



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Processo n.º 07118/11

Acordam, em conferência na Secção de Contencioso Administrativo do TCA -Sul

1- Relatório

O Município de Lisboa, intentou no TAC de Lisboa, contra a Comissão Nacional de Protecção de Dados, a suspensão de eficácia do acto administrativo proferido pela entidade requerida em 20 de Setembro de 2010 (Deliberação nº 661/2010, notificada ao requerente no dia 12 de Outubro de 2010), nos termos do qual a Comissão Nacional de Protecção de Dados deliberou (i) não autorizar a utilização de um sistema de videovigilância para controlo de tráfego pelo Município de Lisboa, de acordo com as disposições contidas nos artigos 7º nº2, 23º nº1, alínea b), 27º, 28º nº1, alínea a) e 30º da Lei 67/98, de 26 de Outubro, e (ii) ordenar que o responsável pelo tratamento cessasse, de imediato, o tratamento processado no seu Centro de Controlo de Tráfego, nos termos do artigo 22º nº3, alínea b), da Lei nº67/98, por não se encontrarem reunidas as condições necessárias para garantir a legalidade do tratamento de dados pessoais, sob pena de incorrer em crime de desobediência qualificada.

O Município de Lisboa pediu também o decretamento provisório da aludida providência de suspensão, o qual foi liminarmente rejeitado por despacho de fls.76.

A Comissão Nacional de Protecção de Dados deduziu oposição a fls.83 e seguintes, pugnado pela improcedência do pedido e manutenção da Deliberação impugnada.

Por despacho de 2.12.2010, o Mmº Juiz do TAC de Lisboa declarou o Tribunal incompetente em razão da matéria e ordenou a remessa dos autos a este TCA-Sul.

x

x

2- Fundamentação

2.1 Matéria de Facto

- a) Em 20 de Setembro de 2010 a CNPD emitiu a Deliberação nº661/2010, da qual se salienta o seguinte:

DELIBERAÇÃO Nº661/2010

I. O pedido

1. A Câmara Municipal de Lisboa (CML) veio solicitar a autorização da Comissão Nacional



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

de Protecção de Dados (CNPd) para um tratamento de videovigilância com a finalidade de monitorização do tráfego. Com esta monitorização a Câmara pretende concretamente satisfazer dois tipos de funções:

- a) A detecção de acidentes - efectuada visualmente com o auxílio das câmaras de CCTV;
- b) A prestação de assistência rodoviária - efectuada pelo elemento da PSP-DT presente no centro de controlo de tráfego, que direccionará, em caso de necessidade, os meios para o local.

Para além destas, o sistema faculta ainda a satisfação de outros tipos de funções que não serão objecto de apreciação nesta deliberação por não implicarem tratamentos de dados pessoais.

II. Audiência prévia

2. Nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo foi dado à CML a possibilidade de se pronunciar por escrito sobre o projecto de deliberação desta Comissão. Para além da audiência escrita, os representantes da CML tiveram a oportunidade de consultar do processo em momento anterior.

Nas suas observações ao projecto de deliberação a CML veio em síntese dizer o seguinte:

- 1) As imagens captadas pelas câmaras de visualização não são gravadas, não havendo no Centro de Controlo meios técnicos que as permitam reproduzir, alterar ou copiar. Não existe, por isso, qualquer tratamento de dados pessoais.
- 2) A Lei nº67/98, de 26 de Outubro (Lei de Protecção dos Dados Pessoais - LPD), distingue, no seu artigo 4º, nº 4 entre "captação" e "tratamento" de dados pessoais, podendo haver captação sem tratamento. "Tratamento" é, segundo a alínea b) do artigo 3º da LPD, uma operação ou conjunto de operações sobre dados pessoais, o que pressupõe que esses dados existam em condições de serem objecto de manipulação, ou seja, que já tenham sido obtidos e registados. Por essa razão, por facultar apenas a visualização de informação volátil que não é perene nem chega a ser transmitida, o sistema de controlo municipal do tráfego procede a uma mera captação de imagens sem qualquer tratamento de dados pessoais.
- 3) Ao contrário do que pretende a CNPD, todas as medidas de segurança adoptadas satisfazem os requisitos essenciais para a finalidade pretendida. É isso que acontece, designadamente, com a simples visualização em tempo real das imagens, uma vez que não existem actualmente na sala de controlo meios técnicos que permitam a reprodução/tratamento dos dados.
- 4) "Terceiro", para efeitos do artigo 3º, alínea f) da LPD, é alguém que está habilitado a tratar dos dados. Ora, como não há tratamento de dados, o elemento da PSP presente no local não pode ser considerado como tal. A presença do elemento da PSP destina-se unicamente a garantir o auxílio no accionamento de mecanismos de prevenção e de socorro em matéria de acidentes de trânsito.
- 5) A falta de qualquer imposição de regulamentação da Lei nº 1/2005, de 10 de Janeiro, constante do artigo 14º do mesmo diploma, sobre «Utilização de sistemas municipais», que foi aditado pela Lei nº53-A/2006, de 29 de Dezembro, - ao contrário do que acontece com o artigo 13º da mesma Lei nº1/2005, introduzido pela Lei nº 39-A/2005,



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

de 29 de Julho e relativo aos sistemas de vigilância electrónica rodoviária instalados pela Estradas de Portugal, E.P.E. e pelas empresas concessionárias rodoviárias – implica a possibilidade da existência de sistemas municipais de vigilância que visem a salvaguarda de pessoas e bens na circulação rodoviária desde que criados nos termos legais.

- 6) Da comparação entre a letra da lei dos artigos 14º e 13º da Lei nº 1/2005 extrai-se um argumento no mesmo sentido, uma vez que o primeiro se refere a sistemas já "criados" e não a "criar" pelos municípios, enquanto o segundo menciona os sistemas "instalados ou a instalar" pela Estradas de Portugal, E. P. E. e pelas concessionárias rodoviárias.
- 7) Em paralelo com o que acontece ao abrigo da Lei nº 51/2006, de 29 de Agosto, que autoriza a criação e a instalação pela Estradas de Portugal, E.P.E e pelas concessionárias rodoviárias de sistemas de vigilância e de informação relativos à prevenção e socorro em matérias de acidentes de trânsito nas estradas nacionais e nas vias concessionadas, é de entender, por se tratar de matérias similares, que o mesmo deve acontecer, por maioria de razão, nas estradas que integram a jurisdição do Município.
- 8) São duas as razões que justificam que os municípios gozem, dentro da sua jurisdição, dos mesmos poderes que são atribuídos àquelas entidades: em primeiro lugar, segundo uma justificação finalística, porque o Município de Lisboa pretende com este sistema de vigilância investir na salvaguarda das pessoas e bens na circulação rodoviária, accionando com a maior rapidez e eficácia os mecanismos de prevenção e de socorro em acidentados; em segundo lugar, segundo uma justificação territorial, porque integram a jurisdição de Município as redes municipais de estradas (a chamada "rede viária de âmbito municipal"), de que fazem parte as estradas não incluídas no Plano Rodoviário Nacional, bem como as estradas regionais que possam vir a integrar as redes municipais mediante despacho do ministro da tutela do sector rodoviário e, ainda, as vias de comunicação, caminhos, ruas, praças e espaços verdes. 9) No que toca ao princípio da adequação dos meios aos fins, a instalação do sistema de vigilância electrónica é indispensável para a obtenção de resultados imediatos e eficazes na detecção de acidentes e à prestação de socorro aos acidentados.
- 10) Embora a utilização de câmaras permita a visualização de matrículas de veículos estacionados, de manifestações ou reuniões públicas ou do desenrolar da vida particular dos residentes nos prédios circunvizinhos, tal facto não se deve à utilização do zoom e da rotação que as câmaras permitem, mas acontece porque, mesmo sem estas potencialidades técnicas, há sempre uma área onde é possível ver as matrículas, seja porque a viatura se encontra mais perto da câmara seja porque está parada num semáforo ou por qualquer outro motivo.
- 11) Numa situação de conflito de direitos fundamentais, é necessário equacionar qual o valor com maior relevância. E se o direito à reserva da vida privada é um direito fundamental, o direito à vida constitui, por seu turno, um direito fundamental superior àquele. Mas neste caso não há lesão efectiva do direito à reserva da vida privada nem tão pouco se conhece qualquer queixa que tenha sido feita aquando do socorro e assistência efectuado a um acidentado, decorrente da sua visualização por este



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

sistema.

(...)"

- b) Em 11 de Novembro de 2010 o Município de Lisboa requereu, contra a CNPD, a suspensão de eficácia daquela Deliberação, com pedido de decretamento provisório.
- c) O pedido de decretamento provisório foi liminarmente rejeitado por despacho de fls.76.
- d) Em 25.11.2010, a CNPD deduziu oposição, defendendo o indeferimento dos pedidos formulados pela Câmara Municipal de Lisboa e a manutenção da deliberação impugnada.
- e) Em 2.12.2010, o Mmº Juiz do TAC de Lisboa declarou o Tribunal incompetente em razão da hierarquia, ordenando a remessa dos autos a este Tribunal.

x

x

3- Direito Aplicável

O Município de Lisboa pretende a suspensão do acto administrativo proferido pela CNPD em 20 de Setembro, supra transcrito, e consubstanciado na Deliberação nº661/2010, nos termos do qual a CNPD deliberou não autorizar a utilização de um sistema de vigilância para controlo de tráfego pelo Município e ordenou que o responsável pelo tratamento cessasse, de imediato, o tratamento processado no seu Centro de Controlo de Tráfego, nos termos do artigo 22º, nº3 da Lei 67/98.

O acto administrativo em causa foi proferido no âmbito de um pedido de autorização de um sistema de vigilância electrónica com a finalidade de monitorização de tráfego.

O requerente alega que se encontram reunidos os requisitos da suspensão de eficácia daquela Deliberação, designadamente o "fumus boni juris" e o "periculum in mora", e ainda que a ponderação de interesses a que alude o artigo 120º nº2 do CPTA lhe é favorável.

Quanto ao "fumus boni juris", o Município de Lisboa alega que o acto administrativo da CNPD é manifestamente ilegal e afecta os comandos legais que regulam a gestão do trânsito na cidade de Lisboa, violando a Lei Fundamental, pelo que é notória a evidência da procedência da acção principal. E isto porque, diz o requerente, a Deliberação nº661/2010 não observa os princípios da legalidade, boa-fé e da proporcionalidade e não se encontra devidamente fundamentada.

Segundo o requerente, a videovigilância, de acordo com a LPD, pode concretizar-se através de distintas formas, seja por mera captação de sons e imagens, seja por captação de sons e imagens com tratamento, seja ainda por captação de imagens com tratamento (cfr. alíneas b) e c) da LDP). Ora, diz ainda o requerente, "na situação dos autos, não há



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

propriamente um registo de sons e imagens, nem qualquer operação sobre dados pessoais, porquanto o requerente se limita a proceder a uma visualização de imagens em tempo real, sem proceder à gravação das imagens e muito menos do seu arquivo ou disseminação. A observação de pessoas e veículos é feita de forma indirecta, e não directa, sem possibilidade de registar a imagem a fim de, posteriormente, efectuar sobre ela qualquer operação incidente sobre dados pessoais.

Nestas circunstâncias, e em bom rigor, as operações desenvolvidas pelo requerente, no que tange ao uso do referido sistema, não se subsume ao tratamento de dados pessoais tal como surge configurado na Lei de Protecção de Dados Pessoais” (sublinhados nossos).

Assim, na tese do requerente, o acto cuja suspensão se requer afronta e aniquila direitos tão importantes como o direito à vida, à integridade pessoal e à segurança, tendo a Deliberação impugnada violado os artigos 7º, nº2, 23º nº1, alínea b), 27º, 28º nº1, alínea a) e 30º, todos da LPD.

No tocante ao “periculum in mora”, a requerente invoca a situação de impossibilidade de reintegração específica da esfera jurídica dos cidadãos em geral, que circulem nas vias inscritas no perímetro municipal, no caso de o processo principal vir a ser julgado procedente, porquanto, como é evidente, não poderão ambos depois recuperar a satisfação das suas obrigações legais e a inerente segurança, a integridade física e a vida das pessoas a quem a assistência médica não foi suficientemente célere e adequada (sublinhado nosso). Ou seja, está em causa a impossibilidade de reintegração da vida, em caso de morte, e da integridade física, em caso de sequela grave, sempre que tais danos ocorram, por maior desfasamento temporal na prestação de serviços de socorro e emergência médica. Acresce que, diz o requerente, a execução do acto administrativo implica desperdiçar todo o investimento feito com dinheiros públicos, no equipamento correspondente às câmaras de visionamento do tráfego e sua remuneração, câmaras essas que, desde Janeiro de 2007, se encontram instaladas e em funcionamento, depois de o contrato para o sistema ter sido assinado a 26 de Janeiro de 2006.

Finalmente, e depois de invocar a falta de fundamentação da deliberação impugnada, o Município de Lisboa alega que a ponderação relativa de interesses a que aiude o artigo 120º nº2 do CPTA lhe é favorável, porquanto a execução do acto administrativo em causa é susceptível de causar prejuízos superiores àqueles que podem resultar da concessão da



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

providência cautelar requerida.

É esta, nas suas linhas essenciais, a questão a apreciar.

Como é sabido, o princípio fundamental a reter, em matéria de videovigilância, tal como tem sido interpretada pelo 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. artigos 18º nº2 da CRP), decidir em que medida estes sistemas poderão ser utilizados e, especialmente assegurar, numa situação de conflitos fundamentais, que as restrições se limitem ao necessário para a salvaguardar outros direitos ou interesses fundamentais (cfr. J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª ed., 1993, p.181; Deliberação nº61/2004 da CNPD).

Ou seja, o tratamento a realizar e os meios utilizados devem ser os necessários, adequados e proporcionais, o que implica uma ponderação dos interesses fundamentais em conflito, designadamente os da segurança versus respeito pela privacidade ou direito à imagem. Deverá, por isso, analisar-se as circunstâncias de cada caso concreto e adoptar-se como princípio geral que a gravação de imagens se deverá limitar, sempre que possível, a uma intervenção preventiva ou dissuasora (princípio da intervenção mínima).

Também, a Lei nº67/98 prescreve, no seu artigo 2º, como princípio geral, que "O tratamento de dados pessoais deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, bem como pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais". Neste sentido se pronunciaram o Ac. do TC nº253/2002, de 12 de Junho, o Ac. do S.T.J., Secção Social, Proc. 3139, de 2.02.2005, o Ac. TCA-Sul nº 1614/06, de 14.05.09 e o Ac. TCA-Norte de 22.11.07, Proc. 00168/06).

No caso concreto, vemos que a Deliberação nº 661/2010, de 20 de Setembro, da CNPD deliberou não autorizar a utilização de um sistema de videovigilância para controle de tráfego pelo Município de Lisboa, tendo em conta as disposições contidas nos artigos 7º nº2, 23º nº1, alínea b) 27º, 28º nº1, alínea a) e 30º da Lei nº 67/98, de 28 de Outubro, bem como ordenou que o Município de Lisboa cessasse, de imediato, o tratamento no seu Centro de Controlo de Tráfego, nos termos do artigo 22º nº3, alínea b) da Lei nº67/98.

A nosso ver, estas medidas não são ilegais.

Em primeiro lugar, e como se observa na Deliberação impugnada, apesar de a CML alegar que a recolha de imagens pelas câmaras de visualização do sistema de controlo do



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

tráfego não supõe qualquer tratamento de dados pessoais, a verdade é que, como resulta do Auto de Diligências realizado em 10 de Julho de 2007 nas instalações do Centro de Controlo de Tráfego, por um Especialista de Informática da CNPD, embora as câmaras permitam apenas a visualização das imagens, o sistema instalado procede à sua captura em ecrã (print screen), o que possibilita, desde logo, que se proceda à captura da imagem em visualização no monitor do operador. E também não impede que no futuro, desde que sejam instalados os meios técnicos adequados, essa imagem seja reproduzida, alterada ou transmitida (cfr. artigo 3º, alínea b) da LPD).

E resulta ainda do teor da Deliberação nº 661/2010 que (...) " é duvidoso que, para além de outros meios já existentes, o funcionamento do sistema de controlo de tráfego se revele indispensável para a prossecução destas atribuições municipais. De facto, deve entender-se que este sistema não se revela um meio adequado à prossecução destes fins, porquanto, mesmo que se entenda que é necessário para os realizar como um grau elevado de eficácia e um mínimo de desfasamento temporal, acaba por permitir, devido à utilização de câmaras equipadas com "zoom" e rotação, que sejam captadas imagens que nada têm a ver com o controlo de tráfego". É o caso da visualização de matriculas de veículos estacionados, de manifestações ou reuniões públicas ou do desenrolar da vida particular dos residentes nos prédios circunvizinhos.

Nesta medida, as potencialidades do sistema instalado extravasam claramente a finalidade de controlo de tráfego com vista à detecção de acidentes e à prestação de socorro aos acidentados, podendo invadir áreas da vida privada dos cidadãos, o que viola o artigo 15º da LPD, e os princípios da adequação, pertinência e proporcionalidade.

Acresce que, tratando-se de vias muito frequentadas, como também se refere na Deliberação impugnada, seria possível obter o objectivo pretendido ou um objectivo equivalente utilizando apenas meios convencionais do policiamento, da participação à polícia e do recurso para as entidades competentes para a prestação do socorro às eventuais vítimas.

É, pois, óbvia a não verificação do invocado "fumus bono juris".

Passemos ao ponto seguinte.

Tentando demonstrar a existência do "periculum in mora", o requerente alega que se perspectiva uma situação de impossibilidade de reintegração específica da sua esfera jurídica e dos cidadãos em geral que circulam nas vias inscritas no perímetro municipal



S. R.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

(...), " uma vez que a integridade física e a vida das pessoas a quem a assistência médica não for suficientemente célere e adequada, poderá assumir especial gravidade. Aliás, diz o requerente Município de Lisboa que a promoção de expedito e eficiente socorro e colocação de meios de emergência às vítimas de acidentes de viação é, sem dúvida, a autêntica causa finalística que subjaz à instalação das câmaras de monitorização de tráfego pelo requerente.

Também aqui não assiste razão ao requerente.

Como diz a CNPD, será sempre possível ao requerente implementar um sistema que permita assegurar as condições de circulação, garantir a monitorização do tráfego e a detecção de acidentes, cujas características, em concreto, não permitam identificar ou tomar identificável pessoas singulares, nos termos constantes do artigo 3º, alínea a) da Lei nº67/98, nomeadamente optando pelo recurso aos meios convencionais de policiamento, de participação à polícia e do recurso às entidades competentes para a prestação do socorro.

Assim, o sistema de videovigilância instalado não é indispensável, podendo ser substituído por outros meios dos quais não resulte a captação de dados pessoais pelas câmaras.

A CML, quanto ao "periculum in mora", invoca ainda os avultados gastos dispendidos na aquisição do sistema, e a possibilidade de tal equipamento estar obsoleto aquando da decisão final. Todavia, a CML, enquanto responsável pelo tratamento, sabia que, previamente à implementação do sistema, devia proceder à sua notificação junto da CNPD, uma vez que do mesmo pode resultar a realização de tratamento de dados pessoais, e a CNPD é a autoridade nacional do controlo a quem compete fiscalizar o cumprimento dos princípios e regras vigentes em matéria de dados pessoais.

É de concluir, pois, que a CML adquiriu o equipamento por sua própria conta e risco, sendo-lhe imputável a existência de um eventual prejuízo. Ainda quanto à existência de atraso na assistência a possíveis vítimas de acidentes, a alegação feita refere-se a danos eventuais ou hipotéticos, não ficando demonstrado que um sistema alternativo não pudesse garantir a eficiência pretendida.

Assim, é manifesto que também se não verifica o alegado "periculum in mora".

Finalmente, no tocante à ponderação dos interesses em causa (artigo 120º nº2 do CPTA) pode dizer-se, em síntese, que, ao contrário do que defende o Município, não estão



TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

provados os danos por si alegados, sendo certo que o sistema em análise colide com direitos fundamentais, não podendo a CNPD transigir com a adopção de um sistema de videovigilância com as características e potencialidades daquele que se encontrava em funcionamento até à prolação da Deliberação em causa.

Em suma, a manutenção de um sistema de videovigilância com as características descritas revelar-se-ia excessiva, com ofensa dos direitos e liberdades dos cidadãos (designadamente o direito a circulação de forma anónima e à reserva e intimidade da vida privada), pelo que não pode deixar de se considerar prevalecente o interesse defendido pelo CNPD, que se limitou a actuar em obediência à lei, dentro dos limites dos poderes que a CRP, a LPA e o CPA lhe conferem.

Concluindo, a ponderação relativa dos interesses em presença é impeditiva do sacrifício da privacidade e da reserva da intimidade da vida privada, prevalecendo sobre os interesses invocados pelo Município no âmbito das suas competências de controlo do trânsito, que poderá ser efectuado por meios não intrusivos, como já se disse.

Não há, pois, qualquer violação dos princípios da proporcionalidade e da boa fé por parte da Deliberação nº661/2010, que se mostra fundamentada de forma clara, suficiente, congruente e até exaustiva, descrevendo e apreciando todas as circunstâncias do caso concreto e procedendo à sua apreciação jurídica, como resulta da sua leitura.

x
x
3- Decisão

Em face do exposto, acordam em indeferir a providência requerida pela CML e em manter na ordem jurídica a Deliberação nº661/2010, de 20 de Setembro.

Custas pelo Município requerente.

Lisboa, 10.02.011

Ant. A.C. Am

Procurador do P.M. (Votei a decisão de indeferir a providência cautelar, mas cedendo ao conteúdo do acordão, que no caso se verifica o requisito do "periculum in mora" e que alude à 2ª parte da al. b) do n.º 1 do art. 120.º do CPOR, p.ª, numa apreciação perfunctória baseada em juízos sumários, em si próprios de tutela cautelar, não se pode concluir pela existência desta falta de fundamentação da pretensão postulada ou a formulação no processo principal).

Quinçan