



PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

- a) Transmissão online das reuniões da Assembleia Municipal;
- b) Regulamento Geral de Proteção de Dados;
- c) ANAM;

Questão:

"Tendo em conta que a última sessão da Assembleia Municipal foi transmitida online e agora tive conhecimento do documento que coloco em anexo, relativo à posição da CNPD sobre a transmissão online em direto das reuniões públicas dos órgãos das autarquias locais, agradeço informação/orientação por parte da ANAM sobre a existência de algum parecer que sustente/preveja a transmissão online ou qual o procedimento de modo a evitar qualquer tipo de ilicitude ou de constrangimento".

Discussão:

Actualmente e até na senda do que vem sendo propugnado por esta ANAM, vários Regimentos permitem e regulam a gravação da reunião da sua Assembleia Municipal.

Todavia, esta matéria – transmissão online das sessões da Assembleia Municipal –, por não estar suficientemente regulamentada, **não é passível de consenso**, donde, para averiguar da legalidade dela, há que socorrer-nos de legislação avulsa, como a Constituição da República Portuguesa (CRP), o Código Civil (CC), a Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP)¹ e o Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados Pessoais (RGPD)². Vejamos:

¹ Aprovado pela Lei n.º 58/2019, de 08.08;

² REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016, com a rectificação n.º 00/2016, de 04/05;



A Assembleia Municipal é um órgão deliberativo do município, previsto no artigo 251º da Constituição da República Portuguesa, constituído por membros eleitos directamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia que a integram – cfr. o disposto no artigo 42.º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro³ -, por um período de 4 (quatro) anos (artigo 75.º da LAL). As competências, regime e funcionamento da AM estão definidas, com alguma amplitude, na lei, designadamente na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro na sua redacção actual⁴, *breviter*, RJAL – cfr. os seus artigos 24.º e ss.

Ora, a Assembleia Municipal, como órgão colegial que é, funciona em sessões – que podem ser ordinárias ou extraordinárias –, podendo reunir mais do que uma vez no decurso da mesma sessão (cfr. artigo 46.º do RJAL). Ou, dito de outra forma, cada sessão pode comportar mais do que uma reunião.

A memória futura de tudo quanto se passa nas reuniões dos órgãos colegiais – e o instrumento (documento) que garante a produção de efeitos jurídicos (eficácia jurídica) de tudo quanto nelas seja deliberado – é, nos termos da lei, assegurada unicamente pelas actas das reuniões.

“Acta” é, por definição⁵, um resumo de tudo o que tenha ocorrido na reunião a que respeita e seja relevante para o conhecimento e apreciação da legalidade das deliberações tomadas, designadamente a data e o local da reunião, a ordem do dia, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas, a forma e o resultado das respetivas votações e as decisões do presidente, cujo conteúdo – ou seja, o relato de tudo quanto haja ocorrido na reunião e seja relevante para o órgão – é consensualizado, aceite e aprovado pelos membros do órgão que nela estiveram presentes, tendo então tido ou não qualquer intervenção.

Nos termos do artigo 49.º-1 do RJAL, e em concretização do princípio da publicidade das reuniões das assembleias insito no artigo 116.º da Constituição da República Portuguesa, as sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são **públicas**.

³ Alterada pelas Lei n.º 5-A/2002, de 11.01, pelas Rectificações n.º 4/2002, de 06.02 e 9/2002, de 05.03, pela Lei n.º 67/2007, de 31.12, pela Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30.11, pelas Leis n.º 75/2013, de 12.09, 7-A/2016, de 30.03, 71/2018, de 31.12 e 69/2021, de 20.10 (doravante, LAL).

⁴ Alterada pela Lei n.º 97/89, de 15/12, Lei n.º 1/91, de 10.01, Lei 11/91, de 17.05, Lei 11/96 de 18.04, Lei 127/97, de 11/12, Lei n.º 50/99, de 24.06, Lei n.º 86/2001, de 10.08, Lei n.º 22/2004, de 17.06, Lei n.º 52-A/2005, de 10.10, Lei n.º 53-F/2006, de 29.12, Lei n.º 2/2020 de 31.03.

⁵ Cfr. artigo 34.º do Código de Procedimento Administrativo;



O carácter «público» das reuniões, expressamente querido pelo legislador, tem expressão quer na esfera dos cidadãos que queiram assistir às reuniões quer na esfera dos próprios eleitos locais.

Com efeito:

«Publicidade» das sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais significa, desde logo que o público tem o direito constitucional de assistir às reuniões da Assembleia Municipal e, até, nelas participar. Todavia, essa assistência e participação do público estão subordinadas, por um lado ao Regimento da Assembleia Municipal (no mais, e sem restringir, quanto à duração, momento e conteúdo da intervenção) e, por outro lado, ao RJAL (artigo 49.º-4-5).

Nesta medida – e entrando no tema objecto deste parecer –, sendo as sessões da AM, na sua definição e aceção, públicas e de acesso e de interesse público, apenas não são lícitas as imagens de uma pessoa que aí se encontre, quando a **imagem** dessa pessoa está individualizada, sem que haja justificação para isso. Do que vem de significar que – e é este o nosso entendimento – o tratamento dos dados pessoais não depende do consentimento prévio, informado, livre, específico e explícito dos cidadãos intervenientes na sessão, de resto, em conformidade com o disposto nos artigos 4.º, 11), 6.º-1, al. a) e 9.º-2, al. a), todos do RGPD.

Todavia, quanto a esta questão, há posições divergentes que decorrem da percepção que se tem acerca da dispensabilidade ou indispensabilidade da transmissão das reuniões para a prossecução das atribuições municipais.

Por outro lado, «publicidade» da reunião não significa a possibilidade de o público gravar a sessão⁶. E tal regra vale não só para o cidadão em geral como para qualquer eleito local que assista e / ou intervenha na reunião.

Não obstante, a protecção de dados não pode prejudicar a liberdade de expressão, informação e imprensa (cfr. artigo 24.º da LPDP). Acresce que, nos termos do artigo 10.º do Estatuto do Jornalista, este (devidamente identificado) tem direito de livre acesso aos locais abertos ao público, desde que para fins de cobertura informativa e, bem assim, tem o direito de utilizar os meios técnicos e humanos necessários ao bom desempenho da sua actividade.

⁶ Esta interpretação não belisca o direito à informação, por parte do cidadão, posto que este sempre terá, à sua disposição cópia da acta da reunião, se assim o solicitar.



Tal vem de significar que a comunicação social tem legitimidade para recolher imagens e som, sem autorização dos participantes.

Porém, esta legitimidade não é absoluta. Na verdade, caso o Regimento preveja expressamente a proibição de gravação por parte de terceiros e essa proibição esteja afixada de forma visível também o direito ínsito no enunciado artigo 10.º “cai”, por força do disposto no artigo 14.º-2, al. f), ambos do Estatuto do Jornalista.

Mas a «publicidade» das reuniões tem, também, efeitos na esfera dos próprios eleitos locais, como acima enunciado.

Na verdade, a Assembleia Municipal é, como consabidamente se reconhece, a casa da democracia numa concreta circunscrição territorial que é o Município e, concomitantemente, a forma mais imediata e acabada de participação democrática ao nível local.

Nesta confluência, o autarca, autor de uma qualquer intervenção deverá, desde logo, ter em linha de conta que está a intervir num órgão público, cujas reuniões são públicas e documentadas. No mais, esse mesmo autarca fez-se integrar, de forma livre e voluntária, em listas públicas de candidatura aos órgãos das autarquias locais, no âmbito das eleições autárquicas.

Dessarte, a primeira linha de raciocínio a reter é a de que a participação na reunião da Assembleia Municipal nada tem que ver com a reserva da vida privada do autarca, antes com o **exercício de funções de interesse público**, para as quais livre e voluntariamente concorreu, através de listas públicas. Assim, ainda que tacitamente, sabendo-se do carácter do órgão e da natureza da reunião, o membro do órgão colegial não pode furtar-se a qualquer reprodução de imagem ou som. Caso, de resto, entenda não se submeter a essa – aliás, vincada – característica do órgão, restar-lhe-á não intervir.

A não ser assim, admitir-se-ia uma clara depauperação dos princípios democráticos.

Aliás, e em sentido unívoco, o artigo 79.º, Código Civil, que tutela o direito à imagem – elementar direito de personalidade – dispõe o seguinte: “*o retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio sem o consentimento dela (...)*” – cf. o nº 1; porém, dispõe o nº 2 seguinte: “*não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando assim o justificarem a sua notoriedade, o cargo que desempenhe, exigências de polícia ou de justiça, finalidades científicas, didáticas ou culturais, ou quando a reprodução da imagem vier*



enquadrada na de lugares públicos, ou na de factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente”.

Neste sentido, veja-se, ainda, o Acórdão do TRC, datado de 11.09.2019, disponível in www.dgsi.pt:

“A Assembleia de Freguesia é um órgão do poder local, cujas competências se encontram previstas no artigo 9.º, da Lei 75/2013, de 12 de setembro, sendo, a par dos restantes órgãos do poder local, um elemento nuclear do nosso sistema político.

Pois bem, à semelhança do previsto para os demais órgãos deliberativos autárquicos, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, na mencionada lei, as suas reuniões são públicas, estabelecendo o n.º 2 do mesmo normativo que “às sessões e reuniões dos órgãos das autarquias locais deve ser dada publicidade, com indicação dos dias, horas e locais, da sua realização, de forma a promover o conhecimento dos interessados com uma antecedência de, pelo menos, dois dias úteis sobre a data das mesmas.”

Quem é eleito para uma assembleia de freguesia sabe que as reuniões de tal órgão do poder local são públicas.

O que é dito em tais reuniões, sempre salvo o devido respeito, destina-se ao público.

Não faz sentido que, numa sociedade aberta como a do século XXI, em que a comunicação entre as pessoas e a divulgação de notícias através da imagem, quer através dos meios de comunicação tradicionais quer por meio de redes sociais, é um dado adquirido, os membros de tal órgão queiram permanecer distantes de quem os elegeu, a coberto de um mero registo em actas daquilo que aconteceu numa determinada reunião, sendo certo que, amiúde, o teor das mesmas é colocado em causa, por haver alegadas divergências entre o que está transcrito e o que realmente foi declarado.

A partir do momento em que alguém se assume como membro de uma assembleia de freguesia fica sujeito a que, nas respectivas reuniões, possa aparecer em imagens, da mesma forma que aquilo que aí diz possa ser gravado, num clima de absoluta transparência, salvo se algum motivo, de ordem excepcional, justifique o contrário, quanto mais não seja como forma dos cidadãos terem acesso absoluto ao desempenho de quem é eleito. (...) Com efeito, como membros da assembleia de freguesia, presentes uma reunião pública, não vemos como, por um lado, a sua filmagem nesse local possa ser considerada contra a sua vontade, pois a sua presença ali adequa-se às suas funções, sendo de esperar que ali estejam, e, por outro lado, a gravação das suas



palavras sobre assuntos de relevo de interesse público para a comunidade local, a esta destinadas, possam ser objecto de reservas.”

Nesta senda, o Supremo Tribunal de Justiça⁷ entende que *“ocorrendo conflito entre os direitos fundamentais individuais – à honra, ao bom nome e reputação – e a liberdade de opinião e de imprensa, não deve conferir-se aprioristicamente e em abstrato precedência a qualquer deles, impondo-se a formulação de um juízo de concordância prática que valora adequadamente as circunstâncias e o contexto do caso”*. Por outro lado, julga ser lícita a publicação de artigos de opinião tendo subjacentes aspetos de relevante interesse público, envolvendo questões financeiras com reflexos importantes para uma autarquia. E, assim, considera que *«a publicação de uma fotografia (...) pessoa de notoriedade local, envolvida num assunto de relevante interesse público, e obtida aquando de reunião pública, realizada em Câmara Municipal, em que (...) participou como advogado»* não ofende o seu direito à imagem.

Isto posto:

Esta ANAM e outras entidades tais como a ANMP, sustentadas pela maioria da jurisprudência, vêm admitindo que, atento o interesse público que está subjacente ao exercício do mandato autárquico e que motiva o mencionado **carácter público das reuniões**, não se vislumbra qualquer impedimento à transmissão em directo das mesmas – veja-se, desde logo e com a mesma *ratio*, o próprio canal da Assembleia da República, que tem canal próprio em sistema aberto – sem necessidade de recolha de consentimento, pelo menos, dos eleitos locais.

Esta posição vem legitimada pelo próprio Regulamento Geral de Protecção de Dados, o qual prevê, no seu artigo 6.º, a licitude de tratamento de qualquer dado quando *“o tratamento for necessário ao **exercício de funções de interesse público**⁸ ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento”* – cf. a alínea e) do nº 1 daquele inciso.

Por outro lado, o RGPD estabelece ainda, no seu artigo 9.º que *“É proibido o tratamento de dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, ou a filiação sindical, bem como o tratamento de dados genéticos, dados biométricos*

⁷ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 13.07.2017, disponível em www.dgsi.pt;

⁸ Mais adiante, no n.º 3 do mesmo preceito, diz-se que *a finalidade do tratamento deve ser necessária ao exercício de **funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento***.



para identificar uma pessoa de forma inequívoca, dados relativos à saúde ou dados relativos à vida sexual ou orientação sexual de uma pessoa”. No entanto, o n.º 2 deste artigo estabelece que “O disposto no n.º 1 não se aplica se se verificar um dos seguintes casos: e) Se o tratamento se referir a dados pessoais que tenham sido manifestamente tornados públicos pelo seu titular”.

Donde, resulta-nos inequívoco não subsistir qualquer resquício de ilicitude sobre a recolha, transmissão e gravação de imagem e som de qualquer reunião de natureza pública e, bem assim, nenhuma necessidade de consentimento do autarca visado – porque tácito e inerente à própria participação, voluntária, na reunião, que é pública e é realizada na prossecução do interesse público.

No entanto, repete-se, esta posição não é unânime e tem vindo a ser contrariada pela Comissão Nacional de Protecção de Dados.

Por último se dirá que não se ignora a posição da CCDRN, anexa ao pedido do presente Parecer. Contudo, pelas razões expostas, não perfilhamos do mesmo entendimento.

No mais, tal parecer consubstancia apenas a opinião técnica daquela CCDRN. A CCDD é um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira, cuja direcção é exercida pela Ministra da Coesão Territorial, em coordenação com a Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, nas matérias relativas às autarquias locais, e com o Ministro do Ambiente e da Acção Climática, em matérias de ambiente e ordenamento do território. Ou seja, esta entidade não tem qualquer poder de autoridade e fiscalização quanto à matéria objecto deste Parecer nem tampouco tem poder de regulamentação / legislação.

Nesta matéria, é Comissão Nacional de Protecção de Dados que é a autoridade de controlo para efeitos de aplicação da RGPD e da LPDP, cabendo-lhe, no âmbito das suas competências fiscalizar, em qualquer sector, a aplicação de tais regras – designadamente a aprovação de Regulamento que preveja a transmissão online das sessões, o que se aconselha – , ainda que a sua decisão sempre possa – e deva, sempre que hajam motivos ponderosos – ser sindicada em sede judicial. Caberá, pois e em caso de conflito, ao poder judicial dar a última palavra.

Conclusão:

- É lícita a recolha, transmissão e gravação de imagem e som de qualquer reunião da Assembleia Municipal;



- Sugere-se que cada Assembleia Municipal providencie pela regulamentação da recolha, transmissão e gravação de imagem e som das suas reuniões, com respeito pelos princípios e normas legais supra indicadas;
- A Comissão Nacional de Protecção de Dados é a autoridade de controlo para efeitos de aplicação da RGPD e da LPDP, cabendo-lhe, no âmbito das suas competências fiscalizar, em qualquer sector, a aplicação de tais regras. Em caso de conflito, a decisão desta CNPD é passível de ser sindicada judicialmente.

09 de Dezembro de 2022.

Andreia Teixeira de Sousa.