



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Processo n.º 01614/06

Ação Administrativa Especial

Recorrente: Rádio e Televisão Portuguesa

Recorrido: Comissão Nacional de Protecção de Dados

Acordam, em conferência, no 2- Juízo do TCA –Sul

1- RELATÓRIO

A “ Rádio Televisão de Portugal, SGPS, SA”, com sede na Av.5 de Outubro, n.º197, em Lisboa, intentou no TAC de Lisboa, ao abrigo do disposto no artigo 136º, n.º2 do Cód. Proc.Trib. Administrativos, acção administrativa especial com pedido de impugnação contenciosa da Autorização n.º171/05, proferida em 19.04.05 pela Comissão Nacional de Protecção de Dados, cumulado com pedido de condenação à prática de acto devido, nos termos previstos na alínea a) do n.º2 do artigo 47º e nos artigos 66º e seguintes do CPTA.

A Comissão Nacional de Protecção de Dados respondeu a excepção de incompetência do tribunal e, quanto à questão de fundo, defendeu a improcedência da acção.

Por decisão de 27.02.2006, o TAF de Lisboa declarou-se incompetente em razão da hierarquia, ordenando a remessa dos autos a este TCA-Sul, onde os mesmos foram aceites.

Notificados para alegações, veio a Recorrente a alegar concluindo da forma que segue:

“1. O direito de audição prévia é uma garantia constitucional decorrente do artigo 267.º da CRP, que reconhece aos cidadãos o direito de participação na formação das decisões administrativas que lhes digam respeito, pronunciando-se sobre as questões que delas são objecto e requerendo as diligências que ao caso se possam adequar.



S. R.
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

2. A invocação pela Autora de vício de preterição do direito de audiência prévia tem lugar com fundamento na circunstância de, ainda antes de terminado o prazo para o exercício deste seu direito, terem sido divulgadas, na imprensa escrita, notícias dando conta da decisão da CNPD, recusando o pedido de utilização das câmaras integradas no sistema de videovigilância da RTP que se situassem na Sala de Redacção da Direcção de Informação.

3. Esse veio a ser, precisamente, o sentido da decisão final de indeferimento expressa na Autorização n.º 171/05, de 19 de Abril de 2005.

4. Ao sustentar que, independentemente do que a RTP pudesse vir a aduzir, em sede de audiência prévia, tal nunca poderia alterar o sentido da decisão previamente tomada pela CNPD (de indeferimento da autorização requerida), esta autoridade administrativa esvaziou o conteúdo útil do direito de audiência prévia, reconduzindo-o a um mero *formalismo inconsequente* (sem relevância para a decisão final de não autorização), e desatendeu as imposições legal e constitucional relativas à garantia de participação da interessada no procedimento administrativo (artigo 100.º do CPA e artigo 267.º, n.º 5, da CRP).

5. Contrariamente ao sustentado pela CNPD, o vício de violação do direito de audiência prévia da RTP, enquanto interessada no procedimento administrativo, decorre, de modo essencial, do conteúdo da deliberação *sub judice* e não das notícias divulgadas na imprensa escrita que, enquanto tal, valem apenas como elementos de facto demonstrativos do vício invocado - decisão definitiva tomada antes do termo do prazo para o exercício do direito de audiência prévia e a consequente desconsideração absoluta dos argumentos aduzidos pela RTP nesta sede.

6. O vício de preterição da audiência prévia invocado pela ora Autora visa o acto administrativo, em si mesmo considerado - a deliberação da CNPD indeferindo o pedido de autorização das câmaras 26 a 28, situadas na Sala de Redacção da Direcção de Informação - afectando, por conseguinte, a sua validade, nos termos do disposto no artigo 135.º do CPA.

7. Embora na Autorização n.º 171/05 a CNPD tenha concordado com os fundamentos apresentados pela RTP, ainda assim, veio a decidir pela não autorização do tratamento de imagens através das câmaras 26 a 28, por força de uma alegada necessidade de salvaguarda do direito à privacidade dos trabalhadores que desempenham as suas funções no espaço em causa.

8. Este fundamento de recusa de autorização (assegurar ao trabalhador um núcleo básico de privacidade) não se encontrava referido no projecto de decisão



S. R.
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

notificado à RTP, nos termos e para os efeitos do artigo 100º do CPA, pelo que a ausência de referência a este fundamento concreto e a sua ulterior consideração determinante na decisão final de indeferimento (como, aliás, acaba por ser admitido nos artigos 31.º a 41.º da Contestação apresentada pela CNPD) configuram, neste aspecto particular, uma verdadeira "*decisão surpresa*" expressa através da Autorização n.º 171/05.

9. Ao não ter sido assegurada a sua participação no procedimento administrativo que culminou com a Autorização n.º 171/05, por via do exercício do direito de audição prévia respeitante ao fundamento determinante da decisão de indeferimento da autorização solicitada, viu-se a RTP impedida de, legitimamente, indicar todos os elementos de facto e/ou de direito que se afigurassem relevantes para a decisão final em causa.

10. A inobservância do direito de audição prévia da interessada (RTP), em desrespeito pelos dispositivos legal e constitucional que o impõem, quanto à eventual violação do núcleo essencial do direito à privacidade do trabalhador, por via do tratamento de imagens captadas na Sala de Redacção da Direcção de Informação, implica a ilegalidade do acto administrativo expresso na Autorização n.º 171/05, enquanto tal anulável, nos termos conjugados dos artigos 100.º e 135.º do CPA.

11. A exigência de fundamentação dos actos administrativos decorre, não só de imposição legal expressa nas normas do CPA (artigos 124.º e ss), mas também do próprio comando constitucional (artigo 268.º, n.º 3, da CRP) que, por necessidade de tutela dos administrados face a eventuais arbitrariedades do poder decisório público, a impõem à Administração

12. Onde, logicamente, o conhecimento dos fundamentos - razões de facto e de direito que levaram à decisão administrativa em determinado sentido - pelos administrados, destinatários do acto em causa, será tanto mais relevante quanto a decisão se afaste da pretensão que deduziram perante a Administração.

13. No presente caso, a necessidade de fundamentação impunha-se por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA, uma vez que a decisão da CNPD, ao indeferir parcialmente o pedido de autorização requerido pela RTP, tornou-se susceptível de produzir efeitos negativos na sua esfera jurídica.

14. Deste modo, o exercício da impugnação judicial da decisão que, em concreto, lhe é, ainda que parcialmente, desfavorável impunha o conhecimento rigoroso dos fundamentos que justificaram a discordância e a consequente negação da pretensão deduzida pela RTP perante a CNPD.



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

15. *In casu*, a CNPD, ao decidir não autorizar a utilização das câmaras n.º 26 a 28 do sistema de videovigilância da RTP, com fundamento apenas no facto de que «a instalação destas câmaras permitiria o acompanhamento permanente e pormenorizado do comportamento do jornalista em ambiente de trabalho - independentemente da finalidade do tratamento - o que se manifesta contraditório com o objectivo de assegurar ao trabalhador, enquanto tal, um núcleo básico de privacidade» e na circunstância de inexistir «um direito ou interesse que deva concretamente prevalecer sobre o direito de reserva da vida privada dos jornalistas», impediu a RTP de conhecer e compreender as razões que, em concreto, permitiram sustentar as conclusões referidas.

16. A CNPD não logrou demonstrar as razões que permitiram uma valoração dos direitos supostamente conflituantes, de modo a justificar a prevalência de um suposto núcleo essencial de privacidade do trabalhador sobre a segurança de pessoas e bens, fim último do sistema de videovigilância a instalar.

17. A RTP, enquanto destinatária da decisão de não autorização, ficou privada do conhecimento das razões de facto (pressupostos reais e motivos concretos) e de direito (das normas, em concreto, aplicáveis) que fundaram a discordância, pela entidade administrativa, da sua pretensão, em especial, depois de a mesma ter sido fundamentadamente explicada em sede de exercício do direito de audiência prévia.

18. Na verdade, da decisão administrativa não constam os factos que sustentam a desnecessidade e a desproporcionalidade do eventual recurso a esta forma de tutela quando confrontada com os demais direitos que, igualmente, aí poderão estar em causa.

19. A afirmação da prevalência de um direito em detrimento de outro, que igualmente seja objecto de tutela, implica, de todo o modo, uma ponderação, caso a caso, das circunstâncias existentes, não podendo decorrer de um mero raciocínio que, em abstracto, sustente essa conclusão.

20. A falta de justificação (factual e jurídica) da prevalência do direito invocado como fundamento da recusa de autorização sobre aquele que sustenta o respectivo pedido de autorização não permite senão concluir pela falta de fundamentação da decisão ora impugnada e a sua consequente anulabilidade, que aqui expressamente se argui e requer, nos termos do artigo 135.º do CPA.

21. A alegada remissão operada pela decisão impugnada para o conteúdo da Deliberação n.º 61/2004 é insuficiente para que se tenha por observado o conteúdo mínimo do dever de fundamentação, ainda que o mesmo possa operar *per*



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

relationem, nos termos em que o mesmo vem sendo comumente aceite pela doutrina e jurisprudência dominantes.

22. A dita "remissão" tem apenas lugar em sede de considerações genéricas e introdutórias, inexistindo qualquer referência expressa ao seu conteúdo na questão específica de recusa de autorização do tratamento de imagens através das câmaras 26 a 28.

23. Da Deliberação n.º 61/2004, resulta somente o estabelecimento do quadro legal e os princípios gerais a que, no nosso ordenamento jurídico, obedecem os actos de autorização ou recusa de utilização de sistemas de videovigilância, a praticar pela CNPD.

24. Consequentemente, da remissão não decorre qualquer análise ou ponderação da situação concreta em que a autorização é solicitada à CNPD.

25. Perante a remissão para a Deliberação n.º 61/2004, a ora Autora viu-se confrontada com um raciocínio viciado, porque circular, pois: i) por um lado, a autorização que directamente lhe respeita remete para a deliberação genérica onde se estabelecem os princípios gerais do tratamento de dados por vigilância; ii) por outro, esta deliberação remete para uma apreciação casuística - à luz dos princípios e normas estabelecidos - a verificação de eventual desproporcionalidade entre os fins alcançados pela utilização de sistemas de videovigilância e os direitos e interesses dos cidadãos visados.

26. Os argumentos expendidos pela CNPD, na sua Contestação, não logram demonstrar a observância dos comandos legal e constitucional que impõem o dever de fundamentação do acto administrativo, devendo, por conseguinte, ter-se a decisão daquela autoridade administrativa - na parte em que refere a recusa de autorização do tratamento de imagens através das câmaras 26 a 28 - por ilegal e, com este fundamento, determinar-se a sua anulação, nos termos do artigo 135.º do CPA.

27. A captação de imagens apenas nos acessos (entradas e saídas) e não no interior da Sala de Redacção da Direcção de Informação mostra-se insuficiente para garantir a segurança de pessoas e bens, pelo que a posição sustentada pela CNPD na decisão ora impugnada revela um profundo desconhecimento das características do espaço em causa, bem como da sua dinâmica de funcionamento - na realidade, como a RTF já teve ocasião de referir não raras vezes, este espaço é diariamente frequentado por centenas de pessoas que ali se deslocam para as mais diversas finalidades.

28. Não só se revela manifestamente impossível garantir a segurança das



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

instalações com base apenas no controlo dos vários acessos a este local, como se afigura difícil a reacção, em tempo útil, a eventuais ameaças de lesão dos bens jurídicos que se visam proteger.

29. Não há como negar que as características que determinaram a concessão de autorização em situações similares se verificam igualmente no presente caso, sendo que, para além disso, a RTP limitou a cobertura, de imagens ao estritamente necessário à garantia da segurança de pessoas e bens que se encontrem na sala de redacção da Direcção de Informação e no estúdio que lhe é contíguo, assim minimizando quaisquer eventuais efeitos que daquelas pudessem resultar para os direitos dos trabalhadores que nela se encontram.

30. A alegada compressão (cuja verificação e alcance ficaram por determinar na decisão de não autorização da CNPD) do núcleo essencial do direito de privacidade do trabalhador sempre se afiguraria mínima quando confrontada com a carência (legítima) de tutela dos demais bens jurídicos que, naquele espaço, se podem igualmente descortinar.

31. A captação de imagens na sala de redacção da Direcção de Informação revela-se manifestamente necessária, proporcional e adequada às finalidades legítimas que visa alcançar (cfr. artigo 8.º, n.º 2 da LPDP).

32. A CNPD, ao proibir a RTP de captar e gravar imagens do interior da sala de redacção, quando esse tratamento de dados pessoais se afigura perfeitamente legítimo, proporcionado e necessário para a defesa de direitos constitucionalmente consagrados, praticou um acto ilegal, por falta de fundamento legal e por violação do princípio da proporcionalidade na sua vertente necessidade, devendo em consequência este ser anulado, nos termos do disposto na norma do artigo 135.º do CPA.

33. Sem prejuízo de tudo quanto se deixou dito anteriormente, a CNPD ao rever a sua posição na Contestação apresentada, concordando com a captação de imagens na zona de acesso à tesouraria (câmara n.º 50), admite, ainda que em parte, o pedido deduzido pela RTP na presente acção, que assim deverá entender-se como uma confissão, nos termos e para os efeitos do artigo 567.º do CPC, aplicável *ex vi* artigo 1.º do CPTA.

34. A decisão da CNPD desatendeu, ainda, a legítima necessidade de, através do tratamento de imagem nos corredores de circulação interna, se garantir igualmente a segurança de pessoas e bens - sendo que, além do mais, os principais beneficiários deste reforço de segurança são, afinal e em primeiro lugar, os próprios trabalhadores



S. R.
TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

da RTP.

35. O alegado excesso que o tratamento de imagens configuraria face à necessidade de prevenção e repressão de ilícitos penais revela, na realidade, uma errónea interpretação do disposto no artigo 8.º, n.º 2 da LPDP, que autoriza o tratamento de dados pessoais sempre que este se destine à prossecução de finalidades legítimas do responsável pelo tratamento e desde que, no caso concreto, não prevaleçam os direitos, liberdades e garantias do titular dos dados.

36. Consequentemente, a CNPD, ao proibir a RTP de captar e gravar imagens dos corredores internos de circulação, quando esse tratamento de dados se revela inequivocamente legítimo, proporcionado e necessário para a defesa de direitos constitucionalmente consagrados, pratica um acto ilegal, por falta de fundamento legal e por violação do princípio da proporcionalidade na sua vertente necessidade, devendo em consequência o mesmo ser anulado, de acordo com a norma do artigo 135.º do CPA.

Nestes termos e nos demais de Direito que V. Exas. doutamente suprirão, se requer:

a) A anulação da Autorização n.º 171/05, proferida pela CNPD, na parte em que proíbe a recolha e gravação de imagens a partir das câmaras com os números 26, 27 e 28, com fundamento na falta de audição prévia da interessada, na ausência de fundamentação adequada e, ainda, na violação do princípio da proporcionalidade (cfr. artigos 18.º, n.º 2. e 266.º, n.º 2 da CRP), e a condenação da CNPD na legalmente devida autorização para recolha de imagens através de tais câmaras, a fim de garantir a segurança de pessoas e bens nas suas instalações, de acordo com o disposto na alínea a), do número 2, do artigo 47.º e nos artigos 66º e ss do CPTA;

b) A anulação da Autorização n.º 171/05, proferida pela CNPD, na parte em que ordena o redireccionamento da câmara número 50, com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade (cfr. artigos 18.º, n.º 2 e 266.º, n.º 1 da CRP), e a condenação da CNPD na legalmente decidida autorização para recolha de imagens, com o seu actual enquadramento, para os fins de segurança de pessoas e bens nas instalações da RTP, de acordo com o disposto na alínea a), do número 2, do artigo 47.º e nos artigos 66º e ss do CPTA;

c) A anulação da Autorização n.º 171/05, proferida pela CNPD, na parte em que recusa o tratamento de imagens no interior dos corredores de circulação interna, com fundamento na violação do princípio da proporcionalidade (cfr. artigos 18.º, n.º 2 e 266.º, n.º 2 da CRP), e a condenação da CNPD na autorização para recolha de



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

imagens através de tais câmaras, para o fim de garantir a segurança de pessoas e bens nas instalações da RTP, de acordo com o disposto na alínea a), do número 2, do artigo 47.º e nos artigos 66º e ss do CPTA"

Contra-alegou a Comissão Nacional de Protecção de Dados concluindo assim:

"1. Como fundamento do vício de preterição do direito de audição prévia a RTP invocou duas notícias constantes da imprensa escrita, as quais alega *"darem conta da decisão da CNPD"*.

2. Todavia, a forma e publicidade das decisões da CNPD obedecem ao disposto na Lei n.º 67/98 e no CPA, não passando, obviamente, por notícias de jornal, as quais, no caso em apreço, até se revelam completamente afastadas do teor da decisão da CNPD.

3. Refutam-se assim vivamente as acusações de juízos pré-concebidos ou decisões intempestivamente tomadas, que a recorrente levianamente formulou: a CNPD notificou a RTP para se pronunciar sobre o projecto de autorização; ponderou cuidadosamente cada um dos fundamentos invocados na defesa e, reconhecendo a bondade ou o demérito dos argumentos apresentados, decidiu, fundamentando exaustivamente a sua decisão.

4. Tendo o projecto de autorização sido minuciosamente ponderado e relatado, óbvio é também que não foi proferida nenhuma "deliberação surpresa": o projecto já mencionava expressamente que algumas câmaras não eram autorizadas por constituírem uma violação dos direitos de privacidade dos trabalhadores.

5. Também carecem assim de fundamento as alegações de violação do direito de audição prévia nesta matéria. A recorrente não pôde ou não quis responder a esta questão em sede de direito de resposta; mas ela foi-lhe claramente referida na página 3 do projecto de autorização.

6. Pela mesma razão, i. é, porque o projecto de autorização esclarecia cabalmente todos os fundamentos de facto e de direito que deram origem à decisão, nomeadamente o de que as câmaras não eram autorizadas por constituírem uma violação dos direitos à privacidade dos trabalhadores, inexistente vício de falta de fundamentação do acto administrativo.

7. Pelo foram cumpridos os requisitos de fundamentação do acto administrativo estabelecidos nos artigos 124º e 125º do CPA, o que, aliás, permitiu à RTP compreender e contestar detalhadamente o projecto de autorização, bem como a decisão e respectivos fundamentos.

8. A captação e gravação de imagens pelas câmaras 26, 27 e 28, é



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

desproporcionada e excessiva no juízo de ponderação com o directo à privacidade dos trabalhadores atenta a finalidade pretendida de segurança de pessoas e bens.

9. A videovigilância naquelas circunstâncias implicaria o acompanhamento permanente e pormenorizado do jornalista em ambiente de trabalho, o que elimina o seu direito a um núcleo básico de privacidade.

10. Com efeito, a protecção de pessoas e bens na sala de redacção e nos estúdios com ela confinantes pode ser garantida através da captação e gravação de imagens dos acessos àquela sala e àqueles estúdios - além do uso de outros meios menos invasivos da privacidade, como o controlo de acessos.

11. O princípio da proporcionalidade foi, pois, devidamente sopesado, não tendo a CNPD relevado os argumentos apresentados pela A., nomeadamente o de que as dimensões da sala de redacção, o número de pessoas que nela permanecem e a existência de vários acessos tornariam imprescindível a videovigilância como único meio capaz de assegurar a protecção de pessoas e bens.

12. Nos artigos 95º a 114º da petição, a RTP afirma não ser necessário apontar a câmara 50 directamente para a zona de pagadoria, sendo suficiente controlar o único acesso existente.

13. A CNPD deu o seu aval àquele procedimento, em coerência com os princípios da necessidade e da proporcionalidade decorrentes de Constituição e da LPDP, muito embora tenha sido proposto já na pendência da presente acção, sendo portanto extemporâneo relativamente ao procedimento administrativo.

14. Finalmente, a RTP invocou a necessidade de colocação de câmaras de videovigilância em diversos pontos dos corredores de circulação interna, sendo certo que, como se admite nos artigos 124º a 128º da petição, aquelas câmaras podem captar imagens do interior dos gabinetes.

15. Após ouvida a RTP, a CNPD deliberou que as câmaras dos corredores de circulação interna apenas deveriam captar imagens dos locais de entrada e saída dessas zonas, uma vez que a finalidade de segurança de bens em casos de pequenos furtos é, face ao juízo de proporcionalidade, insuficiente para fundamentar a captação de imagens nas portas e interiores de gabinetes onde os trabalhadores permaneceu durante longos períodos do dia.

16. Ao decidir como o fez, a CNPD teve assim em conta o disposto na Constituição e na Lei de Protecção de Dados Pessoais, não enfermando o Projecto de Autorização de 28.10.2004 nem a Autorização n.º 171/05, que lhe sucedeu, de quaisquer vícios, nomeadamente de falta de audição prévia, de fundamentação ou



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

de violação do princípio da proporcionalidade”.

Colhidos os vistos legais, cumpre decidir.

2- MATÉRIA DE FACTO

Encontra-se provada a seguinte factualidade, com relevo para a decisão:

- a) A RTP é uma sociedade que tem por objecto a titularidade das concessões geral e especial do serviço público de televisão, nos termos do disposto no artigo 48º n.º1 da Lei n.º32/2003, de 22.08, e bem assim da concessão de serviço público de radiodifusão;
- b) A RTP em bem assim, as suas participadas, “Radiotelevisão Portuguesa –Serviço Público de Televisão, S.A. e “Radiodifusão Portuguesa S.A.”, encontram-se instalados, desde 2003, num prédio urbano sito na Av. Marechal da Costa, n.º37, em Lisboa;
- c) A RTP, durante o ano de 2004, contratou a aquisição de equipamento para a implementação, no referido edifício, de um sistema de videovigilância e, bem assim, a respectiva instalação no edifício;
- d) Tal sistema visava assegurar a protecção de pessoas e bens;
- e) Nas instalações da RTP trabalham, directamente, milhares de pessoas e centenas aí se deslocam todos os dias;
- f) A RTP mantém nas suas instalações bens e equipamentos técnicos bastantes valiosos;
- g) Nos termos do art.º4º, n.º4 da Lei n.º67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção de Dados), o funcionamento de um sistema de videovigilância é considerado como um tratamento de dados pessoais, cuja legitimidade carece de prévia autorização da CNPD;
- h) A RTP submete à CNPD, no dia 13 de Agosto de 2004, um pedido de autorização para o funcionamento nas instalações da RTP acima identificadas de um sistema de vigilância, o qual deu origem ao processo de autorização n.º 1416/2004;
- i) A CNPD notificou a RTP, em 29.10.2004, sobre um projecto de Autorização do referido sistema de vidiovigilância, para que a RTP sobre ele se pronunciasse para efeitos do exercício do direito de



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

audiência prévia, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 100º do CPA;

- j) A RTP pronunciou-se em devido tempo sobre esse projecto de autorização;
- k) A CNPD veio a notificar a RTP da Autorização n.º 171/2005 (decisão ora impugnada) proferida no âmbito do processo n.º1416/2004 (cfr. Doc.1 junto com a petição inicial);
- l) Nos termos de tal autorização, a CNPD autorizava a RTP a recolher imagens de algumas Câmaras do sistema de vigilância por si instaladas, para fins exclusivos da segurança de pessoas e bens;
- m) A tais imagens apenas poderiam ter acesso o órgão de policia criminal ou a autoridade judiciária competente e as mesmas poderiam apenas ser utilizadas nos termos da lei processual penal;
- n) A RTP considera que essa decisão é ilegal, na medida em que é recusada à RTP a utilização de algumas das Câmaras que compõem o seu sistema de videovigilância, implicando uma desnecessária ou desproporcional compressão do direito da RTP à segurança dos seus bens e do direito das pessoas à respectiva segurança física;
- o) Na sua edição de 1.11.2004, no Suplemento Computadores, o Jornal "Público", referindo-se a proibição do uso de sistemas de videovigilância, referiu-se à comunicação efectuada pela RTP à CNPD no sentido de retirar as câmaras de vídeo da redacção e dos gabinetes de maquilhagem (cfr. Doc.n.º2 e 3, juntos com a petição inicial);
- p) A decisão final da CNPD indeferiu expressamente a possibilidade das Câmaras integradas no sistema de videovigilância da RTP que se situassem na Sala de Redacção da Direcção de Informação;
- q) O sistema de videovigilância, objecto instalado pela RTP no edifício sito na Av.^a Marechal Gomes da Costa destinava-se a captar e gravar imagens da via pública, do interior da sala de maquilhagem, do interior da sala de redacção, dos locais onde só se encontrava uma pessoa a trabalhar, de um local onde só se encontravam



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

fotocopiadoras e de zonas de circulação, incluindo zonas de acesso às instalações sanitárias, gabinetes e mesas de trabalho;

r) Em tal sistema de vigilância há que destacar o seguinte:

- Às Câmaras que se encontram instaladas no interior da sala de redacção da RTP, foram atribuídos os números 26,27 e 28;

- A Câmara identificada como o n.º50 capta imagens da zona de acesso à pagadoria e tesouraria da RTP (cfr. Doc.º12;

- As Câmaras que captam imagens de corredores de circulação interna foram atribuídos os números 37 e 53 (cfr. Docs 14 e 15),

*

*

3. DIREITO APLICÁVEL

A Rádio e Televisão de Portugal, S.G.P.S., S.A., impugna nos presentes autos a Autorização n.º171/05, proferida em 19.04.05 pela Comissão Nacional de Protecção de Dados, imputando a tal deliberação os vícios de falta de audiência prévia, falta de fundamentação e violação do princípio da proporcionalidade.

Cumprе analisar, separadamente, cada um destes vícios invocadas:

a) Falta de audiência prévia

A RTP entende que foi violado o direito de audição prévia, constitucionalmente decorrente do artigo 267º da CRP, alegando que, ainda antes de terminado o prazo para o exercício deste seu direito, tenham sido divulgados na imprensa escrita notícias, dando conta da decisão da CNPD, recusando o pedido de utilização das câmaras integradas no sistema de videovigilância da RTP que se situassem na sala de redacção, tendo sido esse, precisamente, o sentido da decisão de indeferimento expresso na Autorização n.º171/05, de 19 de Abril de 2005.

E, ao sustentar que, independentemente do que a RTP pudesse vir a aduzir em sede de audiência prévia, tal nunca poderia alterar o sentido da decisão tomada pela CNPD (de indeferimento da autorização requerida), esta autoridade administrativa esvaziou o conteúdo útil do direito de audiência prévia, reduzindo-o a um mero formalismo inconsequente (sem relevância para a decisão final de não autorização), e desatendeu as imposições constitucionais relativas à garantia de participação da interessada no procedimento administrativo (art.100º do CPA e artigo 267º n.º5 da CRP).

Alega a RTP que o vício de preterição da audiência prévia invocado pela ora Autora visa o acto administrativo, em si mesmo considerado - a deliberação da CNPD indeferindo o pedido de autorização das câmaras 26 a 28, situadas na Sala de



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Redacção da Direcção de Informação – afectando, por conseguinte, a sua validade. Tal indeferimento, pela não autorização do tratamento de imagens através das câmaras 26 a 28, por força de uma alegada necessidade de salvaguarda do direito a privacidade dos trabalhadores, não se encontrava referido no projecto de decisão notificado à RTP, nos termos e para os efeitos do artigo 100º do Cód. Proc. Administrativo, tendo a RTP sido impedida de, legitimamente, indicar todos os elementos de facto ou de direito que se afigurassem relevantes para a decisão final em causa (cfr. conclusões 1ª a 9ª).

Vejamos se é assim.

Em 28 de Outubro de 2004, a CNPD emitiu um Projecto de Autorização, no âmbito do Processo n.º1416/04, relativo ao pedido de legalização da Câmaras de Videovigilância nas instalações da RTP, o qual foi devidamente notificada à RTP para exercer o seu direito de audiência, uma vez que nesse projecto a resposta à pretensão da requerente foi parcialmente negativa.

A RTP pronunciou-se, no exercício do seu direito de audiência prévia, nomeadamente no tocante à captação e gravação de imagens do interior da sala de redacção (cfr. doc.4 junto com a petição inicial, a fls. 408 dos autos).

Apesar de reconhecer ter exercido essa pronúncia em devido tempo, a RTP entende que não lhe foi fado o direito de audiência prévia, porque a CNPD teria divulgado a órgãos da comunicação social que a decisão que a decisão que proferia já era definitiva, juntando como prova duas notícias de jornais.

Ora, não está provado que a CNPD tenha divulgado tais notícias, sendo certo que a forma e publicidade das decisões da CNPD não passa pela divulgação mediante notícias jornalísticas, antes revestindo a forma imposta pela Lei n.º67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados), não se vislumbrando que a CNPD tenha emitido qualquer deliberação da qual se pudesse inferir que o Projecto de Autorização fosse inapelavelmente definitivo.

As notícias publicadas nos jornais são, a nosso ver, irrelevantes, e nada influenciaram a decisão final da CNPD.

Não houve, portanto, violação do direito de audiência prévia.

Passamos ao ponto seguinte:

b) Falta de Fundamentação.

A RTP entende que a Autorização n.º 171/05 padece de falta de fundamentação, tendo violado as normas dos artigos 124º e seguintes do CPA e do artigo 268 n.º3 da CRP, sendo certo que o exercício da impugnação judicial da decisão impunha o



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

conhecimento rigoroso dos fundamentos que justificaram a discordância e a consequente negação da pretensão deduzida pela RTP perante a CNPD (conclusões 11ª a 14ª).

In casu, a CNPD, ao decidir não autorizar a utilização das Câmaras n.º26 a 28 do sistema de vigilância da RTP com fundamento apenas no facto de que " a instalação destas câmaras permitia o acompanhamento permanente e pormenorizado do comportamento de um jornalista em ambiente de trabalho (...) se mostra contraditório com o objectivo de assegurar ao trabalhador, enquanto tal, um núcleo básico de privacidade". No entender da RTP esta fundamentação é insuficiente, e não permite justificar a prevalência de um direito em detrimento de outro, o que exigiria uma ponderação que não foi efectuada (cfr. conclusões 15ª a 20ª).

Segundo a RTP, a falta de justificação (factual e jurídica) da prevalência do direito invocado como fundamento da recusa de autorização, não permite senão concluir pela falta de fundamentação da decisão ora impugnada, o que determina a sua anulabilidade, nos termos do artigo 135º do CPA (conclusão 20ª).

E a alegada remissão operada pela decisão impugnada para o conteúdo da Deliberação n.º 61/2004 é insuficiente para que se tenha observado o conteúdo mínimo do dever de fundamentação, ainda que o mesmo possa operar per relationem, nos termos em que o mesmo vem sendo, comumente aceite pela doutrina e jurisprudência (conclusão 21ª).

Consequentemente, da remissão não decorre qualquer análise ou ponderação da situação concreta em que a autorização é solicitada à CNPD (conclusão 24ª).

Salvo o devido respeito, não é assim.

Como é sabido, a fundamentação deve ser clara, congruente e adequada ao tipo legal de acto praticado. Como escreve J. C. Vieira de Almeida, " O conteúdo da fundamentação não pode obedecer a um modelo único, nem sequer a tipos limitados, dado que depende de factores múltiplos, diversos e interactivos. Há-de ser variável, conforme a matéria, consoante o tipo de acto, mas sobretudo segundo a situação concreta no contexto e no modo como se apresentarem os interesses, públicos e privados relevantes para a decisão" (cfr. O Dever de Fundamentação de Actos Administrativos", Almedina, 1991, p.239 e seguintes).

A nosso ver a Autorização n.º171/05 da CNPD encontra-se clara e suficientemente fundamentada, no tocante à localização da Câmara n.º22 e das Câmaras 26 a 28, referindo-se, concretamente a estas últimos, nos seguintes termos:" As citadas Câmaras 26 a 28 são fixas, não têm capacidade de zoom e não permitem, por



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

qualquer outro modo, imagens com maior detalhe do que aquele que é ilustrado nas páginas numeradas de 75 a 77 anexas às plantas e constantes do 1º Volume destes autos”.

No entanto, mais adiante, a CNPD considera que “ a protecção de pessoas e bens na sala da Direcção de Informação e nos estúdios com os quais aquela sala confina, através de uma varanda de cerca de 36 m2 pode ser garantida através da captação e gravação de imagens dos acessos àquela sala e àqueles estúdios, sendo excessiva a captação e gravação de imagens do interior da sala de Direcção de Informação, com a consequente e constante restrição (quase eliminação) do direito à privacidade dos trabalhadores que se encontram nessa sala. Pelo exposto, é proibido à RTP-SGPS, S.A. proceder à captação e gravação de imagens na sala de Direcção de Informação através das Câmaras 26 a 28.”(sublinhado nosso).

A nosso ver esta fundamentação é clara e racional, e perceptível para um destinatário médio, por estarem em causa direitos conflitantes: a necessidade de garantir a segurança no local e o direito que assiste aos trabalhadores de terem assegurado um núcleo básico de privacidade, sem constrangimentos, no seu local de trabalho”.

Também no tocante às Câmaras 17, 30, 50 e as Câmaras situadas nos locais de circulação o discurso fundamentador produzido é claro e suficiente, sendo de realçar que, no tocante à captação de imagens pela Câmara 50, esta deve captar apenas imagens da pagadoria do serviço de tesouraria, abstendo-se de captar imagens da fotocopiadora e de quem quer que a utilize.

Conclui-se, pois, que ao longo de todo o Projecto de Autorização e da Autorização n.º171/05 foi observado o dever de fundamentação a que aludem os artigos 124º e 125º do CPA, o que aliás permitem à RTP compreender e contestar, detalhadamente, o projecto de autorização, bem como a decisão e respectivos fundamentos.

Passemos ao ponto seguinte:

c) Princípio da proporcionalidade.

A RTP entende que a recusa de autorização da captação de imagens apenas nos acessos (entradas e saídas) e não no interior da sala de redacção se mostra insuficiente para garantir a segurança de pessoas e bens, pelo que a posição sustentada pela CNPD na decisão ora impugnada revela um profundo desconhecimento das características e do espaço em causa, visto que este espaço é, diariamente, frequentado por centenas de pessoas que ali se deslocam para as mais diversas finalidades (cfr. conclusões 27ª e seguintes).

Alega a RTP que se revela manifestamente impossível garantir a segurança das



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

peçoas e das instalações com base apenas no controlo dos vários acessos a este local, como se afigura difícil a reacção em tempo útil, a eventuais ameaças de lesão dos bens jurídicos que se visam proteger.

Assim, a alegada compreensão (cuja verificação e alcance ficaram por determinar na decisão de não autorização da CNPD) do núcleo essencial do direito de privacidade do trabalhador sempre se afiguraria mínima quando confrontada com a tutela dos demais bens jurídicos que, naquele espaço se podem igualmente descortinar.

Assim, a CNPD, ao proibir a RTP de captar e gravar imagens do interior da sala de redacção, terá violado o princípio da proporcionalidade, devendo, por conseguinte ser anulado o acto de proibição, nos termos do disposto na norma do artigo 135º do Cód. Procedimento Administrativo.

Vejamos se é assim.

No acórdão do Tribunal Constitucional de 12 de Junho de 2002, publicado na 1ª série –A do Diário da República de 8 de Julho de 2002, pág. 5237, considerou-se não haver fundamento para a utilização de sistemas de videovigilância por parte das entidades que prestavam serviços natureza privada, por força da declaração de inconstitucionalidade orgânica do artigo 12º, n.ºs 1 e 2 do Dec. Lei n.º 231/99.

Ainda no referido Acórdão, o T.C. entendeu que “ a permissão da utilização dos referidos equipamentos constitui uma limitação ou uma restrição do direito à reserva da intimidade da vida privada, consignada no artigo 26º n.º1 da CRP”, acrescentando que as tarefas de definição das regras e apreciação dos aspectos relativos à videovigilância constituem matéria atinente a direitos, liberdade e garantias.

O princípio fundamental a reter em relação à jurisprudência do Tribunal Constitucional é o de que envolvendo os sistemas de videovigilância restrições de direitos, liberdades e garantias –v.g. o direito à imagem, liberdade de movimentos, direito à reserva da vida privada – caberá à lei (cfr. artigo 18º n.º2 da CRP), decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente, assegurar, numa situação de conflitos fundamentais, que a restrições se limitem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais (cfr. a Deliberação n.º 61/2004, da CNPD; na doutrina, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, “ Constituição da República Portuguesa Anotado”, 3ª ed. 1993, p.181).

O tratamento a realizar e os meios utilizados devem ser os necessários, adequados e proporcionais, e que implica uma ponderação dos interesses fundamentais em conflito, designadamente da segurança, versus, respeito pela privacidade ou direito à imagem. Deverá, por isso, analisar-se as circunstâncias de cada caso concreto e adoptar-se



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

como princípio geral que a gravação de imagens se deve limitar, sempre que possível, a uma intervenção preventiva ou dissuasora (princípio da intervenção mínima) –cfr. Ac. do Supremo Tribunal de Justiça, Secção Social, Proc. 3139/05, de 2.02.2005). Aplicando tais princípios ao caso concreto, entendemos que, assiste razão à CNPD no tocante à legitimidade de captação de imagens pelas Câmaras 26,27 e 28, uma vez que a protecção de pessoas e bens na sala de redacção e nos estúdios com os quais aquela confina pode ser garantida através da captação e gravação de imagens dos acessos àquela sala e àqueles estúdios, ou seja, através do uso de outros meios menos invasivos da privacidade, como é o controlo de acessos.

A captação e gravação de imagens do interior da sala de redacção, implica restrições e constrangimentos injustificados ao direito à privacidade dos trabalhadores.

Como se escreveu no Ac.do Supremo Tribunal de Justiça, Secção Social, Proc. 3139/05, acima citado, " a instalação de sistemas de videovigilância nos locais de trabalho envolve a restrição do direito de reserva da vida privada e apenas poderá mostrar-se justificada quando for necessária à prossecução de interesses legítimos e dentro dos limites definidos pelo princípio da proporcionalidade".

Também Pedro Romano Martinez et alii consideram que " O empregador não pode utilizar meios de vigilância à distância com o propósito de controlar o desempenho profissional dos trabalhadores (...) e que " qualquer decisão sobre a realização de controlo à distância da actividade laboral deve ser criteriosa, evitando-se que os benefícios que o empregador pretende obter sejam desproporcionados em relação ao grau de lesão que vai ser causado à privacidade dos trabalhadores (cfr." Código do Trabalho Anotado", Almedina, Coimbra, 200, p.102).

É, com base nesta motivação, de manter a deliberação impugnada e, com ela, a proibição de captação e gravação de imagens através das Câmaras 26, 27 e 28.

No tocante à captação de imagens na zona de acesso à tesouraria, entendem a CNPD, na deliberação impugnada, que a Câmara 50, " deve captar apenas imagens da " pagadoria do serviço de tesouraria", abstendo-se de captar imagens da fotocopadora e de quem quer que a utilize.

Sucede que a RTP, na conclusão 33ª das suas alegações, afirma que:" Sem prejuízo de tudo quanto se deixou anteriormente dito, a CNPD, ao rever a sua posição na contestação apresentada, condenando com a captação de imagens na zona de acesso à tesouraria, admite, ainda que em parte o pedido deduzido pela RTP na presente acção, que assim deverá entender-se como uma confissão, nos termos e para os efeitos do artigo 567º do Cód. Proc. Civil, aplicável " ex vi" do artigo 1º do



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

CPTA.

Efectivamente, nos artigos 55º e 56º da contestação, a CNPD veio a concordar com o exposto nos artigos 95º a 114º da petição inicial, nos quais a RTP entendeu " não ser necessário, neste caso, apontar a Câmara 50 directamente para a zona de pagadoria, sendo suficiente controlar o único acesso existente" (cfr. art.º102º)

Perante tal afirmação, e em coerência com os princípios da necessidade e da proporcionalidade, não viu a CNPD inconveniente em que aquele procedimento fosse adoptado, isto é, que seja feito apenas o controlo da tesouraria.

Entendemos, assim, que este ponto se mostra resolvido por acordo das partes, por ter sido considerado que se trata do sistema que melhor salvaguarda a privacidade de quem só presta serviço, não implicando a captação de imagens dos trabalhadores nos seus postos de trabalho (cfr. os n.ºs 12 e 13º das contra-alegações da CNPD).

Finalmente, a RTP alegou, nas conclusões 34,35 e 36, que a CNPD, ao desatender a legítima necessidade de, através do tratamento de imagens nos corredores de circulação interna, se garantir igualmente a segurança de pessoas e bens, sendo certo que, além do mais, são os próprios trabalhadores os principais beneficiários deste reforço de segurança. Tal proibição configura, na tese da RTP, uma violação do princípio da proporcionalidade, o que implica a respectiva anulação, de acordo com a norma do artigo 135º do Cód. Proc. Administrativo.

Quanto a este ponto, a CNPD deliberou, após audição da RTP, que estas deveriam captar imagens dos locais de entrada e saída dessas zonas (cfr. páginas 10 a 13 de Autorização n.º 171/05), pelo que também neste aspecto se conclui que as partes chegaram a um consenso que se mostra razoável, em face dos aludidos princípios da intervenção mínima e da proporcionalidade.

4. DECISÃO

*

Em face do exposto, acordam em conceder parcial provimento ao recurso, e, m consequência :

- Indeferir o pedido de anulação da Autorização da CNPD n.º 171/05, na parte em que proíbe a recolha e gravação de imagens na sala de redacção da Direcção de Informação, a partir das Câmaras com os números 26,27 e 28.
- Anular parcialmente a Autorização da CNPD n.º171/05, determinando que esta deve captar apenas imagens do serviço da pagadoria do serviço de tesouraria, abstendo-se de captar imagens da fotocopiadora e de quem a utilize, e, nos corredores de circulação interna, permitir apenas a captação de imagens nos locais de entrada e saída dessas zonas.



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Custas por Autora e Ré, na proporção de 50% para cada uma, fixando-se a taxa de justiça em 12UC, com redução a metade(art.º73-E n.º1, al.b) do Cód. Das Custas Judiciais.

Lisboa, 14.05.09 Entrelaçado = "4. DECISÃO. -

Quinto A. C. Cunha

Câmara dos Juizes