

Parecer n.º	DSAJAL 17/2022
Data	27 de janeiro de 2022
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Transmissão online Gravação
----------------------------	--------------------------------

Notas

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

1. Dispõe o Regimento da Assembleia Municipal de ..., no artigo 29-A.º - Captação e Difusão de Som e Imagem", o seguinte:

"Artigo 29º-A

CAPTAÇÃO E DIFUSÃO DE SOM E IMAGEM

1 - As sessões da Assembleia Municipal poderão ser transmitidas pelo município em direto, excetuando-se dessas transmissões as matérias que contenham dados classificados ou protegidos nos termos da lei.

2- A transmissão áudio/vídeo das intervenções dos membros da Assembleia e da Câmara Municipal só poderá ocorrer após prévio consentimento explícito dos mesmos nos termos da lei em vigor aplicável.

3 - Os meios de recolha e transmissão áudio/vídeo deverão ser da exclusiva responsabilidade do município, estando os mesmos vedados a qualquer entidade exterior.

4 - Nas Sessões em que haja a intervenção dos cidadãos, aquando da sua inscrição, estes deverão ser devidamente informados, nos termos do referido no nº 1 do presente artigo e de acordo com o disposto no artigo 35º da Constituição da República Portuguesa, no artigo 79º do Código Civil, no artigo 3º da Lei 67/98 de 26 de outubro na sua redação atual e no Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (EU) 2016/679 de 27 de abril do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

5 - Acautelando o seu prévio consentimento, o cidadão deverá assinalar no formulário de inscrição o campo:

"Autorizo/não autorizo a filmagem e a transmissão áudio/vídeo em direto e online da minha imagem, em sede da reunião em que me inscrevo".

6 - O Município, como responsável pelo tratamento dos dados, deve pôr em prática e garantir os meios técnicos e organizativos adequados para proteção de dados pessoais, a alteração, a difusão ou o acesso não autorizado, principalmente quando o tratamento implica a sua transmissão por rede. Estas medidas devem salvaguardar, atendendo aos conhecimentos técnicos disponíveis e aos custos resultantes da sua aplicação, um nível de segurança adequado em relação aos riscos que o tratamento apresenta e à natureza dos dados a proteger.

7- Excecionalmente, quando se tome necessário proteger interesses vitais dos titulares dos dados e as circunstâncias o exijam, no decurso da Sessão, a Mesa da Assembleia Municipal, ouvido o Plenário, reserva-se o direito de suspender temporariamente ou de proibir a total transmissão áudio/vídeo.

8 - A Assembleia Municipal pode, a todo tempo, por deliberação devidamente fundamentada, proibir definitivamente a total captação e transmissão áudio/vídeo das suas sessões.

9 - Aos órgãos de comunicação social, aplicar-se-á nesta matéria o regime previsto no respetivo estatuto."

2. No âmbito de uma possível alteração ao Regimento da Assembleia Municipal de ..., pretendo saber se há algum impedimento legal, para que seja efetuada a transmissão

online (em direto e diferido) e gravação da mesma, com posterior disponibilização no site, desde que para tal, haja o prévio consentimento, nos termos abaixo descritos:

"Eu (nome completo), na qualidade de _____ declaro, para efeitos do artigo 30º do Regimento da Assembleia Municipal de ..., que:

1 – Autorizo e consinto a captação e difusão de som e imagem em direto e gravação áudio para

disponibilização em modo diferido no site autárquico das sessões da Assembleia Municipal do Município de ... que participe durante o mandato autárquico 2021-2025, renunciando, desde já, a quaisquer direitos ou compensações que deste tratamento de dados possa eventualmente resultar.

2 – Tomo conhecimento dos direitos previstos nos artigos 13º a 22º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (UE)2016/679 e na Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, nomeadamente o direito de retirar o consentimento agora facultado em qualquer momento.

3 – Os direitos consignados na legislação aplicável, designadamente no Regulamento Geral de Proteção de Dados e na Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, podem ser exercidos a qualquer momento, mediante comunicação escrita, para o efeito, por correio eletrónico enviado para o email: [assembleia municipal@cm-ooo.pt](mailto:assembleia.municipal@cm-ooo.pt) ou por carta dirigida ao Presidente da Assembleia Municipal, para a morada do Município de ..., sito na Praça do Município, 0000-000

3 – Mais tomo conhecimento de que o tratamento dos dados será feito pelo Município de ... entidade que respeita todos os deveres obrigação preconizados no Regulamento Geral de Proteção Dados e demais legislação aplicável.

Por ser verdade, e por nada haver a obstar, esta declaração vai ser assinada por mim.

_____, ____ de _____ de ____.

Assinatura

(conforme cartão do cidadão ou bilhete de identidade)

3. Em face do exposto, solicito a emissão de um parecer jurídico por parte dessa Comissão de Coordenação.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

1.1. O que com a presente solicitação de parecer se pretende saber é *se há algum impedimento legal para que seja efetuada a transmissão online (em direto e em diferido) e a gravação [das sessões da assembleia municipal], com posterior disponibilização no site, desde que para tal, haja o prévio consentimento [concedido] nos termos que nela vêm enunciados.*

1.2. Antes da apreciação da questão colocada cabe lembrar 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. ANÁLISE

2.1. Em recentíssimo parecer¹ disse-se, a este respeito, o que, seguidamente, dele se transcreve:

2.1. A primeira das questões colocadas prende-se com saber se é legítimo – *rectuius*, 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)¹ ou o *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL)² em nenhum destes 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 órgãos administrativos – *maxime*, os órgãos das autarquias locais – haverem de transmitir em directo ou em diferido as suas reuniões.

¹ Parecer DSAJAL 11/2022, de 17 de Janeiro, ainda não divulgado.

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*³, 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*⁴, que se materializa não só num *direito à informação administrativa* numa perspectiva de *informação procedimental*⁵ mas também num *princípio de arquivo aberto*⁶, concedente de um (quase irrestrito) *direito de acesso aos documentos administrativos e à informação administrativa*⁷. Mas não só. Também o *princípio/direito de participação procedimental*⁸, o *direito de audiência prévia*⁹ dos *interessados* no procedimento, o *dever de fundamentação expressa* dos actos administrativos, como também o *acesso público* às sessões dos órgãos deliberativos executivos das autarquias¹⁰, a *publicidade da realização dessas sessões* bem como dos assuntos a nelas serem tratados¹¹, em diversos locais e por diversas formas, a *obrigatória elaboração de actas de todas essas reuniões*¹² e a igualmente *obrigatória publicitação permanente* dessas actas, de forma acessível¹³ (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*¹⁴, nas quais explanam e publicitam as razões do seu voto contrário aos da maioria que fez vencimento, permitindo assim deixar alertas¹⁵, 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.

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*¹⁶.

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 CNPD considera como igualmente essenciais e necessárias¹⁷ - o facto de tal haver de 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*¹⁸.

¹ 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.

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

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

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

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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Artigo 12.º do CPA.

⁹ Artigo 121.º do CPA.

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

¹¹ Artigo 27.º, n.º 2, do CPA e artigo 49.º, n.º 3, do RJAL.

¹² Artigo 34.º do CPA e artigo 57.º do RJAL.

¹³ Artigo 56.º do RJAL.

¹⁴ Artigo 35.º do CPA e artigo 58.º do RJAL.

¹⁵ 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.

¹⁶ Cfr. Parecer/2019/10, Processo n.º PAR/2019/12, da Comissão Nacional de Protecção 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.

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

¹⁸ Cfr. Parecer/2019/10 da CNPD.

2.2. Porque assiste aos cidadãos um verdadeiro *direito de participação* ou de *presença* nas sessões da assembleia municipal – o qual, na sua dimensão *mínima*, é um *direito de presença* e de *audição*, constitucionalmente conferido, em razão da natureza *pública* das *assembleias*² – o qual não pode ser *comprimido* ou *abolido* pela necessidade do potencial assistente se ver obrigado a optar pela sua não presença, caso não pretenda ser “*filmado*” e/ou “*gravado*”, então torna-se necessário que ao lado da declaração de consentimento seja também admitida uma *declaração de não consentimento*, de modo a ser possível acautelar a presença do declarante e a sua eventual intervenção sem que a sua imagem e/ou voz sejam, em qualquer momento e durante toda a sessão³ transmitidas em directo ou gravadas em áudio e/ou vídeo – o que é coisa diferente da *retirada de consentimento*.

2.3. Sobre estas questões, será aconselhável que não só a previsão, no regimento da assembleia municipal, da transmissão das suas sessões, mas também o teor das declarações de consentimento para tratamento de dados pessoais, possam ser submetidos à apreciação da *Comissão Nacional de Protecção de Dados* (CNPD), de modo a que a entidade competente em matéria de protecção de dados pessoais possa manifestar a sua posição relativamente à devida adequação do conteúdo daqueles documentos à disciplina jurídica aplicável em matéria de protecção desses dados.

Salvo semper melior judicio

² Vd. artigo 116.º, n.º 1, da Constituição.

³ Essa obrigação de acautelar a vontade de não tratamento de dados pessoais de quem não o queira, mas deseje participar na sessão da assembleia municipal, deve estender-se igualmente ao período que antecede a abertura da sessão, caso se esteja a proceder a filmagem já *difundida* ou *gravada*, bem como ao período que se segue ao encerramento da sessão.