

<b>Parecer n.º</b>	DSAJAL 11/2022
<b>Data</b>	17 de janeiro de 2022
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Assembleia municipal Sessões Gravação
----------------------------	---

---

Notas

Solicita o Presidente da Assembleia Municipal de ..., por e-mail de .../.../2021, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

No seguimento da recepção de um pedido de alteração ao Regimento da Assembleia Municipal de ... (em anexo) ... [solicita] informação sobre a legalidade do pretendido, nomeadamente no que diz respeito à disponibilização da gravação vídeo das sessões da Assembleia Municipal no portal da Câmara Municipal.

Acompanhava este pedido, como anexo, o documento “*Proposta de Alteração ao Regimento da Assembleia Municipal*” da Bancada Parlamentar da Coligação ....., da mesma Assembleia Municipal, com o seguinte teor:

#### PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO REGIMENTO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

A Bancada Parlamentar da Coligação ..., de forma a melhorar o funcionamento e os trabalhos da Assembleia Municipal, tornando-os mais eficazes, e com o intuito de motivar os ...[municípios] a participarem nas sessões deste órgão e no seguimento da sugestão de envio de propostas de alteração ao regimento em vigor veiculada pelo Senhor Presidente da Mesa da Assembleia Municipal de ..., Dr. C..., vem, deste modo, apresentar a seguinte proposta de alteração ao Regimento da Assembleia Municipal para o quadriénio 2021 – 2025:

Relativamente ao artigo 42º - Publicidade das deliberações da Secção VIII (Publicidade dos Trabalhos e dos Atos da Assembleia) integrado no Capítulo III (Do Funcionamento da Assembleia) deste regimento, a Bancada Parlamentar da Coligação propõe que a descrição do artigo passe a número 1 e que se acrescente um número 2 com a seguinte redacção: “*A gravação das sessões da Assembleia Municipal (em formato áudio ou vídeo) será disponibilizada na zona pública do portal da Câmara Municipal.*”

No Capítulo VI (Da Conferência de Representantes de Grupos Municipais), aos membros da Bancada Parlamentar do ... propõem a inclusão de um número 4 ao artigo 50º – Funcionamento, redigido da seguinte forma: “O Presidente da Mesa da Assembleia deverá informar aos representantes dos grupos municipais a data das sessões de Assembleia Municipal, seja ela Ordinária ou Extraordinária, com 10 dias úteis de antecedência.

APRECIANDO

### 1. DO PEDIDO

**1.1.** As questões que se pretendem ver esclarecidas prendem-se com a admissibilidade e legalidade do conteúdo das seguintes propostas de alteração do regimento da assembleia municipal:

- a) Disponibilização da gravação das sessões da Assembleia Municipal em formato áudio ou vídeo na zona pública do portal da câmara municipal.
- b) Dever de informação do Presidente da Mesa da Assembleia relativamente aos representantes dos grupos municipais da realização das sessões da Assembleia Municipal, sejam elas ordinárias ou extraordinárias, com 10 dias úteis de antecedência.

## 2. ANÁLISE

Previamente à apreciação das questões colocadas cabe esclarecer que, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, al. a), da Portaria n.º 314/2010, de 14 de Junho, para que possam ser considerados e, assim, respondidos, *os pedidos de parecer* devem ser *acompanhados de informação elaborada pelos serviços da administração local directa que enquadre a situação, proceda à sua análise e proponha uma solução para a questão objecto de consulta* – o que, no caso, não acontece.

No entanto, e ainda que assim seja, deixam-se algumas notas sobre o assunto questionado.

**2.1.** A primeira das questões colocadas prende-se com saber se é legítimo – *rectius*, se é legal – disponibilizar, em formato áudio ou vídeo, as gravações das sessões da assembleia municipal em zona de acesso público do portal da internet do município.

**2.1.1.** Na realidade, de há uns tempos a esta parte, algumas autarquias – municípios, mas também freguesias - têm vindo a disponibilizar publicamente a gravação áudio ou vídeo das reuniões dos seus órgãos ou até mesmo a efectuar a sua transmissão em directo, por *live streaming*.

Presume-se que essa prática seja fundada e levada à conta de um princípio da *transparência*, tributário de um dever de *publicitação* dos actos da administração, a bem da sua *imparcialidade*, *legalidade* bem como de uma administração *participada*.

**2.1.2.** Certo é, contudo, que compulsado o *Código do Procedimento Administrativo* (CPA)<sup>1</sup> ou o *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL)<sup>2</sup> em nenhum destes

---

<sup>1</sup> O *Código do Procedimento Administrativo* (CPA) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de Novembro.

<sup>2</sup> O *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração

diplomas se encontra qualquer expressa referência ou, sequer, leve alusão, à gravação de reuniões (ou sessões) dos órgãos autárquicos e, menos ainda, à sua transmissão directa em *live streaming* e/ou à posterior disponibilização da sua gravação, na web e em diferido, nem, tão pouco a qualquer dever de os órgão administrativos – *maxime*, os órgãos das autarquias locais – haverem de transmitir em directo ou em diferido as suas reuniões.

**2.1.3.** Na verdade, do ponto de vista jurídico – o único ora aqui em causa, sublinhe-se - a *transparência* é, no nosso sistema normativo, atingida e assegurada por meio de um diverso conjunto de mecanismos jurídicos que não englobam, contudo, a transmissão integral em directo ou em diferido (do teor) das reuniões dos órgãos colegiais.

Assim, a *transparência administrativa*<sup>3</sup>, visando o controlo (ou, usando um estrangeirismo, a *accountability*), da actuação da administração no seu conjunto – nela se englobando também a acção dos seus órgãos colegiais – realiza-se, no sistema jurídico-administrativo vigente, através do *acesso público à informação sobre o funcionamento do Estado ... mistura[ndo]-se assim com o princípio da administração aberta*<sup>4</sup>, que se materializa não só num *direito à informação administrativa* numa perspectiva de *informação procedimental*<sup>5</sup> mas também num *princípio de arquivo aberto*<sup>6</sup>, concedente de um (quase irrestrito) *direito de acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa*<sup>7</sup>. Mas não só. Também o *princípio/direito de participação procedimental*<sup>8</sup>, o *direito de audiência prévia*<sup>9</sup> dos *interessados* no procedimento, o *dever de fundamentação expressa* dos actos administrativos, como também o *acesso público* às sessões dos órgãos deliberativos

---

de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, e Lei n.º 66/2020, de 4 de Novembro.

<sup>3</sup> Sobre *transparência administrativa*, vd. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, 2019, pág. 484 e segs..

<sup>4</sup> Artigo 17.º do CPA. Vd. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual...* cit., pág. 484.

<sup>5</sup> Artigo 268.º, n.º 1, da Constituição e artigos 82.º a 85.º do CPA.

<sup>6</sup> Artigo 5.º da *Lei do Acesso aos Documentos Administrativos e à Informação Administrativa (LADA)*, Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto, Lei n.º 33/2020, de 12 de Agosto, e Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto.

<sup>7</sup> Artigo 5.º da *Lei do Acesso aos Documentos Administrativos e à Informação Administrativa (LADA)*, Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto, Lei n.º 33/2020, de 12 de Agosto, e Lei n.º 68/2021, de 26 de Agosto.

<sup>8</sup> Artigo 12.º do CPA.

<sup>9</sup> Artigo 121.º do CPA.

executivos das autarquias<sup>10</sup>, a *publicidade da realização dessas sessões* bem como dos assuntos a nelas serem tratados<sup>11</sup>, em diversos locais e por diversas formas, a *obrigatória elaboração de actas de todas essas reuniões*<sup>12</sup> e a igualmente *obrigatória publicação permanente* dessas actas, de forma acessível<sup>13</sup> (para além do acesso que lhes seja permitido como documentos administrativos que são), e, porque não também, a possibilidade de os membros de todos os órgãos – deliberativos e executivos – poderem, votando contra, fazer constar das actas *declarações de voto de vencido*<sup>14</sup>, nas quais explanam e publicitam as razões do seu voto contrário aos da maioria que fez vencimento, permitindo assim deixar alertas<sup>15</sup>, sendo o caso, sobre questões da mais diversa índole que se possam levantar a propósito dessas deliberações.

**2.1.4.** Temos assim que não existe na lei, seja no CPA seja no RJAL, arrimo jurídico para a gravação das reuniões dos órgãos dos entes locais ou a sua transmissão em directo, nem, portanto, do ponto de vista da lei, se considera que isso constitua (mais) um mecanismo (jurídico) em prol da transparência da administração.

Não obstante, há alguma difusão da prática de fazer constar dos regimentos dos órgãos deliberativos, a previsão da gravação e/ou da difusão pela internet do teor integral das reuniões desses órgãos.

Contudo, quando assim seja, há que ter presente a necessidade de atentar a um conjunto de consequências jurídicas que daí advêm – o que nem sempre acontece.

**2.1.4.1.** Em primeiro lugar a conservação de gravações das reuniões dos órgãos transforma-as (em razão dessa conservação) em *documentos administrativos*, sujeitos, portanto, às regras de acesso aos documentos administrativos previstas na LADA.

Por outro lado, exige igualmente a necessidade de serem asseguradas e garantidas medidas de segurança, visando a preservação da sua absoluta integridade e não adulteração ou truncagem do seu conteúdo.

---

<sup>10</sup> Artigo 27.º, n.º 2, do CPA e artigo 49.º, n.ºs 1 e 2, do RJAL.

<sup>11</sup> Artigo 27.º, n.º 2, do CPA e artigo 49.º, n.º 3, do RJAL.

<sup>12</sup> Artigo 34.º do CPA e artigo 57.º do RJAL.

<sup>13</sup> Artigo 56.º do RJAL.

<sup>14</sup> Artigo 35.º do CPA e artigo 58.º do RJAL.

<sup>15</sup> Para além de, com o registo na acta do voto de vencido, os seus autores se isentarem de eventuais responsabilidades por tal deliberação. *Vd.* artigo 35.º, n.º 2, do CPA e artigo 58.º, n.º 3, do RJAL.

**2.1.4.2.** Por outro lado, e entre outras exigências que se colocam a este nível, há que ter em atenção que a transmissão áudio/vídeo, em directo ou em diferido, para ser visionada no site da autarquia, não pode deixar de ser considerada como constituindo *um tratamento de dados pessoais, nos termos das alíneas 1) e 2) do RGPD, por implicar a recolha e divulgação de informação relativa a pessoas singulares identificadas ou identificáveis, na medida em que compreende não apenas a imagem das pessoas, o que revela (...) o local e o contexto em que se encontram (...), como também o conteúdo das suas declarações, as quais podem expor, entre outros dados pessoais, aspetos da vida privada dos declarantes ou de terceiros e revelar convicções políticas, filosóficas ou de outra natureza.*

*Assim sendo, uma tal divulgação afeta, para além do direito à imagem, o direito à proteção dos dados pessoais e é susceptível, em função do conteúdo das declarações proferidas, de afetar o direito à reserva da vida privada (cf. n.º 1 do artigo 26.º e artigo 35.º da Constituição da República Portuguesa).*

*Ora, não existindo norma legal que preveja especificamente este tratamento de dados e nem norma legal que reconheça às autarquias locais uma específica função de divulgação mediática da sua atividade plenária habitual, o consentimento prévio e expresso de todas as pessoas abrangidas pela filmagem e transmissão aparece com a única condição susceptível de legitimar o referido tratamento de dados.*

*Acresce que o referido consentimento deve ser recolhido não apenas em relação àqueles que, no exercício de funções ou no exercício do direito de participação, façam declarações durante as reuniões, como também em relação aos que exercem o mesmo direito de participação através da mera presença ou assistência<sup>16</sup>.*

**2.1.4.3.** Assim, caso se pretenda efectivamente aderir à possibilidade de divulgação do som e imagem, em directo ou diferido, através do site público da edilidade, do teor integral das sessões da assembleia municipal, há que ter em consideração, para além de quanto atrás ficou dito – bem ainda, como o cumprimento de outras exigências que a CNPS considera como igualmente essenciais e necessárias<sup>17</sup> - o facto de tal haver de

---

<sup>16</sup> Cfr. Parecer/2019/10, Processo n.º PAR/2019/12, da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), acedível em <https://www.cnpd.pt/umbraco/surface/cnpdDecision/download/121660>, e do qual foram retiradas todas as citações em itálico no texto.

<sup>17</sup> Vd. nesse sentido, o que é referido no citado Parecer/2019/10 da CNPD.

ser devidamente previsto, de forma adequada e suficientemente especificada, no regimento do órgão, e da necessidade de observação e cumprimento permanente de tudo quanto se relacione com a obtenção do *consentimento prévio* bem como da previsão da eventual necessidade de se *poder suspender ou proibir, parcial ou totalmente, a transmissão das reuniões, para acautelar situações em que os direitos e interesses dos titulares dos dados pessoais se afirmem de modo premente, prevalecendo sobre o interesse de informação (...) subjacente a esse tratamento de dados*<sup>18</sup>.

**2.1.4.4.** Aconselha-se, ademais, que, em caso de previsão no regimento da transmissão das sessões da assembleia municipal, possam ser submetidas à pronuncia da CNPD as normas regimentais que disciplinem essa matéria, de modo a que possa ser verificado pela entidade competente a sua devida adequação às normas aplicáveis à protecção de dados pessoais.

**2.2.** Na segunda das dúvidas colocadas questiona-se a admissibilidade (legal) da institucionalização regimental de um dever/obrigação, a impender sobre o presidente da assembleia, de informação dos representantes dos grupos municipais sobre o momento (seja, a data) da realização das sessões da Assembleia Municipal, quer ordinárias quer extraordinárias, com 10 dias úteis de antecedência sobre a mesma.

**2.2.1.** Se à primeira vista parece não se vislumbrar nenhum obstáculo a que assim possa ser – conquanto a assembleia o aprove – uma ponderação um pouco mais detida pode conduzir a algumas dúvidas ou dificuldades práticas.

**2.2.1.1.** Em primeiro lugar os prazos previstos no RJAL são contados continuamente<sup>19</sup> – contrariamente à regra geral de contagem dos prazos administrativos que é em dias úteis<sup>20</sup>.

Significa isto que uma pretensão de informação sobre a data de realização de uma sessão com uma antecedência (mínima) de dez dias úteis, significa que a informação tem que ser dada com catorze (se não mais<sup>21</sup>) dias (consecutivos) de antecedência sobre aquela data, quando, nos termos da lei, a sessão pode ser convocada com apenas

---

<sup>18</sup> Cfr. Parecer/2019/10 da CNPD.

<sup>19</sup> Artigo 137.º do RJAL.

<sup>20</sup> Artigo 87.º, al. c), do CPA.

<sup>21</sup> Esse prazo poderá ser ainda mais alargado se ocorrerem feriados nesse período.

oito dias de antecedência, situação que pode dificultar ou mesmo inviabilizar aquela pretendida antecedência por, em abstracto, ser admissível ainda não se conseguir indicar, com essa antecedência, o dia exacto da realização da sessão da assembleia.

**2.2.1.2.** Esta apontada dificuldade agudiza-se no caso das sessões extraordinárias da assembleia municipal, pois que a estreiteza dos prazos (máximos) previstos no RJAL para a sua convocação<sup>22</sup> e realização<sup>23</sup> acabam inviabilizar a observância do prazo proposto para a pretendida antecipação da informação sobre essa realização.

**2.2.1.3.** Contudo, poder-se-ia considerar uma previsão dessa informação como mais aceitável caso se considerasse que tal indicação não constituía, afinal, uma verdadeira fixação definitiva da data de realização da assembleia, mas, antes e apenas, traduzir somente uma informação, meramente indicativa e alterável, da plausibilidade de realização da assembleia em certa data, sempre que isso fosse possível. Caso em que, contudo, se pode questionar da sua utilidade.

*Salvo semper melior judicio*

---

<sup>22</sup> Artigo 28, n.º 2, do RJAL.

<sup>23</sup> Artigo 28, n.º 3, do RJAL.