

ASSUNTO:	Acesso às gravações das reuniões reservadas da câmara municipal realizadas como elemento de auxílio à elaboração das respetivas atas.
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_CG_14071/2021
Data:	21-12-2021

Pelo Ex.mo Senhor Diretor Municipal de Serviços Jurídicos da Câmara Municipal, foi solicitada a emissão de parecer jurídico relativamente à seguinte situação:

*"(...) quais os limites ao direito à informação dos vereadores eleitos da Câmara Municipal, em especial no que tange ao acesso à gravação (som e vídeo) das reuniões privadas daquele órgão, atendendo em especial ao Regimento aprovado e ao respetivo anexo referente à Transmissão em Direto das Reuniões da Câmara Municipal (...), que juntamos.*

*Em complemento solicitamos, igualmente, o esclarecimento quanto ao acesso dos jornalistas às reuniões privadas da Câmara Municipal. (...)"*

Cumprido, assim, informar:

|

Nos termos do fixado no n.º 1 do artigo 49.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, doravante aqui designado como RJAL, constante do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>1</sup>, "*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.*"

Sobre a expressão "*publicidade*" usada neste preceito legal (e por nós assinalada a negrito, entende a doutrina que a mesma significa "*acesso do público*", o qual pode ser concretizado por três vias: "*diretamente, por meio da presença física e atual nos respetivos locais; indiretamente, por meio dos*

---

<sup>1</sup> Regime jurídico das autarquias locais (RJAL; aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, e pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

*órgãos de comunicação social; e diferidamente através da difusão, por qualquer meio, das atas das reuniões.”<sup>2</sup>.*

Uma «ata» consiste numa *“narrativa circunstanciada, fiel ou objetiva de tudo o que haja ocorrido numa reunião de um órgão colegial, ou de uma assembleia, ou em um ato oficial perante uma autoridade pública, escrita e com as formalidades prescritas na lei”<sup>3</sup>.*

Sobre as atas das reuniões e sessões dos órgãos colegiais das autarquias locais, rege o artigo 57.º do RJAL:

*“Artigo 57.º - Atas*

*1 - De cada sessão ou reunião é lavrada ata, a qual contém um resumo do que de essencial nela se tiver passado, indicando, designadamente, a data e o local da sessão ou reunião, os membros presentes e ausentes, os assuntos apreciados, as decisões e deliberações tomadas e a forma e o resultado das respetivas votações e, bem assim, o facto de a ata ter sido lida e aprovada.*

*2 - As atas são lavradas, sempre que possível, por trabalhador da autarquia local designado para o efeito e são postas à aprovação de todos os membros no final da respetiva sessão ou reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.*

*3 - As atas ou o texto das deliberações mais importantes podem ser aprovadas em minuta, no final das sessões ou reuniões, desde que tal seja deliberado pela maioria dos membros presentes, sendo assinadas, após aprovação, pelo presidente e por quem as lavrou.*

*4 - As deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas, nos termos dos números anteriores.”*

Por sua vez, estipula o n.º 1 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo, CPA<sup>4</sup>, que *“De cada reunião é lavrada ata, que contém um resumo de tudo o que nela tenha ocorrido e seja relevante para o conhecimento e a 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.”*

---

<sup>2</sup> Conforme Alberto Álvaro Garcia, Eliana de Almeida Pinto e João Evangelista Fonseca, em *“Comentários à Lei n.º 75/2013”*, Ed. Rei dos Livros, 1.ª edição, 2018, página 464.

<sup>3</sup> Como define OLIVEIRA LÍRIO, em *“Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. I”*, Lisboa, 1990, pp. 108 e ss.

<sup>4</sup> Código do Procedimento Administrativo, CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.

As atas das reuniões das câmaras municipais<sup>5</sup>, juntamente com os seus documentos anexos, são conservadas permanentemente em arquivo, conforme determina o Regulamento Arquivístico para as Autarquias Locais, aprovado pela Portaria n.º 412/2001, de 17 de abril, na sua redação atual.

O regimento da câmara municipal consulente dispõe sobre as atas no artigo 11.º, refletindo o que se encontra já estipulado no RJAL, sem que nada contemple em específico sobre as gravações que, de forma instrumental, possam ser realizadas com instrumento de auxílio aos trabalhadores da autarquia que fiquem encarregues de as elaborar.

## II

As reuniões das câmaras municipais são, por regra, reservadas<sup>6</sup>, no entanto é obrigatória a realização de, pelo menos, uma sessão pública mensal, para a qual deve ser fixado, nos termos do respetivo regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público - como estabelece o n.º 1 do artigo 49.º do RJAL.<sup>7</sup>

O regimento desta câmara municipal não especifica - no artigo 3.º, onde regula sobre as reuniões públicas - quantas reuniões públicas do órgão executivo são realizadas em cada mês.

A CCDR-Centro, no seu parecer de 12 agosto 2016 (ref.ª DSAJAL 158/16<sup>8</sup>), conclui o seguinte, de relevante para o presente caso:

“(…)

*9. Esta reunião pública não o será apenas quanto ao período destinado às intervenções e esclarecimentos do público, mas sê-lo-á igualmente desde a abertura dos trabalhos até ao seu encerramento, em razão do que o público poderá estar presente durante todo o tempo da sua realização, ainda que apenas venha a poder intervir e ser respondido pelos edis unicamente durante o período temporal destinado para esse efeito.*

---

<sup>5</sup> Bem como das reuniões da junta de freguesia e das sessões da assembleia de freguesia e da assembleia municipal.

<sup>6</sup> Contrariamente ao que sucede com as reuniões dos órgãos deliberativos que são sempre obrigatoriamente públicas, por natureza à luz da Constituição enquanto assembleias do poder local, o que implica que as sessões desses órgãos são de livre acesso e permanência por parte do público.

<sup>7</sup> Uma vez que os órgãos executivos das autarquias são órgãos colegiais e não têm natureza de assembleia, aplica-se-lhes o princípio consagrado no n.º 1 do artigo 27.º do Código do Procedimento Administrativo, de acordo com o qual as reuniões dos órgãos da Administração Pública não são públicas, salvo disposição legal em contrário, sendo que o n.º 2 do artigo 49.º do RJAL prevê que câmaras municipais e das juntas de freguesia realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2211&Itemid=1](https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2211&Itemid=1)

10. A assistência do público às sessões da assembleia municipal e às reuniões da câmara municipal tem o exacto conteúdo e dimensão de o público ser considerado como mero espectador, ou seja, passivamente presença (testemunha) e observa (observador) in loco o decorrer da reunião.
11. O público, como testemunha e observador, pode ver e ouvir tudo quanto se desenrola na reunião e pode guardar na sua memória (na memória de cada elemento do público) tudo quanto veja e ouça.
12. Das normas do RJAL ou do CPA (ou outras) aplicáveis, não resulta ou se pode inferir, mesmo que indirectamente, que ao público possa caber qualquer outra forma de participação que não a de presença como observador e testemunha.
13. Face ao quadro de possibilidades de participação/intervenção que a lei reserva ao público, é de concluir que esta não prevê nem lhe permite outra diferente intervenção nas reuniões em haja lugar à sua presença, mormente a possibilidade de proceder à sua gravação, integral ou só parcial, quer de som (gravação áudio) quer de som e imagem (gravação vídeo).
14. A possibilidade de gravação pelos membros do público das reuniões dos órgãos em causa – mesmo que restrita aos segmentos das reuniões abertos à intervenção do público ou só mesmo à gravação da própria intervenção por um elemento do público – não parece que, presentemente, se encontre contida, admitida ou pressuposta no quadro jurídico que define e permite essa presença.
15. Do facto de as reuniões serem públicas, por natureza ou por ser permitida a presença de público, não resulta nem tal implica necessariamente a possibilidade de livre, incontrolada e, no limite, sistemática, gravação, integral ou parcial, dessas reuniões, pelo público presente, pois que a faculdade (o direito) que a lei concedo ao público é unicamente a da sua presença física, testemunhando todo o desenrolar dos trabalhos, mas já não o armazenamento sonoro e/ou visual da reunião.
16. As intervenções dos membros dos órgãos colegiais no decurso das reuniões dos órgãos e a interacção que se estabelece entre eles é a matéria de que constitui o trabalho desses órgãos, pelo que os membros dos órgãos colegiais não podem evitar (ou proibir) que, nas reuniões públicas, as suas intervenções sejam presenciadas, ouvidas e vistas por todos os presentes porque essa é, precisamente a natureza e qualidade intrínseca das sessões públicas.
17. A possibilidade de gravação (ou da sua proibição) de qualquer dessas intervenções antes referidas não constitui, assim, um problema a se, que possa ser tratado e resolvido individual e isoladamente, mas antes se apresenta como inserido numa questão mais vasta e de natureza orgânica, que é a da possibilidade (ou não) da (livre) gravação dos trabalhos das reuniões públicas dos órgãos autárquicos.
18. Os jornalistas, desde que para fins de cobertura informativa, têm direito de acesso a locais abertos ao público (ou a locais que não sendo acessíveis ao público, sejam-no, contudo, para a generalidade da comunicação social). Tal significa portanto que, para efeitos de recolha de informação, os jornalistas podem aceder às reuniões (aos locais das reuniões) públicas dos órgãos municipais, por se tratar de locais acessíveis ao, e acedíveis pelo, público.

*19. Por seu lado, os órgãos de comunicação social têm direito a utilizar os meios técnicos e humanos necessários ao desempenho da sua actividade.*

*20. Contudo os jornalistas encontram-se também sujeitos ao dever de não recolher imagens e sons com o recurso a meios não autorizados a não ser que se verifique um estado de necessidade para a segurança das pessoas envolvidas e o interesse público o justifique.*

*21. Os órgãos colegais autárquicos podem, prevendo-o expressamente no seu regimento, deliberar que não seja permitida a recolha, por qualquer meio, de imagens e de som das respectivas sessões por terceiros, designadamente jornalistas, ficando estes, desse modo, impedidos de o fazer, em observância do e por respeito ao seu dever de ofício.*

*22. Tal não significa que os jornalistas não possam continuar a tomar, como tradicionalmente, apontamento escrito de tudo quanto presenciem (vejam e ouçam) ou lhes chegue ao conhecimento e de, com base em tais elementos, produzir informação jornalística (notícias).*

*23. Nas reuniões reservadas da câmara municipal, por essa própria natureza, não há lugar à presença do público, nelas estando presentes apenas os membros do próprio órgão (vereação) e, eventualmente, funcionários municipais, com funções coadjuvantes.*

*24. Não se tratando, nesse caso, de local aberto ao público nem, à partida, de local acessível à generalidade da comunicação social, resta então concluir que não assiste aos jornalistas a possibilidade de poderem presenciar as reuniões reservadas da câmara municipal para recolha de informação.*

*25. Do mesmo modo e por maioria de razão não podem terceiros, por sua própria iniciativa, estar presente e proceder à gravação ou filmagem das reuniões.*

*26. A assembleia municipal e câmara municipal têm o poder de prever e regular nos respectivos regimentos, estas matérias, estabelecendo o regime que o órgão entenda dever vigorar em matéria de gravação das suas reuniões por terceiros (público ou jornalistas), quer no que toca à gravação oficial das mesmas (para efeito de elaboração de actas) e sua conservação.*

*27. Quer o público presente quer os jornalistas, sendo caso disso, devem ser clara e objectivamente informados e advertidos, em cada reunião, de qual a política adoptada pelo órgão em matéria de gravações das suas reuniões."*

Resulta assim do quadro jurídico em vigor e aplicável aos órgãos autárquicos, que a participação de jornalistas nas reuniões da câmara municipal está limitada àquelas que tenham natureza de reuniões públicas.

Isto porquanto, os jornalistas têm direito de acesso, no âmbito da cobertura informativa, a locais abertos ao público ou a locais que, apesar de não serem de acesso pelo público em geral o sejam para os meios de comunicação social.

Com efeito, nas reuniões reservadas da câmara municipal, devido a essa sua própria natureza, não há lugar à presença do público, nelas estando presentes apenas os eleitos locais que integram o órgão (presidente da câmara e vereadores) e, eventualmente, os trabalhadores da autarquia, no exercício de funções de apoio ao funcionamento do órgão executivo.

Nesta conformidade, a lei permite que os jornalistas acedam aos locais onde se realizam as reuniões públicas dos órgãos do município e que assistam às mesmas para efeitos de recolha de informação, uma vez que são locais aos quais o público pode ter acesso.

No caso das reuniões reservadas da câmara municipal, não se tratando de local aberto ao público nem, à partida, de local acessível à generalidade da comunicação social, resta, então, concluir que não assiste aos jornalistas a possibilidade de poderem presenciar as reuniões reservadas da câmara municipal para recolha de informação.

Sobre a recolha de imagens e som nas reuniões desta câmara, verifica-se que tal foi objeto de regulamentação no regimento. Com efeito, nos termos do previsto no artigo 15.º do Anexo ao Regimento da Câmara Municipal, só a autarquia pode proceder à gravação das sessões públicas deste órgão e nos casos e termos ali estabelecidos, e para efeitos da sua «transmissão em direto» (consistindo na captação dessas reuniões públicas através de meios técnicos e eletrónicos e a transmissão do áudio e vídeo captados, em tempo real, através da internet, no sítio da Autarquia e, complementarmente, noutras plataformas digitais). Sendo unicamente nessas reuniões e para esses fins que esta gravação é permitida.

### III

Relativamente à questão do acesso às gravações feitas pelos serviços da autarquia de modo instrumental à atividade de elaboração das atas das reuniões do órgão executivo do município, trata-se de matéria de acesso a informação e a documentos administrativos.

A Constituição da República Portuguesa consagra a todos os cidadãos um direito de acesso à informação detida pela Administração Pública (cf. artigo 268.º).

Quando estiver em causa o acesso aos arquivos e registos administrativos fora do âmbito procedimental (n.º 2 do artigo 268.º da CRP)<sup>9</sup>, esse direito fica subordinado ao previsto no artigo 17.º<sup>10</sup> do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>11</sup> e ao regime da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA)<sup>12</sup>, ao abrigo da qual o acesso à informação que não conste de um procedimento em curso pode ser exercido por todos os cidadãos desde que fiquem cumpridas e salvaguardadas as restrições impostas pela LADA e pelo Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (RGPD; Regulamento (UE) n.º 2016/679, de 27 de abril de 2016).

É considerado como «documento administrativo» qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades da administração pública, seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material, neles se incluindo aqueles relativos a procedimentos de emissão de atos administrativos, a procedimentos de contratação pública, incluindo os contratos celebrados, à gestão orçamental e financeira dos órgãos e entidades, a gestão de recursos humanos (nomeadamente, os dos procedimentos de recrutamento, avaliação, exercício do poder disciplinar e quaisquer modificações das respetivas relações jurídicas) - cf. pontos i), ii), iii) e iv) da alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA.

O n.º 1 do artigo 5.º da LADA consagra regra geral em matéria de acesso: *“Todas, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo.”*

No entanto, existem restrições a esse direito de acesso, que devem ser rigorosamente observadas pela administração nos termos do fixado no artigo 6.º da LADA.

---

<sup>9</sup> Ou seja, quando estejamos documentos que dizem respeito a um procedimento administrativo que já se encontra concluído, tendo sido já proferido o ato administrativo ou celebrado o contrato.

<sup>10</sup> Dispõe o artigo 17.º do CPA o seguinte:

*“Artigo 17.º - Princípio da administração aberta*

*1 - Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.*

*2 - O acesso aos arquivos e registos administrativos é regulado por lei.”*

<sup>11</sup> Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>12</sup> Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

Como sucede, por exemplo, no caso do acesso a um “documento nominativo”, aquele “*documento administrativo que contenha dados pessoais, definidos nos termos do regime legal de proteção de dados pessoais*” (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LADA). Nos termos do n.º 5 do artigo 6.º da LADA:

*“5 - Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos:*

- a) Se estiver munido de autorização escrita do titular dos dados que seja explícita e específica quanto à sua finalidade e quanto ao tipo de dados a que quer aceder;*
- b) Se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante, após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação.*

*(...)»*<sup>13</sup>

Estipula o n.º 8 deste artigo 6.º da LADA que “*Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada.*”.

O acesso à informação e a documentos nominativos, quando efetuado por terceiro autorizado pelo titular ou por quem demonstre ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido na informação, rege-se pela LADA, sem prejuízo do regime legal de proteção de dados pessoais (cf. o n.º 3 do artigo 1.º da LADA).<sup>14</sup>

Assim, e não obstante vigorar no nosso ordenamento jurídico um princípio da administração aberta, consubstanciado nos princípios da transparência administrativa e no livre acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública, esses princípios devem sempre ser objeto de ponderação com outros valores constitucionalmente protegidos, nomeadamente com o princípio da proteção de dados pessoais. Com efeito, e em cumprimento do direito fundamental à “*proteção de dados pessoais*” dos particulares consagrado no artigo 35.º da CRP, o artigo 18.º do CPA determina que “*Os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei.*”.

---

<sup>13</sup> Os negritos são nossos.

<sup>14</sup> O RGPD define como sendo “dados pessoais” a “*informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular*» (cfr. n.º 1 do artigo 4.º do RGPD).

Para a aferição da legitimidade do acesso a documentos nominativos, o artigo 5.º do RGPD impõe que os dados pessoais sejam, nomeadamente:<sup>15</sup>

- i) objeto de um tratamento lícito, leal e transparente em relação ao titular dos dados;<sup>16</sup>
- ii) recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades;
- iii) e adequados, pertinentes e limitados ao que é necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados.

Assim, no acesso aos documentos nominativos o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma lícita, condicionando-se a legitimidade de recolha desses dados à finalidade para a qual tenham lugar, exigindo-se que essa finalidade seja previamente determinada, explícita e legítima, e não podendo, em momento posterior, esses dados ser tratados de forma incompatível com essa finalidade.<sup>17</sup>

O acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão, ou constantes de processos não concluídos, pode o ser diferido até à tomada de decisão, ao arquivamento do processo ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar – nos termos do n.º 3 do artigo 6.º da LADA.

---

<sup>15</sup> Cf. alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º RGPD.

<sup>16</sup> Sobre a licitude do tratamento dos dados pessoais, o artigo 6.º do RGPD estabelece o seguinte:

*«Artigo 6.º- Licitude do tratamento*

*1. O tratamento só é lícito se e na medida em que se verifique pelo menos uma das seguintes situações:*

- a) O titular dos dados tiver dado o seu consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais para uma ou mais finalidades específicas;*
- b) O tratamento for necessário para a execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a pedido do titular dos dados;*
- c) O tratamento for necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento esteja sujeito;*
- d) O tratamento for necessário para a defesa de interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular;*
- e) O tratamento for necessário ao exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública de que está investido o responsável pelo tratamento;*
- f) O tratamento for necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros, exceto se prevalecerem os interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for uma criança.*

*O primeiro parágrafo, alínea f), não se aplica ao tratamento de dados efetuado por autoridades públicas na prossecução das suas atribuições por via eletrónica*

*(...)*». (os negritos são nossos)

<sup>17</sup> Veja-se o considerando n.º 39 do RGPD.

Alertamos que, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º da LADA, não é permitida a utilização ou reprodução de informações em violação de direitos de autor e direitos conexos ou de direitos de propriedade industrial, e, por outro lado, determina o seu n.º 2 que *“Os documentos nominativos comunicados a terceiros não podem ser utilizados ou reproduzidos de forma incompatível com a autorização concedida, com o fundamento do acesso, com a finalidade determinante da recolha ou com o instrumento de legalização, sob pena de responsabilidade por perdas e danos e responsabilidade criminal, nos termos legais.”*

#### IV

Decorre do previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º da LADA que a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é a entidade competente para emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos.<sup>18</sup>

Assim, remetemos, sem necessidade de maior desenvolvimento, para as diversas pronúncias da CADA no âmbito da matéria objeto da presente consulta.

No seu Parecer n.º: 253 de 8 de setembro de 2021 (Processo n.º 352/2021)<sup>19</sup>, sobre *“Gravações das reuniões de câmara municipal.”*, a CADA concluiu que *“As gravações de reuniões de câmara municipal elaboradas pelos serviços de apoio ao órgão administrativo e integradas nos respetivos arquivos, são documentos administrativos, acessíveis no quadro da LADA.”*

Esta conclusão segue e espelha a doutrina da CADA sobre as gravações das sessões dos órgãos colegiais das autarquias locais, considerando que essas gravações constituem, sempre, documentos administrativos, em conformidade com o definido no artigo 3.º, n.º 1, a), da LADA - independentemente de serem de reuniões reservadas ou públicas e de as gravações se destinarem à transmissão das reuniões ou à elaboração das respetivas atas.

Conforme referido no Parecer n.º 46/2020, de 17 de março de 2020 (Processo n.º 78/2020)<sup>20</sup>, *“A temática sobre a natureza de «documento administrativo» das gravações realizadas de reuniões de órgãos autárquicos foi apreciada por esta Comissão em vários pareceres, tendo-se entendido como*

---

<sup>18</sup> Sem prejuízo da presente pronúncia - emitida ao abrigo do artigo 5.º da Portaria n.º 528/2007, de 30 de abril - salienta-se que, sendo a Comissão Nacional de Proteção de Dados a autoridade de controlo nacional para efeitos do Regulamento Geral de Proteção de Dados e da Lei n.º 58/2019, deve ser consultada pela autarquia designadamente quanto questões que possam contender com matérias sobre as quais só a ela cabe pronunciar-se.

<sup>19</sup> Que se encontra disponível em <https://www.cada.pt/files/pareceres/2021/253.pdf>

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2020/046.pdf>

*subsumíveis àquela noção, em contraposição ao entendimento de que se trataria de um mero apontamento e/ou com natureza preparatória da elaboração de ata.”<sup>21</sup>.*

Nesse Parecer n.º 46/2020 da CADA encontramos um resumo dos “argumentos que a CADA tem aduzido, em circunstâncias transponíveis para o caso aqui em análise:

*a) «Feitas pela requerida, as gravações, ainda que se dirijam à preparação das actas futuras, não deixam de ser o “registo vivo” do que se passou na reunião, e por isso documentos importantes na eventual correcção de erros e melhor compreensão dos “fundamentos de decisões constantes nas actas”. Os órgãos municipais, nos termos da LAL, deverão lavrar acta por cada uma das suas reuniões, contendo “resumo do que de essencial se tiver passado...”, não lhes sendo imposto proceder as gravações ou a conservar os registos sonoros das reuniões. Contudo, ao fazer e conservar as gravações, a Administração está a atribuir-lhes a qualidade de documentos administrativos sujeitos ao regime de acesso nos termos gerais. Não é mesmo invocável um qualquer poder discricionário tendente à qualificação de qualquer documento como nota, esboço ou apontamento no sentido pretendido pela requerida. Assim, também se não encontra fundamento para qualquer legitimidade da entidade requerida para “... não conceder a cópia da gravação da reunião da Câmara, de 11 de Janeiro ... bem como qualquer outra que para o efeito seja solicitada”, como é referido, pois que, contrariamente, está subordinada ao dever de proporcionar o acesso nos termos da lei. É de salientar, no entanto, que as gravações das sessões ou reuniões constituem instrumentos preparatórios e adjuvantes para a redacção final da acta respectiva. Por isso, estão apenas sujeitas à reserva consignada no n.º 4 do artigo 7.º da LADA, relativamente a documentos preparatórios de uma decisão. Assim, o seu acesso pode ser diferido até à aprovação da acta ou até que decorra um ano sobre a gravação, se, entretanto, a acta não tiver sido aprovada parecer» (in Parecer n.º 49/2002, disponível, como todos, em [www.cada.pt](http://www.cada.pt));*

*b) «Quanto ao argumento invocado pelo Senhor [...], segundo o qual as gravações são “elementos de apoio à elaboração das actas, não constituindo, por isso, documentos oficiais disponíveis aos membros da Câmara”, cabe aqui citar o que diz Fernando Condesso. “Por exemplo, se um funcionário camarário grava a reunião camarária de que se serve para completar os apontamentos para elaboração da acta. Pode aceder-se à gravação ou não? A acta nunca transcreve tudo, pelo que a gravação tem muitas vezes interesse. Se a Câmara, após a aprovação da acta, a destrói, não haverá que comunicar. Mas se a mantém nos seus arquivos, dá-lhe autonomia documental (para além de ter sido meio de elaboração, complemento de apontamentos para a feitura da acta). É um documento administrativo para efeitos da Lei n.º 65/93 (...). O suporte deve ser considerado documento administrativo segundo o critério do objecto*

---

<sup>21</sup> O negrito é nosso.

*e do uso, fazendo apelo à ideia de produção ou recolha de informações no exercício normal, ou por causa dele, das funções administrativas” (in Parecer n.º 32/2004).*

*c) «Efetivamente, o facto de as gravações serem elaboradas pelos serviços de apoio ao órgão administrativo e nos respetivos arquivos depositadas, vem depor no sentido de que estão indissociavelmente ligadas à atividade administrativa, seja ela ou não preparatória da elaboração da ata, uma vez que constituem, em si mesmas, registo histórico da referida reunião, com relevo autónomo. Constituem, pois, um elemento probatório de relevo que pode servir futuramente para demonstrar a inexatidão ou mesmo, em casos mais graves, a manipulação da ata. As gravações podem, pois, revestir, por isso, relevo para os membros do órgão ou para qualquer cidadão que pretenda fazer prova dessa inexatidão, manipulação ou qualquer outra vicissitude. 12. Nesse mesmo sentido, de resto, pronunciou-se o Tribunal Central Administrativo Sul, em decisão proferida a 4 de novembro de 2010, na qual se sublinha expressamente que a “gravação sonora de uma reunião apenas para permitir a elaboração da acta respectiva consubstancia um documento administrativo, por se tratar de um suporte de informação, sob a forma sonora, produzido por uma entidade pública e que está na sua posse.” Aliás, o TCA Sul vai até mais longe do que expandido nos pontos anteriores, sublinhando mesmo que, tratando-se apenas de uma gravação realizada com o propósito de auxiliar a elaboração da ata (e eventualmente desprovido de intenção de produção de um registo histórico autónomo), ainda assim a mesma deve considerar-se um documento administrativo para efeitos do respetivo direito de acesso» (in Parecer n.º 367/2017);*

*4. Essa doutrina tem sido sustentada reiteradamente por esta Comissão até ao presente, incluindo nos pareceres n.º 71/2019, n.º 258/2019 e n.º 275/2019, e na circunstância em apreciação não foi apresentado qualquer elemento que permita afastar as considerações precedentes.*

*5. No mesmo sentido, recentemente, o acórdão do Tribunal Central Administrativo de 20.12.2019, no Proc. n.º*

*01414/19.81*

*[<http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/d17ff590fa49570c802584e0003e4099?OpenDocument&Highlight=0,26%2F2016>] confirmou a decisão da primeira instância que considerou as gravações no caso também de reuniões da Câmara Municipal em causa, como documento administrativo, na aceção do artigo 3.º da LADA.*

*6. A entidade tem a gravação na sua posse, regularmente efetuada, pelo que, enquanto dispuser da mesma, deverá ser considerada «documento administrativo»; aplicar-se-ia, por isso, a possibilidade de diferimento, com base no artigo 6.º, n.º 3, da LADA, conforme explanado no Parecer n.º 193/2018, relativamente a uma «gravação áudio de reunião da assembleia de freguesia», em que se afirmou o seguinte: «[é] certo que a gravação constitui documento preparatório da deliberação de aprovação da ata; e é igualmente certo que o artigo 3.º, n.º 6, refere que “o acesso aos documentos administrativos preparatórios de uma decisão (...) pode ser diferido até à tomada da decisão, (...) ou ao decurso de um ano*

*após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar” (sublinhado nosso). Todavia, o uso desta moratória não é de natureza obrigatória, pelo que a gravação poderá ser disponibilizada antes da aprovação da ata a que se reporta».”*

Tal como refere a CADA, neste mesmo parecer, sempre que *“já foi publicitada, na página eletrónica da consulente, a ata da reunião a que respeita a gravação, (...) não será possível o diferimento.”*, ao abrigo do n.º 3 do artigo 6.º da LADA, porquanto o procedimento administrativo de elaboração da ata da reunião da câmara municipal já está concluído.

Importa ainda salientar que *“o direito de acesso a documentos e informação existentes se reporta, naturalmente, ao momento de apresentação do requerimento de acesso.”*<sup>22</sup>

Nesta conformidade, e à luz da doutrina da CADA, e também da jurisprudência dos tribunais administrativos, as gravações das atas das reuniões da câmara municipal são documentos administrativos e como tal acessíveis nos termos da LADA.

No caso dos vereadores, parece-nos que esse direito de acesso é reforçado pela sua própria qualidade de eleitos locais participantes e intervenientes nessas reuniões, mas sobretudo pela competência que cabe ao órgão executivo, que integram, exercer para aprovação das atas. Pelo que, faz sentido que, para preparação da análise da proposta de ata submetida a sua aprovação, possa ser suscitada a necessidade de consultar as gravações que foram feitas como auxílio à elaboração dessa ata, para aferir da exatidão do que nela se encontra relatado.

V

Em conclusão,

1. A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é a entidade competente para emitir parecer sobre o acesso aos documentos administrativos, nos termos do estabelecido na alínea e) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto.

2. É doutrina da CADA que *“As gravações de reuniões de câmara municipal elaboradas pelos serviços de apoio ao órgão administrativo e integradas nos respetivos arquivos, são documentos administrativos, acessíveis no quadro da LADA.”*, à luz do disposto no artigo 3.º, n.º 1, a), da LADA e independentemente

---

<sup>22</sup> Veja-se o citado Parecer n.º 46/2020 da CADA.

de serem de essas reuniões serem reservadas ou públicas e de as gravações se destinarem à transmissão das reuniões ou à elaboração das respetivas atas. Entendimento que acompanhamos.

3. Considera a CADA que as gravações de uma reunião da câmara municipal que tenham sido feitas com a única finalidade de auxiliar os trabalhadores do município na tarefa de preparação e elaboração da respetiva ata constituem verdadeiros documentos administrativos e não meros apontamentos e/ou com natureza preparatória da elaboração dessa ata.

3.1. Desde logo, porque essas gravações não só decorrem da própria atividade do órgão executivo, como foram elaboradas pelos serviços municipais que lhe prestam apoio administrativo, pelo que estão indissociavelmente ligadas à atividade administrativa, sendo um registo histórico da referida reunião, com relevo autónomo, nomeadamente porquanto são um documento importante na eventual correção de erros e melhor compreensão dos “fundamentos de decisões constantes nas atas”.

4. Conforme explica a CADA, a câmara municipal não se encontra obrigada por lei a gravar as suas reuniões e a conservar os registos sonoros (ou vídeo) das mesmas, mas se o fizer atribui-lhes a qualidade de documentos administrativos sujeitos ao regime de acesso nos termos da LADA.

5. No entanto, e como são instrumentos preparatórios e adjuvantes para a redação da ata dessa reunião, que irá ser objeto de apreciação e aprovação pela câmara municipal, essas gravações são enquadráveis na reserva de acesso prevista no n.º 3 do artigo 6.º da LADA: podendo o órgão executivo diferir o acesso às mesmas até à tomada da deliberação que aprovar a ata (ou ao decurso de um ano após a sua elaboração, consoante o evento que ocorra em primeiro lugar).

Este é, salvo melhor opinião, o meu parecer.