

PARECER

Consulente:

Assembleia Municipal de

Palavras-Chave:

- a) Assembleia Municipal;
- b) Captação de imagens e som;
- c) Protecção de dados;

Questões:

A Assembleia Municipal (AM) consulente solicitou a esta ANAM a emissão de parecer sobre o conteúdo do “Regulamento de transmissão em directo das reuniões da assembleia municipal”, aprovado na sessão ordinária de Fevereiro, por unanimidade. Anexou, conjuntamente com aquele Regulamento, documento intitulado “Declaração”.

Remeteu-nos, outrossim, parecer elaborado pela Exma. Encarregada de Dados do Município acerca do teor daquele Regulamento.

Discussão:

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 Setembro¹ -, por um período de 4 (quatro) anos (artigo 75.º da LAL). As competências, regime e funcionamento da AM estão definidas, com alguma

¹ 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).



amplitude, na lei, designadamente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro na sua redacção actual², *breviter*, RJAL – cfr. os seus artigos 24.º e ss.

Ora, a AM, 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.

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**.

Significa, portanto, e por um lado, que o público pode assistir às reuniões da AM e, até, nelas participar. Contudo, quer a assistência quer a participação do público estão subordinadas, por um lado ao Regimento da AM (no mais, e sem restringir, quanto à duração, momento e conteúdo da intervenção) e, por outro lado ao RJAL (artigo 49.º-4-5).

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 definição³, 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.

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

² 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.

³ Cfr. artigo 34.º do Código de Procedimento Administrativo;



No caso vertente, a AM consulente aprovou documento intitulado “*Regulamento de transmissão em directo das reuniões da assembleia municipal*”.

Começar-se-á por dizer que a lei é omissa quanto a esta matéria. Assim, para apreciação do teor de tal Regulamento, teremos de socorrer-nos de legislação avulsa, como a Constituição da República Portuguesa (CRP), o Código Civil (CC), a Lei de Protecção de Dados Pessoais (LPDP)⁴ e o Regulamento Geral sobre a Protecção de Dados Pessoais (RGPD)⁵. E assim:

O objecto do “*Regulamento de transmissão em directo das reuniões da assembleia municipal*”, doravante, apenas Regulamento, é a captação e transmissão áudio e vídeo, em directo e online, das reuniões públicas da AM consulente (artigo 1.º do Regulamento).

Ora, a transmissão em áudio e vídeo em directo e online das sessões da AM corresponde a «tratamento de dados» na acepção dada pelo artigo 4.º, als. 1) e 2) RGPD.

No artigo 2.º de tal Regulamento explica-se que “*Entende-se por «transmissão em directo» a captação das reuniões públicas da Assembleia Municipal através de meios técnicos e electrónicos e a transmissão do áudio e vídeo captados, em tempo real, através da internet, no sítio da Autarquia e, complementarmente, noutras plataformas digitais*”.

A redacção de tal preceito, apesar de em consonância com a lei (principalmente se conjugada com o artigo 3.º-1 do Regulamento) é um pouco confusa. A redacção que *infra* se coloca (mera sugestão) tornaria mais clara a definição de “transmissão em directo”:

Entende-se por «transmissão em directo» a captação de imagens em vídeo e do som das reuniões públicas da Assembleia Municipal, através de meios audiovisuais⁶, e a sua transmissão, em tempo

⁴ Aprovado pela Lei n.º 58/2019, de 08.08;

⁵ 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;

⁶ conjunto de todas as tecnologias, formas de comunicação e produtos constituídos de sons e imagens com impressão de movimento — abrangendo, portanto, o cinema ficcional ou documental, a televisão aberta ou fechada e todos os seus gêneros, o vídeo analógico ou digital, de alta ou baixa definição, a videoarte e o cinema experimental, a animação tradicional ou computadorizada e também formatos mais ou menos autónomos como o comercial de publicidade, o videoclipe, os programas de propaganda política, o videogame, o making of, as transmissões ao vivo em circuito fechado, os vídeos feitos para exibição na internet ou em telefones móveis, etc. (*in* www.wikipedia).

real, através da internet, no sítio da Autarquia e, complementarmente, noutras plataformas digitais”.

No que atine à consideração da Encarregada de Dados, designadamente quanto ao segmento em que refere que deverá constar do teor do artigo que a transmissão directa é uma técnica audiovisual, não profissional, efectuada pelos serviços do Município, parece-nos redundante. Com efeito, no artigo 3.º-1 já se refere que os meios de captação e a transmissão de áudio e vídeo são da responsabilidade do Município. Concorda-se, no entanto, com a sugestão de inclusão do termo *audiovisual*, nos termos supra enunciados, por melhor se adequar à situação em concreto.

No artigo 3.º do Regulamento, prevê-se, por um lado, a possibilidade de os meios de comunicação social procederem, no âmbito da sua actividade profissional, à transmissão áudio e vídeo das reuniões públicas da AM; por outro lado, à proibição de qualquer outra transmissão das reuniões, sem prévio pedido de autorização da Mesa da AM que, para o efeito, pode auscultar o Plenário e os intervenientes.

Relativamente a esta matéria, a Sra. Encarregada de Dados remete para a consideração que faz acerca do artigo 4.º.

Nesta sede, cabe-nos dizer o seguinte:

As sessões da AM são, como acima enunciadas públicas.

Ora, a *publicidade* da reunião significa que o público tem o direito (constitucional) de assistir às sessões da AM e nelas intervir (mas com obediência às regras já acima enunciadas contidas no artigo 49.º RJAL e, caso existam, do Regimento da própria AM).

Isto é, o legislador densificou o conceito de *publicidade* da reunião ao disciplinar que o público pode a ela assistir e intervir. Todavia, em lado algum se refere que a *publicidade* implica a possibilidade de o público gravar a sessão⁷. E tal regra vale não só para o cidadão em geral como para qualquer eleito local que assistam e / ou intervenham na reunião.

⁷ 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.



Por outro lado, a LPDP, no seu artigo 24.º, estabelece que a protecção de dados não prejudica a liberdade de expressão, informação e imprensa. Prescreve o artigo 10.º do Estatuto do Jornalista que este (devidamente identificado) tem direito de livre acesso aos locais abertos ao público, desde que para fins de cobertura informativa e, bem assim, que têm o direito de utilizar os meios técnicos e humanos necessários ao bom desempenho da sua actividade. Do que vem de significar que a comunicação social tem legitimidade para recolher imagens e som, sem autorização dos participantes. Contudo, 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 “caí”, por força do disposto no artigo 14.º-2, al. f), ambos do Estatuto do Jornalista.

Ante o exposto, a redacção do artigo 3.º não nos merece qualquer censura.

Segue-se o artigo 4.º do Regulamento, o qual estabelece, em traços largos, que a recolha e divulgação de som e imagens dos eleitos locais que assistem e intervêm nas sessões da AM não está dependente da recolha do consentimento deles.

Diga-se, desde já, que esta matéria, por não estar suficientemente regulamentada, **não é passível de consenso**.

A Encarregada de Dados entende que este artigo 4.º deve ser alvo de reformulação posto que, tendo cessado os efeitos da Lei n.º 1-A/2020, 30.06, que previa especificamente a possibilidade de as AM transmitirem em directo as suas sessões, agora só o consentimento confere licitude às gravações.

A Sra. Encarregada de Dados segue a posição do CNPD, que sustenta a necessidade de recolha de consentimento de todos os visados com base em dois argumentos: por um lado, que a transmissão áudio e de imagens não é necessária para a prossecução das atribuições municipais; por outro lado, os riscos elevados de reutilização das imagens e declarações proferidas.



Esta ANAM e outras entidades tais como a CCDR e 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 n.º 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 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”*. A AM 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. Ora, 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.

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*.



Nesta medida, a primeira linha de raciocínio a reter é a de que a participação na reunião da AM 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 justifiquem **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 Justiça⁹ 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 valore 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*

⁹ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 13.07.2017, disponível em www.dgsi.pt;



público, e obtida aquando de reunião pública, realizada em Câmara Municipal, em que (...) participou como advogado» não ofende o seu direito à imagem.

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.

Prosseguindo: no artigo 5.º do Regulamento, faz depender-se o tratamento dos dados pessoais 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.

Já no artigo 6.º afasta-se a necessidade de recolha do consentimento dos cidadãos que assistem às sessões, com fundamento na circunstância de se encontrarem em locais públicos.

Também 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.

A Encarregada de dados pugna pela necessidade da recolha de consentimento dos cidadãos que se encontrem a assistir à sessão para a licitude da recolha e divulgação das suas imagens.

No nosso entendimento, sendo as sessões da AM, na sua definição e acepção, públicas e de acesso e de interesse público, apenas não são lícitas as imagens de uma pessoa que aí se encontra, quando a **imagem** dessa pessoa está individualizada, sem que haja justificação para isso.

Dessarte, nada temos a opor ao teor deste artigo.

Por fim, como referido pela Encarregada de Dados, 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.

Conclusão:

- Afigura-se-nos que o “Regulamento de transmissão em directo das reuniões da assembleia municipal” aprovado pela AM consulente respeita o disposto nos artigos 116.º CRP, 49.º RJAL, 79.º CC, 5.º, 6.º-1, al. a), e), n.º 3, e 9.º-2, al. a), todos do RGPD, 24.º LPDP e 10.º e 14.º do Estatuto dos Jornalistas.
- 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.

22 de Outubro de 2022.

Andreia Teixeira de Sousa.