a fundamentação do pedido nestes termos poderá obter-se na Decisão 47/2008, da Comissão Nacional de Protecção de Dados, sobre a colocação de câmaras de vigilância no centro histórico da cidade de Coimbra.

No quadro actual o legislador basta-se com um risco razoável, não exigindo um risco elevado ou considerável.

A proposta pretende precisamente retirar a exigência de verificação de um "razoável" risco da ocorrência de crimes", na redacção que se pretende para a alínea c) do art. 2.º. Em reforço desta intenção, retirou-se do art. 7.º, n.º 2, a expressão "só".

Trata-se de uma alteração que, ao permitir a colocação das câmaras em qualquer local – sem prejuízo dos limites do art. 7.º -, uma vez que, em abstracto, qualquer local pode ser cenário de um crime, afecta de forma relevante os pressupostos de proporcionalidade que a lei deve



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

respeitar, em obediência à norma do art. 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

As entidades administrativas passam a poder colocar as câmaras sem invocarem um risco especial para a segurança que justifique a compressão dos direitos de privacidade dos cidadãos, permitindo eventuais usos abusivos ou desproporcionados do sistema.

Tudo isto sem que o actual regime tenha criado obstáculos relevantes ou tenha sequer sido potenciado, na prática.

Sugere-se, assim, que se mantenha a redacção actual da alínea c) do n.º 1 do art. 2.º, e do n.º 2 do art. 7.º, uma vez que a alteração proposta permite a compressão do direito de privacidade sem justificação em razoáveis necessidades de segurança, pondo em causa o princípio da proporcionalidade.

4. Regime de autorização

O regime actual de autorização da colocação de câmaras de videovigilância apela à intervenção de duas entidades: a CNPD e o Governo, na pessoa do membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança requerente.

A intervenção da CNPD, que decorria já do artigo 4.º, n.º 4, da Lei 67/98 de 26 de Outubro (Lei da protecção de dados pessoais), fundamenta-se na necessidade, nesta sede, de fiscalização da actividade administrativa/policial por uma entidade independente do governo, nos termos do art. 21.º da Lei 67/98, de 26 de Outubro "a CNPD é uma entidade administrativa independente, com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República".



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Trata-se de um desenho institucional absolutamente crucial para garantir que o juízo de proporcionalidade não fique subalternizado face a critérios de segurança ou policiais, aos quais as entidades requerentes ou decisórias poderão, por natureza, ser mais sensíveis.

Esta vertente de garantia institucional de que a colocação de câmaras de vigilância assenta numa ponderação de valores contraditórios é evidente na actual Lei 1/2005.

Desde logo, ao determinar no art. 3.º que o parecer negativo da CNPD obsta à concessão da autorização. Por outro lado, ao não atribuir ao membro do Governo a competência exclusiva para ponderar a possibilidade e grau de afectação de direitos pessoais (cfr. art. 7.º, n.º 9., a contrario), apela ao parecer da CNPD neste âmbito.

Esta partilha de competências – que reflecte em termos institucionais a tensão entre os valores da segurança e da privacidade – fica completamente prejudicada com a proposta em análise.

A redacção pretendida para o art. 3.º, não só revoga o carácter “travão” do parecer negativo da CNPD, como limita expressamente o seu âmbito às questões técnicas do pedido. Por fim, acrescenta um regime de deferimento tácito caso o parecer não seja emitido no prazo de 60 dias.

Em reforço desta redução do papel da CNPD, a nova redacção do n.º 9 do art. 7.º atribui expressamente ao membro do governo competência para ajuizar a proporcionalidade do grau de afectação de direitos pessoais.

Trata-se assim de uma proposta que, ao minorizar a intervenção da CNPD, põe em causa a garantia institucional de que no caso concreto



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

foram assegurados os princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade.

Admitindo-se que possa estar em causa uma demora excessiva na emissão dos pareceres da CNPD, justificar-se-á a previsão de um prazo legal para o efeito. Mas em nenhuma circunstância se deveria prescindir de um parecer positivo da CNPD, sob pena de fragilização injustificada do nível de protecção dos direitos dos cidadãos.

5. Comunicação ao Ministério Público

Aproveitando a intenção de alterar a Lei 1/2005, sugerimos a inclusão de um normativo exigindo a comunicação ao Ministério Público de qualquer autorização para a colocação de câmaras de videovigilância, fixas ou móveis, bem como a instalação de câmaras em caso de urgência (poderá adicionar-se um número ao artigo 8.º, que já prevê comunicações ao Ministério Público).

Na realidade, sendo a videovigilância, também, um mecanismo de prevenção e investigação criminal, deveria ser comunicado ao Ministério Público, à semelhança dos restantes instrumentos de prevenção criminal invasivos, como sejam as acções encobertas (Lei n.º 101/2001, de 25 de Agosto), as acções de prevenção para combate à criminalidade económico e financeira (Lei 36/94, de 29 de Setembro) ou as acções de prevenção previstas na lei das armas (Lei 5/2006 de 23 de Fevereiro).



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

6. Regime de instalação urgente

Pretende-se permitir que, em casos excepcionais e urgentes, possam as câmaras de videovigilância ser instaladas por decisão das forças de segurança, sem prejuízo do posterior processo de autorização ser encetado no mais curto prazo possível e da informação imediata ao membro do governo que tutela a força ou serviço de segurança (cfr. art. 7.º, n.º 10 e 11 da proposta).

Compreende-se a necessidade de se prever um sistema urgente de instalação de câmaras, de utilização excepcional e para defesa imediata de bens jurídicos relevantes, desde que se inicie de imediato esse processo de autorização, com comunicação a uma entidade independente que possa, também de imediato, validar cautelarmente a instalação.

Assim, e apelando mais uma vez para a necessidade de controlo por uma entidade independente, sugere-se a substituição da expressão "no mais curto prazo possível", para um prazo legal expresso (48 ou 72 horas), à semelhança do que o art. 6.º, n.º 2, prevê para o caso de utilização urgente de câmaras portáteis.

6. Regime especial de videovigilância para protecção florestal e detecção de incêndios.

Pretende-se na proposta que o sistema de videovigilância também possa ter como finalidade a protecção florestal e detecção de incêndios florestais.

Como já se referiu supra, não se vê qualquer objecção a este alargamento, dada a relevância dos bens jurídicos protegidos e a



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

gravidade com que os mesmos podem ser atingidos em caso de incêndio.

No entanto, a proposta não se limita a alargar o catálogo de finalidades, pretendendo também inserir um regime específico.

Analisando o articulado do novo artigo 15.º, verifica-se que, na sua essência, se remete para o regime geral, sobretudo quando o incêndio assuma relevância criminal (por ter sido causado intencionalmente ou por negligência).

No entanto, estabelece-se na alínea c) do n.º 2 do novo normativo que o sistema se destina a assegurar “a utilização dos sistemas vídeo para efeitos de prova em processo penal ou contra-ordenacional, respectivamente nas fases de levantamento de auto, inquérito, instrução e julgamento ou nas fases administrativa e de recurso judicial”.

Para além de, em termos de técnica legislativa, não fazer sentido descrever as fases processuais em que a prova é válida (basta afirmar a sua validade no processo penal e contra-ordenacional), a autonomização desta finalidade em sede de protecção florestal pode suscitar a questão da validade probatória nos restantes casos, precisamente uma das vantagens do sistema como resulta do art. 8.º “quando uma gravação, realizada de acordo com a presente lei, registe a prática de factos com relevância criminal, a força ou serviço de segurança que utilize o sistema elaborará auto de notícia, que remeterá ao Ministério Público juntamente com a fita ou suporte original das imagens e sons”.



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Relembre-se que já foram apresentadas anteriormente propostas⁷ dirigidas a alterar o art. 2.º, apenas para esclarecer (qualificando-se como mera lei interpretativa), que a prova é válida em termos processuais penais, propostas estas que não tiveram seguimento. E, na verdade, as dúvidas jurisprudenciais não residem propriamente na validade probatória dos sistemas públicos de videovigilância, regularmente autorizados, mas das gravações, nomeadamente em locais privados, sem autorização da CNPD, o que não seria o caso.

Termos em que, para não se suscitarem dúvidas, se sugere que neste artigo se estipulem apenas regras especiais referentes ao sistema de protecção florestal e detecção de incêndios florestais, essencialmente, a norma sobre instalação de sistemas em propriedade privada e a intervenção da Autoridade Nacional de Protecção Civil.

7. Outras alterações

No que se refere ao restante articulado proposto, nomeadamente o novo regime de renovação, a simbologia especial, a admissibilidade de consulta pública nos pedidos com origem camarária, os novos prazos de duração máxima da autorização, a admissibilidade do envio electrónico da participação criminal, a conservação dos dados em registo codificado, bem como o sistema de protecção florestal e detecção de incêndios florestais, não se suscita qualquer objecção.

⁷ Projecto de Lei n.º 281/XI/1º (CDS-PP) e 595/X/4.º, mencionados no Parecer 44/2010 da CNPD