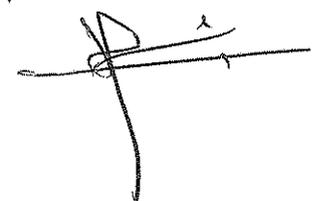


Distribuição.  
Lx, 10/12/2011  


Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e  
Garantias  
Assembleia da Republica  
Palácio de São Bento  
1249 – 068 LISBOA

N/Ref. 02.02  
Proc. n.º 16230/2011  
Of. n.º 33598 05/12/2011

Assunto: Parecer sobre a Lei que regula a utilização de câmaras de videovigilância pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum.

Com referência ao assunto em epígrafe, e para conhecimento de V. Exa., em anexo remete-se o Parecer desta CNPD n.º 70/2011, proferido nesta data, cuja cópia se anexa.

Com os melhores cumprimentos.

A Secretária da CNPD,



(Isabel Cristina Cruz)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Único	414656
Entrada/Seide n.º	365 Data: 05/12/11

RC



Proc. 16230/11

PARECER N.º 70 /2011

**I) Pedido**

O Gabinete do Senhor Ministro da Administração Interna solicitou o parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) acerca dum projecto de proposta de lei "que regula a utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos de utilização comum" no dia 09.11.2011, com a menção de "MUITO URGENTE".

O projecto de proposta de lei em análise foi aprovado em Reunião do Conselho de Ministros desse mesmo dia 09.11.2011, a mesma data de envio à CNPD para emissão de parecer<sup>1</sup>.

No comunicado do Conselho de Ministros desse dia pode-se ler:

*«O Governo aprovou uma proposta de lei que revê a regulação da utilização de câmaras de vídeo pelas forças e serviços de segurança em locais públicos, com o propósito de adoptar políticas que contribuam para fazer de Portugal um País mais seguro, através da atribuição de maior eficácia ao quadro de actuação das forças e serviços de segurança.*

*Com a aprovação deste diploma, o Governo pretende agilizar os passos do processo de autorização da colocação de câmaras a utilizar pelas forças e serviços de segurança na protecção de pessoas e bens, bem como alargar a sua utilização à prevenção de fogos florestais.»*

**a) Alterações à Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro**

O projecto visa alterar a Lei n.º 1/2005, propondo:

- a) A introdução, no elenco de fins do sistema (artigo 2.º), de **novas finalidades**, a saber: a prevenção de actos terroristas (al. e) do n.º 1 do art. 2.º do projecto) e a protecção florestal e a detecção de incêndios florestais (al. f) do n.º 1 do art. 2.º do projecto);

<sup>1</sup> Conforme comunicado do Conselho de Ministros de 09.11.2011 (ponto 2), disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20111109.aspx> (acesso em 18.11.2011)



COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS

- b) A alteração da al. c) do n.º 1 do art. 2.º do projecto: **expurga** a expressa referência à necessidade de aferir se se trata de local (onde se pretende instalar o sistema) “em que exista razoável risco da sua ocorrência [de crimes]” (cfr. actual redacção do preceito);
- c) A alteração do **processo de autorização de instalação** e, reflexamente, da sua **fonte de legitimação**: elimina a natureza vinculativa do parecer da CNPD (cfr. alterações aos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º); limita o alcance do objecto do parecer da CNPD (cfr. n.º 2 do artigo 3.º); estipula um prazo máximo para a emissão do parecer de 60 dias – com a convolação da qualificação de ausência de parecer em parecer positivo (cfr. n.º 3 do artigo 3.º do projecto); adita o regime dos pedidos de renovação (cfr. novos n.ºs 5 e 6 do artigo 3.º); circunscrito ao limite estipulado no n.º 2 do preceito, a CNPD pode formular recomendações e dispensar a adopção de algumas medidas de segurança (cfr. n.º 7 do artigo 3.º do projecto);
- d) A alteração ao artigo 4.º: desde logo identifica erroneamente uma alteração ao n.º 1, o qual não foi objecto de qualquer alteração vislumbrável. Adita, outrossim, o novo n.º 2, o qual remete a definição dos avisos informativos para portaria do membro do Governo competente;
- e) A **introdução**, no elenco de documentos instrutórios do pedido, de documento que ateste a aprovação, capacidade ou a garantia de financiamento da instalação do equipamento e das despesas de manutenção (cfr. al. i) do n.º 1 do artigo 5.º do projecto);
- f) A previsão da possibilidade de **promoção de processo de consulta pública**, pelo presidente da câmara municipal que pretenda usar da faculdade de requerer a autorização de instalação, prevista no n.º 2 do artigo 5.º;
- g) O alargamento do prazo de **duração da autorização**, o qual passa de um para dois anos, susceptível de renovação (cfr. n.º 5 do artigo 5.º);
- h) A remissão para portaria da definição dos requisitos técnicos mínimos do equipamento (cfr. n.º 7 do artigo 5.º);
- i) As alterações ao artigo 7.º, sobretudo as decorrentes do n.º 2 e do n.º 9, apesar de aparentemente insignificantes, traduzem: a supressão do vocábulo **só** (é autorizada) por **é** (autorizada) na alteração ao n.º 2; o novo n.º 9 **adita a competência** para a verificação do disposto no n.º 3 (ponderação casuística da finalidade concreta do sistema face à compressão de direitos pessoais) ao **membro do Governo responsável**; adita, nos n.ºs 10 a 12, um **regime excepcional** que permite ao dirigente máximo força ou serviço de segurança determinar que se proceda à instalação de câmaras, sem prejuízo do posterior processo de autorização;
- j) Pequenas alterações aos artigos 8.º a 12.º;
- k) O **aditamento do artigo 15.º** relativo aos sistemas de protecção florestal e detecção de incêndios e a consequente redenominação do Capítulo V da Lei n.º 1/2005, coerentemente, para “Regimes especiais”;



l) A **disposição transitória** prevista no artigo 4.º do projecto aplica o regime do projecto aos processos de autorização em curso;

E, por último,

m) A **avaliação legislativa** do regime jurídico em causa, decorridos três anos da entrada em vigor da lei (cfr. artigo 5.º do projecto).

## II) Enquadramento

### a) Necessidade de alteração da Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro

A revisão do regime legal da videovigilância em espaço público que agora se pretende realizar poderia ser o momento adequado para equacionar a solução da videovigilância como meio idóneo para as finalidades que visa prosseguir, bem como ponderar as opções legislativas que a prática demonstra poderem não ser as mais adequadas.

A Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, assenta num postulado de excepcionalidade, com sistemas temporários, o que parece não corresponder aos pedidos que têm chegado à CNPD. Invocam-se, recorrentemente, os custos de implementação e operacionalização face ao prazo legal de validade da autorização.

Suscita-se a dúvida sobre tal natureza temporária para todas as finalidades inseridas na lei. Tome-se o exemplo dos monumentos nacionais, onde se pode equacionar a sujeição a prazos máximos de dois anos (ainda que renováveis) nos sistemas de videovigilância com a finalidade de protecção destes edifícios. A protecção de tais edifícios poderá justificar, por si só, a instalação de sistemas com carácter permanente, desde que claramente estabelecidos os limites e condições aplicáveis.

O mesmo argumento é válido para a protecção de instalações com interesse para a defesa e segurança nacional.

Contrariamente, quando estão em causa fenómenos de criminalidade que afectam determinada zona, os quais são variáveis em função de circunstâncias concretas e, bem assim, dos diversos dispositivos de segurança que a estratégia de segurança pública deve equacionar, já não se justifica que tais sistemas sejam permanentes.

Importa, mais do que afastar uma autoridade de controlo do processo decisório, definir o caminho que se pretende seguir, o qual deve ir de encontro às necessidades reais e práticas que têm vindo a ser sentidas.

Esta lei foi objecto de alterações legislativas, por via de inserção de normas “cavaleiro” em duas leis do Orçamento do Estado, mas tais alterações também não tiveram essa virtualidade de “pensar” o sistema como um todo coerente.



A CNPD concorda com a necessidade de alteração da lei, por forma a tornar o regime mais ágil, mas também claro, transparente e consentâneo com o ordenamento jurídico português, não descurando os bens jurídicos em presença.

Contudo, a alteração agora preconizada, fundamentada na agilização de procedimentos, resulta no afastamento da CNPD do processo decisório, para o qual se encontra constitucionalmente vocacionada.

### b) Das decisões da CNPD

O que tem balizado a actuação da CNPD são os critérios legais estabelecidos.

À CNPD, até à presente data, apenas chegaram os seguintes pedidos relativos a esta Lei:

- Ribeira do Porto (parecer positivo);
- Praia da Rocha – Portimão (parecer parcialmente positivo);
- Santuário de Fátima (parecer positivo);
- Centro histórico de Coimbra (parecer positivo);
- Zona Industrial de Bragança (parecer negativo);
- Almeirim (parecer negativo);
- Batalha (parecer negativo);
- Estarreja (parecer negativo);
- Amadora (1.º pedido com parecer negativo, 2.º pedido em apreciação);
- Bairro Alto – Lisboa (parecer positivo);
- Baixa Pombalina – Lisboa (parecer negativo);
- Cimeira da Nato 2010 (parecer positivo).

Os pareceres positivos da CNPD estabeleceram os limites e condições de funcionamento de tais sistemas.

Ademais, também foram autorizados diversos sistemas de videovigilância com a finalidade de protecção florestal e detecção de incêndios, designadamente nas seguintes zonas<sup>2</sup>:

- Parque Natural da Arrábida e Reserva Natural do Estuário do Sado (Autorizações n.º 496/2003 e 491/2004 da CNPD);
- Parque Florestal de Monsanto (Autorização n.º 551/2004 da CNPD);
- Parque Natural da Serra da Estrela (Autorização n.º 581/2004 da CNPD);
- Parque Natural da Serra de S. Mamede (Autorização n.º 1319/2004 da CNPD);

<sup>2</sup> Nestes casos o fundamento de legitimidade não decorre da Lei n.º 1/2005, mas antes da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro



- Área da Paisagem Protegida do Litoral de Esposende (Autorização n.º 845/2004 da CNPD);
- Zonas Florestais da Zona do Tâmega (Autorização n.º 835/2004 da CNPD);
- Área de Floresta do Ribatejo (Autorização n.º 836/2004 da CNPD);
- Área do Pinhal Interior Centro (Autorizações n.ºs 837/2004 e 659/2004 da CNPD);
- Zonas Florestais do Vale do Sousa (Autorização n.º 279/2005 da CNPD);
- Zona Oeste dos Distritos de Leiria e Lisboa (Autorização n.º 742/2005 da CNPD);
- Zona Florestal do Concelho de Proença-a-Nova (Autorização n.º 741/2005 da CNPD).

Daqui resulta que a CNPD efectua os juízos típicos em matéria de protecção de dados e demais direitos fundamentais correlacionados, ponderando casuisticamente as implicações de tais sistemas face aos critérios legais e constitucionais, porque essa é a sua natureza constitucional e a sua atribuição legal.

A CNPD tem sido criticada sempre que os seus pareceres são negativos ou sempre que os mesmos impõem limitações ao pedido apresentado por quem considera que o valor segurança se basta a si mesmo para fundamentar a implementação destes sistemas.

No entanto, verifica-se, em algumas situações, a circunstância de a CNPD emitir parecer positivo, mas os respectivos sistemas estarem por instalar por períodos de tempo superiores ao prazo da própria autorização: veja-se o caso da Ribeira do Porto, onde o sistema esteve por instalar por mais de um ano e ainda, paradigmático, o caso do Bairro Alto - a CNPD emitiu parecer positivo há mais de dois anos e, ainda assim, o sistema encontra-se por instalar.

Tais hiatos temporais podem conduzir a distorções quanto à pertinência e à necessidade operacional da implementação de tais sistemas, uma vez que o que fundamentava em determinado momento temporal a necessidade de implementação, poderá já não se verificar.

Tudo a evidenciar que o valor segurança, tão fulcral que justifica a compressão de direitos fundamentais, afinal, pode esperar.

Conexo com o momento da efectiva instalação dos sistemas é o fundamento que suporta o pedido de instalação de determinado sistema de videovigilância em espaço público.

Cumpra esclarecer quais as razões que têm motivado os pareceres negativos/parcialmente positivos da CNPD nesta matéria:

Por um lado, a instrução dos pedidos de autorização nem sempre vem devidamente fundamentada sob o ponto de vista da necessidade operacional de implementação de



um sistema com esta natureza, uma vez que se faz apelo a estatísticas gerais, as quais incluem crimes relativamente aos quais a videovigilância não se configura como um meio idóneo para prosseguir a finalidade em causa (veja-se os casos de violência doméstica ou de homicídio praticado na habitação).

Por outro lado, a decisão sobre a localização do sistema, na maioria dos casos, não se encontra devidamente fundamentada, uma vez que as estatísticas apresentadas são as estatísticas do concelho e não do local em si, não permitindo efectuar o respectivo juízo de proporcionalidade em termos reais.

Por último, cumpre referir que concorrem para o objectivo desta lei todas as autorizações já emitidas pela CNPD ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro: mais de 23.500 autorizações emitidas, entre as quais mais de duas dezenas de esquadras/postos policiais.

### **c) Cooperação institucional**

A CNPD tem vindo a suscitar, junto dos sucessivos Ministros da Administração Interna, a necessidade de promover mecanismos de estreita cooperação institucional para ultrapassar os constrangimentos supra referidos no que diz respeito à instrução dos pedidos e mostrou a sua disponibilidade para problematizar, em conjunto, toda a arquitectura do sistema, dando oportunidade à CNPD de dar o seu contributo com vista a assegurar a justa composição dos interesses em causa.

Seria de toda a importância, para esse debate ideal, que se pudesse aferir da eficácia dos sistemas já implementados.

Para tal, seria necessário promover estudos que permitissem relacionar percepções de segurança com índices de criminalidade real, bem como aferir da utilização efectiva das imagens captadas para os respectivos procedimentos criminais.

A CNPD desconhece a existência de qualquer estudo nesse sentido.

## **III) Apreciação**

### **a) Vocação constitucional da CNPD como garante do direito fundamental à privacidade dos cidadãos portugueses face ao tratamento dos seus dados pessoais**

O legislador constitucional inequivocamente imprimiu uma vocação garantística à "entidade administrativa independente" que assegura a protecção necessária relativa a



COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS

tratamentos de dados pessoais, suas conexões, transmissões e utilização, conforme resulta do disposto no n.º 2 do artigo 35.º da CRP.

A CNPD sucedeu à Comissão Nacional de Protecção de Dados Pessoais Informatizados, criada pela Lei n.º 10/91, de 29 de Abril, modificada pela Lei n.º 28/94, de 29 de Agosto.

Estes dois diplomas legais foram expressamente revogados pelo artigo 51.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados Pessoais - LPD), a qual veio a instituir a CNPD e transpor para a ordem jurídica portuguesa a Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

O protocolo adicional à Convenção para a protecção das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, sobre as autoridades de supervisão e fluxos de dados<sup>3</sup>, do Conselho da Europa, refere expressamente que as autoridades responsáveis por assegurar o cumprimento das medidas em seu direito interno, devem "dar efeito aos princípios enunciados nos capítulos II e III da Convenção e no presente Protocolo" (cfr. artigo 1.º do Protocolo Adicional).

O artigo 28.º da Directiva 95/46/CE<sup>4</sup> estipula a obrigação dos Estados-membros de estabelecerem a responsabilidade das autoridades de protecção de dados pela fiscalização da aplicação no seu território das disposições adoptadas pelos Estados-membros nos termos da directiva. Essas autoridades exercem com total independência as funções que lhes são atribuídas.

O Tratado de Lisboa veio consagrar a protecção de dados pessoais como um direito fundamental e reforçar o papel das autoridades nacionais de protecção de dados. Com efeito, o artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem a exigência de independência das autoridades públicas responsáveis pela supervisão da protecção de dados pessoais.

A CNPD assume a natureza de autoridade administrativa independente por força, desde logo, do disposto na parte final do n.º 2 do artigo 35.º da Constituição.

Em conformidade, o mesmo resulta da lei: o n.º 1 do artigo 21.º da LPD estabelece que "a CNPD é uma entidade administrativa independente, com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República".

A CNPD é um «órgão independente porque foi essa a vontade inequivocamente expressa pelo legislador que, sem embargo de prever o funcionamento da Comissão "junto da Assembleia da República", empregou literalmente a expressão "independente" na definição da figura. Qualificação que o legislador fez acompanhar

<sup>3</sup> Assinado em Estrasburgo, em 08.11.2001

<sup>4</sup> JOL 281 de 23/11/1995, pag. 0031 - 0050



da intenção de consagrar um estatuto adequado a garantir a independência dos membros da Comissão»<sup>5</sup>.

A CNPD é a autoridade nacional que tem como atribuição **controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e regulamentares em matéria de protecção de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei** e deve ser consultada sobre quaisquer disposições legais, bem como sobre instrumentos jurídicos em preparação em instituições comunitárias ou internacionais, relativos ao tratamento de dados pessoais (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º).

A independência e a autoridade da CNPD é patente, desde logo no n.º 3 do artigo 22.º da LPD que lhe atribui expressamente poderes de investigação e de inquérito, poderes de autoridade [als. a) e b), respectivamente] e, ainda, poder de emitir pareceres [al. c)]. Como tal, as autoridades administrativas independentes são concebidas, nas palavras de CATHERINE TEITGEN-COLLY, "como não estando subordinadas ao poder executivo, nem constituindo prolongamentos do poder legislativo ou judiciário, e sendo dotadas de poderes que lhes permitem exercer de forma autónoma uma função de regulação sectorial"<sup>6</sup>.

Assim, em "termos das relações funcionais inter-orgânicas tradicionais, dir-se-á que elas não só não estão ligadas por vínculos hierárquicos a qualquer órgão administrativo (designadamente ao Governo), como tão-pouco à superintendência (orientação) ou à tutela estadual"<sup>7</sup>.

Jurisprudência recente do Tribunal de Justiça Europeu<sup>8</sup> julgou que "a independência das autoridades de controlo, na medida em que devem ser subtraídas a qualquer influência exterior susceptível de orientar as suas decisões, é um elemento essencial à luz dos objectivos da Directiva 95/46. Essa independência é necessária para instituir, em todos os Estados-Membros, um nível igualmente elevado de protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e contribui, dessa forma, para a livre circulação de dados, que é necessária para o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno".

**É com base neste referencial que a CNPD se assume como garante desse direito fundamental que é a privacidade dos cidadãos face ao tratamento dos seus dados pessoais, qualificação, repita-se, operada pelo próprio legislador constitucional.**

**Tal garantia resulta, desde logo, da possibilidade de valoração de determinado tratamento de dados assente em juízos de proporcionalidade, adequação e necessidade face às finalidades associadas, juízo específico em matéria de**

<sup>5</sup> Cfr. JOSÉ LUCAS CARDOSO, *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra Editora, 2002, pp. 326 e 327

<sup>6</sup> Les Autorités Administratives Indépendantes: histoire d'une institution, in CLAUDE-ALBERT COLLIARD/GÉRARD TIMSIT (dir), *Les Autorités Administratives Indépendantes*, Presses Universitaires de France, 1988, p. 13-73 (p. 24)

<sup>7</sup> Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, ob. cit., p. 21

<sup>8</sup> Ac. do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 9 de Março de 2010 – Proc. C-518/07.



**protecção de dados e o qual requer independência e imparcialidade na sua formulação.**

O que legitima todas as garantias de independência da actuação da CNPD, vertidas na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, a que aludimos supra.

**b) Natureza do parecer vinculativo da CNPD no âmbito da Lei n.º 1/2005**

Uma das principais alterações do projecto prende-se com a requalificação e delimitação do objecto do parecer da CNPD no contexto do processo de autorização dos sistemas de videovigilância em espaço público.

Na versão em vigor, o parecer da CNPD tem natureza vinculativa, não sendo possível ao membro do Governo competente conceder autorização para a instalação de câmaras fixas no caso de parecer negativo da CNPD (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º).

Era neste parecer, vinculativo, que a CNPD exercia a sua competência constitucionalmente consagrada de garante da protecção de dados, nomeadamente, fixando as condições aplicáveis ao tratamento de dados em concreto.

Tal parecer não se encontrava condicionado a apreciações meramente técnicas sobre a segurança do tratamento e medidas especiais de segurança, até porque esse não é o âmbito do seu parecer.

À CNPD não compete certificar *software* e *hardware*.

Cabe-lhe sim, em relação à apreciação de qualquer tratamento de dados, formular um juízo que se reflecte na ponderação entre a finalidade de determinado tratamento e a compressão dos direitos de personalidade dos visados, *maxime*, o direito fundamental à reserva da vida privada, concluindo por um juízo de proporcionalidade / desproporcionalidade, adequação / desadequação, necessidade / desnecessidade.

É com base nesse juízo que afloram as demais condições de determinado tratamento, entre as quais, as medidas de segurança do tratamento, as quais se estipulam casuisticamente, sempre tendo por base as condições de legitimidade do tratamento.

O tratamento de dados de som e imagem, cuja captação é feita através do recurso a sistemas de videovigilância, consubstancia um tratamento de dados sensíveis por se inserir no domínio dos dados relativos à vida privada<sup>9</sup>.

Acresce que a Lei claramente estipula a aplicabilidade do regime de protecção de dados aos tratamentos de videovigilância, conforme determina o disposto no n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

Ora, aquilo que agora o legislador pretende efectuar assume uma dupla dimensão:

- a) Por um lado, afasta a CNPD do processo de tomada de decisão, com a eliminação do carácter vinculativo do parecer que a versão em vigor sustenta

<sup>9</sup> Cfr. disposto no n.º 3 do artigo 35.º da CRP e, como seu aforamento, o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro

no n.º 2 do artigo 3.º e, por essa via, diminui uma garantia constitucional face ao tratamento abusivo de dados pessoais;

- b) Por outro lado, restringe o âmbito do seu parecer, atribuindo-lhe um alcance<sup>10</sup> que não reflecte a sua vocação constitucional, enquanto garante dos direitos fundamentais dos cidadãos, configurando-se antes enquanto mera entidade certificadora da segurança de determinado sistema, o que é manifestamente desadequado face ao texto constitucional e, bem assim, ao texto da Directiva n.º 95/46/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Acresce que, apoiar a decisão de implementação de determinado sistema de videovigilância em espaço público apenas na fundamentação das forças e serviços de segurança, com as necessárias restrições na liberdade individual - ainda que equacionada no contexto do espaço público -, potenciada pela intrusão no âmbito dos direitos fundamentais de personalidade, como são os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação (cfr. n.º 1 do artigo 26.º da Lei Fundamental Portuguesa) afigura-se ser um claro retrocesso legislativo, de duvidosa legitimidade e conformidade constitucional.

As forças e serviços de segurança, por vocação ontológica (o que não se censura), são partes interessadas na obtenção de fontes informativas que possam revelar utilidade no contexto da prevenção e da repressão de ilícitos criminais, missão que a lei lhe comete.

A decisão de implementar um sistema de videovigilância em espaço público não pode ficar apenas assente no juízo de proporcionalidade do membro do Governo.

É esse poder absoluto que a Constituição pretende negar no contexto da compressão dos direitos fundamentais.

Circunstância distinta, relativamente à conformidade do projecto com a Constituição, seria tal juízo de proporcionalidade estar efectuado na própria lei da Assembleia da República, o que, manifestamente, não é o caso.

**Importa pois, tratando-se de um juízo que comporta o equilíbrio e a gestão de dois direitos fundamentais – o direito à segurança e o direito à privacidade – que esse juízo caiba a uma autoridade independente: a autoridade nacional que tem como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das disposições legais e**

<sup>10</sup> Cfr. a redacção dada ao n.º 2 do artigo 3.º do projecto:

"2 – A decisão de autorização é precedida de parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd), que se pronuncia exclusivamente sobre a conformidade técnica do pedido face às necessidades de cumprimento das regras referentes a segurança do tratamento dos dados recolhidos, bem como acerca das medidas especiais de segurança a implementar adequadas a garantir os controlos de entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão, da introdução e do transporte, e bem assim do previsto no artigo 4.º, nos n.ºs 4 e 6 a 8 do artigo 7.º, e nos artigos 8.º a 10.º" (sublinhado nosso)



**regulamentares em matéria de protecção de dados pessoais, em rigoroso respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades e garantias consagradas na Constituição e na lei.**

Cumpra salientar o prazo a que alude o novo n.º 3 do artigo 3.º, bem como a formulação do próprio preceito.

A formulação aduzida reporta para o início de contagem do prazo a partir da data da recepção do pedido de autorização. Tal pedido é requerido ao membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança e não é remetido directamente à CNPD.

É possível imaginar o cenário em que o pedido apenas é enviado no 60.º dia posterior à recepção do pedido de autorização no gabinete do respectivo Ministro. A CNPD, naturalmente, não se pronuncia em tempo. Ao seu silêncio é-lhe atribuído, sem mais, a natureza de parecer positivo.

A solução preconizada afigura-se ser merecedora de maior cuidado e conseqüente reformulação.

**c) Finalidades do sistema de videovigilância em espaço público**

Intimamente relacionado com a aferição da proporcionalidade e adequação de qualquer tratamento de dados pessoais está a concreta finalidade que subjaz ao tratamento em causa, sem a qual tal juízo carece de suporte.

A finalidade é um elemento determinante para aferição da admissibilidade e condicionantes dos tratamentos de dados pessoais.

Como dispõe a alínea *b*) do artigo 5.º da Lei n.º 67/98, os dados pessoais objecto de tratamento devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essa finalidade.

O presente projecto adita, no elenco de fins do sistema (artigo 2.º), novas finalidades, a saber: a prevenção de actos terroristas (al. *e*) do n.º 1 do art. 2.º do projecto) e a protecção florestal e a detecção de incêndios florestais (al. *f*) do n.º 1 do art. 2.º do projecto).

A alteração da al. *c*) do n.º 1 do art. 2.º do projecto expurga a expressa referência à necessidade de aferir se se trata de local (onde se pretende instalar o sistema) em que exista razoável risco da ocorrência de crimes (cfr. actual redacção do preceito).

Esta última alteração pode ainda ser confrontada com a *mens legis*, tal como declarado na exposição de motivos, que passamos a citar:

*“Importa assim, desde logo, introduzir como fins do sistema supra mencionado, a protecção florestal e a detecção de incêndios florestais, a prevenção de actos*

*terroristas e, bem assim, a prevenção da criminalidade como um fim bastante.*<sup>11</sup> (sublinhado nosso).

Tudo parece fazer crer que se deixará de fazer a ponderação entre a existência de razoável risco para a ocorrência de crimes e a implementação do sistema, tornando os critérios legais para a implementação do sistema menos garantísticos na óptica da defesa dos demais direitos fundamentais dos cidadãos visados com esta medida, uma vez que a finalidade em si parece ser suficiente em si mesma.

Subsiste a dúvida sobre quais os critérios aplicáveis para aferir e efectuar o necessário balanço de proporcionalidade entre a afectação de direitos pessoais que o sistema naturalmente implica e a própria finalidade que se visa prosseguir.

Acresce que a previsão, como finalidade autónoma do sistema, de prevenção de actos terroristas, num país que não tem por tradição a verificação de actos dessa natureza, afigura-se ser excessivo, uma vez que tais actos sempre se subsumiriam na finalidade prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º, na sua actual versão.

A dilatação do elenco de finalidades do sistema, sem que a necessária ponderação entre compressões de direitos fundamentais esteja assegurada é susceptível de gerar uma desproporcionalidade e uma diminuição injustificada da tutela dos direitos fundamentais de personalidade e os relativos à protecção de dados pessoais, que a própria Constituição veda (cfr. o disposto no artigo 18.º, *maxime* o n.º 3 daquele preceito da CRP).

Note-se ainda, neste particular, que, para protecção de pessoas e bens, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35/2004, de 21 de Fevereiro, a CNPD já emitiu mais de 23.500 autorizações e as imagens captadas têm sido utilizadas como meio de prova em processo penal, sempre que solicitado pelas autoridades competentes.

Uma referência é devida à aludida eficácia destes sistemas face às finalidades do projecto.

A exposição de motivos refere:

*“A protecção de pessoas e bens através destes meios, cuja eficácia tem vindo a ser verificada nos locais em que a legislação entrada em vigor em 2005 permitiu já que fosse utilizada, deve, dentro do quadro de equilíbrio face a outros direitos e interesses, conhecer uma maior projecção face àquela até aqui alcançada. Na verdade, as necessidades de protecção são crescentes, face a um quadro de ameaça e de concretizada agressão a bens juridicamente valiosos, cuja protecção e salvaguarda incumbe ao Estado assegurar.”*  
(sublinhado nosso).

Cumpre, porém, demonstrar a conclusão.

<sup>11</sup> Cfr. p. 2 da exposição de motivos



A inexistência de estudos concretos e vocacionados para a avaliação de impacto, também no que respeita à privacidade, desaconselha a utilização da premissa da eficácia, o que se encontra por demonstrar.

O projecto em análise apenas prevê a realização de um estudo de avaliação dos efeitos da lei, 3 anos após a sua entrada em vigor, o que se afigura ser insuficiente e desadequado:

- As entidades policiais que propõem a instalação dos sistemas junto do Governo devem estar obrigadas a recolher elementos estatísticos durante o período de funcionamento das câmaras e submeter esses elementos ao Governo aquando de cada período de renovação;
- Tais elementos devem ser recolhidos e agregados por “locais” concretos;
- No momento da decisão sobre a renovação das autorizações, o membro do Governo competente deve estar obrigado a analisar a evolução da criminalidade ao longo do tempo durante o período de autorização de funcionamento do sistema, bem como a comparar esses elementos com os dados disponíveis para o período anterior à concessão da autorização, de forma a ter os elementos necessários para decidir se se justifica ou não renovar as autorizações;

A instalação de sistemas deve ser justificada em função de vários factores que não se encontram suficientemente ponderados no projecto, como, por exemplo:

- O risco de perigo (abstracto, no mínimo), sob pena de se impor uma vigilância permanente e global dos cidadãos que vai muito para além das tarefas normais da polícia no Estado de Direito Democrático;
- O carácter excepcional e subsidiário face a outros meios de vigilância policial (policiamento de proximidade, meios móveis de vigilância, melhor equipamento e formação de agentes, etc) – este aspecto deve ser especialmente tido em conta nos casos em que esses meios vêm sucessivamente a apresentar resultados positivos na prevenção e dissuasão do crime antes da instalação dos sistemas de videovigilância;
- A espécie de crimes a combater, sobretudo dos que causam maior alarme social e relativamente aos quais a utilização de videovigilância é um meio adequado;
- As características dos locais a vigiar para aferir se tais locais atraem e polarizam a actividade criminosa ou se esta facilmente se desloca para outras áreas das cidades.

A regra, no Estado de Direito Democrático não pode ser a da vigilância permanente dos cidadãos, independentemente de pressupostos concretos que carecem de ser verificados.



O regime compatível com este princípio não poderá ir além de uma renovação provisória da autorização durante um prazo curto (90 dias no máximo), a contar a partir do pedido de renovação, findo o qual a autorização caduca e os sistemas deverão ser desligados.

No Reino Unido, em 2006, existiam cerca de 4.2 milhões de câmaras de CCTV – uma para cada 14 cidadãos, sendo possível que, diariamente, a imagem relativa a um cidadão fosse captada por cerca de 300 câmaras<sup>12</sup>. Todavia, um estudo promovido pelo Home Office concluiu que os sistemas de CCTV objecto de estudo tinham tido um papel muito diminuto nos níveis de criminalidade<sup>13</sup>.

Pela pertinência, que se mantém actual, retoma-se a argumentação expendida no Parecer n.º 48/2010<sup>14</sup>, de 12 de Julho, desta CNPD onde se refere o “efeito “panóptico”, ou auto-repressivo” das câmaras, pressionando a generalidade dos cidadãos a “conformar-se com um padrão de comportamento esperado. Esta pressão tende a censurar não apenas comportamentos desviantes mas também comportamentos lícitos espontâneos (...), acarretando, assim, um custo óbvio para a liberdade das pessoas que circulam nas ruas. Além disso, alguns estudos e observações empíricos têm vindo a mostrar que a instalação e utilização das câmaras de vigilância pelas forças públicas tende sobretudo a produzir um efeito estigmatizador e de exclusão relativamente às pessoas e aos grupos desfavorecidos da sociedade que anteriormente frequentavam aqueles espaços, com prejuízo da igualdade de condições e da não discriminação exigíveis no exercício das liberdades públicas<sup>15</sup>.

Devemos, no entanto, reconhecer que, na falta da realização em Portugal de estudos significativos sobre a avaliação dos efeitos da utilização dos sistemas de videovigilância dos locais públicos de utilização comum, todas as conclusões que se possam avançar sobre a distorção induzida por deste factor são, neste momento, puramente conjecturais.<sup>16</sup> (sublinhado nosso).

Ainda relacionada com as finalidades que se pretendem imprimir aos sistemas e a sua eficácia, destaca-se a preocupação com a comprovação de garantia ou de capacidade de financiamento<sup>17</sup>, com base no argumento de que a sua “ausência pode inviabilizar a montagem e manutenção dos sistemas”<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> SURVEILLANCE STUDIES NETWORK, *A Report on the Surveillance Society* (Public Discussion Document), apresentado na Conferência Internacional das Autoridades de Protecção de Dados, Londres – Novembro de 2006, disponível em [http://www.privacyconference2006.co.uk/files/discussion\\_eng.pdf](http://www.privacyconference2006.co.uk/files/discussion_eng.pdf) (acesso em 24.11.2011)

<sup>13</sup> M. GILL e A. SPRIGGS, *Assessing the Impact of CCTV*, London, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 43, 60-61.

<sup>14</sup> Cfr. pp. 10 a 12 do referido parecer, disponível em [http://www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40\\_48\\_2010.pdf](http://www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40_48_2010.pdf) (acesso em 22.11.2011)

<sup>15</sup> Para estes aspectos, cfr. C. SLOBOGIN, *Privacy at Risk. The New Government Surveillance and the Fourth Amendment*, Chicago e Londres, 2007, pgs. 92-98.

<sup>16</sup> Cfr. pp. 10 a 12 do referido parecer, disponível em [http://www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40\\_48\\_2010.pdf](http://www.cnpd.pt/bin/decisooes/par/40_48_2010.pdf) (acesso em 22.11.2011)

<sup>17</sup> Cfr. al. i) do n.º 1 do artigo 5.º do projecto

<sup>18</sup> Cfr. p. 4 da exposição de motivos do projecto



Todavia, suscita-se a questão de saber a natureza de tal financiamento (público ou privado) e quais as consequências desse financiamento.

A experiência demonstra a complexidade da questão. No caso do sistema de videovigilância da Ribeira do Porto, é público e notório que o financiamento daquele sistema foi assegurado pela Associação de Bares do Porto.

No ano passado, como forma de pressionar o alargamento do âmbito daquela autorização, em sede de processo de renovação, a Associação de Bares do Porto veio declarar, publicamente, que iria desligar o sistema<sup>19</sup>.

Ora, a segurança pública, finalidade tão sensível, compressora de outros direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, não pode ficar sujeitas a esta discricionariedade por parte dos financiadores.

A cobertura legal que se pretende imprimir ao processo de autorização de videovigilância em espaço público, eivada de intuitos de “*agilização e redefinição legitimadora*”, afigura-se arriscada e fragilizadora dos mais elementares direitos de personalidade e de cidadania, pervertendo a natureza e a liberdade de actuação em comunidade.

Questionamo-nos se, atentas as expectáveis contestações sociais, decorrentes do “*estado de crise*” que vivenciamos, o presente projecto, de alguma forma, não limita, por via do controlo social, o direito de reunião e de manifestação (artigo 45.º da CRP) e, indirectamente, a liberdade de participação na vida pública (artigo 48.º CRP).

Maior preponderância ganham tais receios quando os desenvolvimentos tecnológicos permitem, hoje em dia, à distância de um clique, fazer correr programas de reconhecimento facial e de voz, os quais, relacionados com a videovigilância são susceptíveis de estabelecer perfis dos cidadãos, sem que exista qualquer indício ou suspeita de prática de qualquer ilícito.

O medo de falar, de estar ou de existir<sup>20</sup> são referenciais do estado da democracia, os quais não podem balizar o exercício de uma cidadania plena e digna.

#### **d) Inconstitucionalidade material da opção vertida na alteração ao n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005**

A conjugação de tudo quanto se acaba de expor permite-nos colocar em causa a constitucionalidade material da opção legislativa decorrente da alteração ao n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 1/2005, porquanto:

<sup>19</sup> Veja-se em <http://jornal.publico.pt/noticia/04-01-2011/associacao-de-bares-do-porto-manda--desligar-videovigilancia-na-ribeira-amanha-20944856.htm> (edição Público *online*, acesso em 24.11.2011)

<sup>20</sup> GIL, José, *Portugal, hoje – O medo de existir*, Relógio d'Água, 11.ª Edição, 2007

- no n.º 2 do artigo 3.º e, por essa via, **diminui uma garantia constitucional face ao tratamento abusivo de dados pessoais**, uma vez que era neste parecer, vinculativo, que a CNPD exercia a sua competência constitucionalmente consagrada de garante da protecção de dados, aí fixando as condições aplicáveis ao tratamento de dados em concreto;
- b) Por outro lado, **restringe o alcance e âmbito do seu parecer, atribuindo-lhe competências<sup>21</sup> que não se reflectem na sua vocação constitucional**, enquanto garante dos direitos fundamentais dos cidadãos - a apreciação sobre a segurança física e lógica constitui um afloramento do juízo prévio de proporcionalidade, adequação e necessidade e não é susceptível de uma apreciação isolada das demais condições do tratamento de dados;
- c) Ademais, **posterga o juízo de proporcionalidade no tratamento de dados em causa para o momento da concessão da autorização, pelo membro do Governo competente, afastando o juízo de proporcionalidade, adequação e necessidade – típico da apreciação da legalidade de determinado tratamento de dados – da CNPD, entidade com vocação constitucional para tal aferição**;
- d) **Tal juízo de proporcionalidade encontra-se também limitado** pela alteração decorrente da al. c) do n.º 1 do art. 2.º do projecto, a qual expurga a expressa referência à necessidade de aferir se se trata de local (onde se pretende instalar o sistema) “*em que exista razoável risco da sua ocorrência*” (cfr. actual redacção do preceito);
- e) Tudo a permitir concluir que **as alterações preconizadas no projecto se traduzem numa diminuição das garantias que o legislador constitucional pretendeu imprimir à tutela do direito fundamental da privacidade dos cidadãos face ao tratamento dos seus dados pessoais**.

A vinculação do legislador pela Constituição, no domínio dos direitos, liberdades e garantias não admite excepções e traduz-se na necessária conformidade da regulamentação legislativa com as correspondentes normas constitucionais.<sup>22</sup>

*“Conteúdo de um direito vem a ser a faculdade ou o feixe de faculdades destinados à obtenção e à fruição do bem jurídico que lhe subjaz. Visto a partir do Estado, equivale ao âmbito da protecção conferida pelas normas e pelos órgãos de realização do Direito.*”

<sup>21</sup> Cfr. a redacção dada ao n.º 2 do artigo 3.º do projecto:

“2 – A decisão de autorização é precedida de parecer da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD), que se pronuncia exclusivamente sobre a conformidade técnica do pedido face às necessidades de cumprimento das regras referentes a segurança do tratamento dos dados recolhidos, bem como acerca das medidas especiais de segurança a implementar adequadas a garantir os controlos de entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão, da introdução e do transporte, e bem assim do previsto no artigo 4.º, nos n.ºs 4 e 6 a 8 do artigo 7.º, e nos artigos 8.º a 10.º” (sublinhado nosso)

<sup>22</sup> Cfr. o acórdão n.º 226/94 do Tribunal Constitucional, de 8 de Março, in *Diário da República*, 2.ª série, n.º 160, de 13 de Julho de 1994, pág. 6987



COMISSÃO NACIONAL  
DE PROTECÇÃO DE DADOS

Pela natureza das coisas, esse conteúdo configura-se em razão do bem jurídico e este, porque o sistema de direitos fundamentais assenta na dignidade da pessoa humana, só se concebe ao seu serviço.<sup>23</sup> (sublinhado nosso)

Na verdade, no caso vertente, a compressão dos direitos fundamentais assinalados é efectuada, caso a caso, por um juízo que compete ao membro do Governo que tutela a força ou serviço de segurança, comprometendo o postulado constitucional de que *“havendo compressão de liberdades e garantias, a definição do limite máximo de compressão tem de ser feita sempre por via normativa e nunca pode ser deixada à discricionariedade da Administração”*<sup>24</sup>.

Sempre se poderia aventar que o juízo efectuado pela CNPD integraria essa margem de discricionariedade, que a CRP nega. Todavia, tal argumento não colhe, porquanto a consagração da figura da CNPD, no contexto do artigo 35.º da CRP, só pode ser equacionada enquanto garantia constitucional de tal juízo de proporcionalidade (o da perspectiva da protecção de dados) face aos demais direitos fundamentais, conforme já se demonstrou.

A CNPD, acompanhada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional<sup>25</sup>, considera que, *“envolvendo os sistemas de videovigilância restrições de direitos, liberdades e garantias – v.g. direito à imagem, liberdade de movimentos, direito à reserva da vida privada – caberá à lei (cf. artigo 18.º n.º 2 da CRP) decidir 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»* (sublinhado nosso)<sup>26</sup>.

O Tribunal Constitucional tem defendido que *“nas relações entre os particulares e o Estado se introduza a noção de respeito da vida privada, de modo a que o Estado não afecte o direito ao segredo e a liberdade da vida privada, senão por via excepcional, para assegurar a protecção de outros valores que sejam superiores àqueles”*<sup>27</sup>.

A intimidade não se refere a um sujeito concreto num espaço físico determinado, antes acompanha a pessoa, independentemente do lugar onde se encontra, pelo que *“tanto a vida privada como a intimidade apresentam-se como direitos que merecem salvaguarda nos lugares públicos”* (sublinhado nosso)<sup>28</sup>.

Nas palavras de Jorge Miranda, citando Miguel Galvão Teles *“não pode entender-se que o direito fundamental cede sempre perante aquilo que for considerado o interesse geral”*, uma vez que *“as restrições ao exercício dos direitos fundamentais*

<sup>23</sup> JORGE MIRANDA, *O Princípio da Eficácia Jurídica dos Direitos Fundamentais*, texto disponibilizado em [http://www.cjlp.org/principio\\_eficacia\\_juridica\\_direitos\\_fundamentais.html](http://www.cjlp.org/principio_eficacia_juridica_direitos_fundamentais.html) (acesso em 21.11.2011).

<sup>24</sup> JORGE MIRANDA, *Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais*, Princípios, 1.ª Edição, 2006, p. 78

<sup>25</sup> Cfr. o acórdão de 12 de Junho de 2002 do Tribunal Constitucional, in *Diário da República* de 8 de Julho de 2002, pág. 5237

<sup>26</sup> Deliberação n.º 61/2004 da CNPD, de 19 de Abril de 2004, pp. 2-3, disponível em <http://www.cnpd.pt/bin/orientacoes/DEL61-2004-VIDEOVIGILANCIA.pdf>

<sup>27</sup> Acórdão de 7 de Maio de 1997 (DR I.ª Série de 7/6/1997, pág. 2803) e PIERRE KAYSER, *La protection de la vie Privée*, 2.ª Ed., 1990, pág. 7., apud Deliberação n.º 61/2004 da CNPD

<sup>28</sup> LUCRECIO REBOLLO DELGADO, *El Derecho Fundamental a la Intimidad*, Madrid, 2000, pág. 166

**possuem carácter excepcional, o que significa que, apesar de tudo, o texto constitucional vê no respeito daqueles o primeiro dos “interesses gerais”.**<sup>29</sup>

Mais adianta, na mesma obra:

*“O legislador não pode subverter as normas constitucionais, transformando aquilo que é excepção – o limite do direito ou a ilegitimidade do seu exercício – em regra. As razões em atenção às quais o direito é limitado ou o seu exercício restringido têm de possuir, dentro do sistema constitucional de valores, força suficiente para justificarem a limitação ou a restrição.”*

A prevalência absoluta do interesse – constitucionalmente protegido – na prevenção criminal (não se trata ainda do direito fundamental à segurança), independentemente do concurso de qualquer perigo abstracto ou concreto nas situações que justificam a instalação das câmaras, sobre os direitos e liberdades dos titulares dos dados restringidos com o seu funcionamento afigura-se ser contrário ao espírito dos artigos 18.º, 26.º e 35.º da CRP.

Em suma, a CNPD considera que este projecto de proposta de lei padece do vício de inconstitucionalidade material.

#### **e) Outras questões a equacionar**

As questões suscitadas supra implicam, por si, uma reponderação das opções legislativas inseridas no projecto, as quais, no nosso entender, comprometem a constitucionalidade do mesmo.

Não obstante, cumpre ainda identificar outras questões, a saber:

- a) A inserção da **possibilidade de promoção de processo de consulta pública** (cfr. n.º 2 do artigo 5.º), pelo presidente da câmara que pretenda usar da faculdade de requerer a autorização da instalação: se, no plano teórico, tal inserção se afigura positiva e promotora de um espírito de participação dos cidadãos na tomada de decisão pública, não podemos deixar de assinalar a necessidade de promoção de um amplo debate informativo, onde os riscos da implementação destes sistemas sejam igualmente abordados, para que a participação cívica seja verdadeiramente livre e informada;
- b) O **prazo da autorização** (cfr. n.º 5 do artigo 5.º), que agora é alargado de um para dois anos, suscita o seguinte comentário, o qual vale também para a redacção em vigor: diz-nos a experiência que os prazos não são cumpridos, i.e., entre o prazo de autorização e a efectiva implementação do sistema, por vezes medeia um hiato temporal superior ao próprio prazo da autorização

<sup>29</sup> JORGE MIRANDA, *idem*, p. 89

- (veja-se o sistema do Bairro Alto que ainda não se encontra em funcionamento, não obstante a CNPD ter emitido parecer positivo em 2009);
- c) O membro do Governo passa a ser a entidade competente para efectuar a ponderação casuística da finalidade concreta do sistema face à compressão de direitos pessoais, atenta a competência que resulta da alteração ao n.º 9 do artigo 7.º, o qual adita a verificação do disposto no n.º 3 naquele elenco: esta competência foi agora aditada ao n.º 9 do preceito e é claramente uma competência que se insere tipicamente na vocação da CNPD, na linha do que vem sendo defendido, pelo que discordamos da opção;
- d) O regime excepcional a que aludem os n.ºs 10 a 12 do artigo 7.º faz apelo à necessidade de posterior processo de autorização, o qual deverá ser encetado **“no mais curto prazo possível”** (cfr. n.º 10 do artigo 7.º *in fine*). Tal formulação não é aconselhável, devendo ficar fixado o prazo máximo para envio do processo instruído com vista à autorização do membro do Governo. Levantam-se, ainda, as mesmas questões apontadas relativamente à supressão do carácter vinculativo do parecer da CNPD, bem como à delimitação do objecto daquele parecer;
- e) A redacção dada ao artigo 9.º refere a **conservação, em registo codificado, das gravações** obtidas de acordo com a lei – resta saber quem fica com a chave de codificação;
- f) O **regime do direito de acesso** previsto na alteração do n.º 2 do artigo 10.º afasta o regime previsto na Lei de Protecção de Dados (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro), *máxime* o disposto no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 11.º, deixando à discricionariedade das forças de segurança o exercício de um direito fundamental;
- g) Relativamente ao aditamento do artigo 15.º, subsistem as mesmas questões apontadas relativamente à supressão do carácter vinculativo do parecer da CNPD, bem como à delimitação do objecto daquele parecer – cumpre ainda informar que a CNPD já emitiu diversas autorizações com a finalidade de protecção florestal e detecção de incêndios florestais. Paradigmático é o caso da Arrábida, onde o sistema efectivamente detectou um foco de incêndio, todavia, o tempo de deslocação dos Bombeiros ao local, bem como o mau estado das vias de comunicação, levaram à circunstância caricata de o próprio sistema de videovigilância ter sido destruído por aquele incêndio;
- Por último,
- h) A disposição transitória do projecto – artigo 4.º - refere que o regime que agora se pretende aprovar **“é também aplicável, com as necessárias adaptações, aos processos em curso”** – tal regime consubstancia uma **aplicação retroactiva do diploma**, o qual, por estarem em causa direitos fundamentais, viola o princípio constitucional da não retroactividade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (cfr. o disposto no n.º 3 do artigo 18.º da CRP).

#### IV) Conclusões

1. A CNPD concorda com a necessidade de alteração da lei, por forma a tornar o regime mais claro, transparente e consentâneo com o ordenamento jurídico português, não descurando os bens jurídicos em presença;
2. A eliminação do carácter vinculativo do parecer, que a versão em vigor sustenta no n.º 2 do artigo 3.º, diminui uma garantia constitucional face ao tratamento abusivo de dados pessoais;
3. O projecto atribui competências à CNPD que, restringindo o alcance e o âmbito do seu parecer, não se reflectem na sua vocação constitucional de garante dos direitos fundamentais dos cidadãos - a apreciação sobre a segurança física e lógica constitui um afloramento do juízo prévio de proporcionalidade, adequação e necessidade e não é susceptível de uma apreciação isolada das demais condições do tratamento de dados;
4. O projecto posterga o juízo de proporcionalidade no tratamento de dados em causa para o momento da concessão da autorização, pelo membro do Governo competente, afastando o juízo de proporcionalidade, adequação e necessidade - típico da apreciação da legalidade de determinado tratamento de dados - da CNPD, entidade competente para o efeito;
5. Tal juízo de proporcionalidade encontra-se também limitado pela alteração decorrente da al. c) do n.º 1 do art. 2.º do projecto, a qual expurga a expressa referência à necessidade de aferir se se trata de local (onde se pretende instalar o sistema) em que exista razoável risco da ocorrência de crimes (cfr. actual redacção do preceito), permitindo uma compressão de direitos fundamentais ainda que não exista risco;
6. A prevalência absoluta do interesse - constitucionalmente protegido - na prevenção criminal (não se trata ainda do direito fundamental à segurança), independentemente do concurso de qualquer perigo abstracto ou concreto nas situações que justificam a instalação das câmaras, sobre os direitos e liberdades dos titulares dos dados restringidos com o seu funcionamento afigura-se ser contrário ao espírito dos artigos 18.º, 26.º e 35.º da CRP;
7. As alterações preconizadas no projecto traduzem-se numa diminuição inaceitável das garantias que o legislador constitucional pretendeu imprimir à tutela do direito fundamental da privacidade dos cidadãos face ao tratamento dos seus dados pessoais, padecendo o projecto em análise do vício de inconstitucionalidade material;
8. Cumpre, ainda, reponderar as demais questões identificadas na alínea e) do ponto II) do presente parecer, designadamente:
9. A inserção da possibilidade de promoção de processo de consulta pública (cfr. n.º 2 do artigo 5.º), pelo presidente da câmara que pretenda usar da faculdade

- de requerer a autorização da instalação: se, no plano teórico, tal inserção se afigura positiva e promotora de um espírito de participação dos cidadãos na tomada de decisão pública, não podemos deixar de assinalar a necessidade de promoção de um amplo debate informativo, onde os riscos da implementação destes sistemas sejam igualmente abordados, para que a participação cívica seja verdadeiramente livre e informada;
10. O prazo da autorização (cfr. n.º 5 do artigo 5.º), que agora é alargado de um para dois anos, suscita o seguinte comentário, o qual vale também para a redacção em vigor: diz-nos a experiência que os prazos não são cumpridos, *i.e.*, entre o prazo de autorização e a efectiva implementação do sistema, por vezes medeia um hiato temporal superior ao próprio prazo da autorização (veja-se o sistema do Bairro Alto que ainda não se encontra em funcionamento, não obstante a CNPD ter emitido parecer positivo em 2009);
  11. O membro do Governo passa a ser a entidade competente e exclusiva para efectuar a ponderação casuística da finalidade concreta do sistema face à compressão de direitos pessoais, atenta a competência que resulta da alteração ao n.º 9 do artigo 7.º - trata-se de uma competência que se insere tipicamente na vocação da CNPD;
  12. O regime excepcional a que aludem os n.ºs 10 a 12 do artigo 7.º faz apelo à necessidade de posterior processo de autorização, o qual deverá ser encetado "*no mais curto prazo possível*" (cfr. n.º 10 do artigo 7.º *in fine*). Tal formulação não é aconselhável, devendo ficar fixado o prazo máximo para envio do processo instruído com vista à autorização do membro do Governo. Levantam-se, ainda, as mesmas questões apontadas relativamente à supressão do carácter vinculativo do parecer da CNPD, bem como à delimitação do objecto daquele parecer;
  13. A redacção dada ao artigo 9.º refere a conservação, em registo codificado, das gravações obtidas de acordo com a lei, mas não identifica quem fica com a chave de codificação;
  14. O regime do direito de acesso previsto na alteração do n.º 2 do artigo 10.º afasta o regime previsto na Lei de Protecção de Dados (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro), *maxime* o disposto no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 11.º, deixando à discricionariedade das forças de segurança o exercício de um direito fundamental;
  15. Relativamente ao aditamento do artigo 15.º, subsistem as mesmas questões apontadas relativamente à supressão do carácter vinculativo do parecer da CNPD, bem como à delimitação do objecto daquele parecer – cumpre ainda informar que a CNPD já emitiu diversas autorizações com a finalidade de protecção florestal e detecção de incêndios florestais;

Por último,

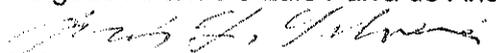


16. A disposição transitória do projecto – artigo 4.º - refere que o regime que agora se pretende aprovar “é também aplicável, com as necessárias adaptações, aos processos em curso” – tal regime consubstancia uma aplicação retroactiva do diploma, o qual, por estarem em causa direitos fundamentais, viola o princípio constitucional da não retroactividade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias (cfr. o disposto no n.º 3 do artigo 18.º da CRP).

É o Parecer desta CNPD.

Lisboa, 5 de Dezembro de 2011

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

  
Luís Lingnau da Silveira (Presidente)