

| | |
|--------------|--|
| ASSUNTO: | Transmissão <i>on-line</i> das reuniões públicas do órgão executivo e das reuniões do órgão deliberativo da freguesia. |
| Parecer n.º: | INF_DSAJAL_TL_13973/2021 |
| Data: | 21-12-2021 |

Solicita o Ex.mo Senhor Presidente da Junta de Freguesia consulente o seguinte esclarecimento jurídico:

«A Junta de Freguesia (...) [consulente] gostaria de transmitir on-line as suas reuniões públicas mensais, mas não temos a certeza se esta transmissão efetuada via redes sociais e recorrendo a tecnologia streaming é legal e se pode ser realizada, ou se eventualmente carece de alguma autorização.

Assim vimos solicitar o vosso apoio para nos poderem informar sobre este assunto, por forma a podermos realizar, ou não, esta transmissão.

O mesmo pedido se aplica para as reuniões da Assembleia de Freguesia, que neste caso são todas públicas, mas gostaríamos também de as transmitir on-line.

Estamos a pensar colocar esta possibilidade, inscrita no próprio Regimento da Assembleia de Freguesia, mas mais uma vez temos dúvidas sobre a legalidade desta transmissão.

(...)».

Neste sentido, cumpre-nos emitir a pronúncia requerida.

I – Enquadramento Jurídico

Nos termos invocados na Consulta, os órgãos da autarquia consulente pretendem “transmitir” as suas reuniões quando sejam públicas, porquanto, como é sabido, nos termos do n.º 1 do artigo 49.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, RJAL¹, *«[a]s sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público»* e, no n.º 2 seguinte, *«[o]s órgãos executivos das autarquias locais realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto na parte final do número anterior»*.

Coloca-se em questão, pois, se a publicidade de que legalmente assim se revestem as aludidas reuniões poderá, contudo, ser “alargada”, não só sendo públicas quanto à possibilidade de serem presenciadas/participadas “ao vivo”, mas também por via de transmissão *on line*, em direto ou diferido, nas redes sociais ou outras vias telemáticas.

Naturalmente que, ao consignar-se essa possibilidade no Regimento do órgão, todos os membros dos órgãos passam a ter um dever de respeito às regras regimentais que assim o prevejam, nos termos do disposto no artigo 4.º/a)/i) do Estatuto dos Eleitos Locais², e, a partir da respetiva entrada em vigor, ficam perfeitamente cientes das condições em que as suas intervenções são divulgadas, não parecendo que possam invocar qualquer violação de direitos de personalidade daí decorrente, designadamente do direito à imagem. Conclusão essa que, aliás, sempre se poderia também extrair do disposto no n.º 2 do artigo 79.º do Código Civil: *«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,*

¹ Aprovado em anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na redação atual.

² Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, na redação atual.

A subalínea i) da alínea a) do artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais dispõe:

«Artigo 4.º

Deveres

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

a) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

i) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;

(...)».

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»³.

Contributo no mesmo sentido, parece poder retirar-se do Parecer da CADA n.º 71/2019 (proc. 15/2019), de 19 de fevereiro de 2019⁴, conforme excerto que seguidamente se transcreve:

«6. Tratando-se de gravação de assembleia pública, por força de lei — o artigo 49.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dispõe que «*As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas*» —, o que nela se passa, sempre e quando a assembleia decorrer enquanto reunião pública, é, por natureza, de conhecimento público. Nestas circunstâncias, para o acesso à gravação vídeo dispensa-se o consentimento das pessoas retratadas por se tratar de factos que decorreram publicamente, conforme prevê o artigo 79.º, n.º 2, parte final, do Código Civil. Neste contexto, só a utilização abusiva será ilícita, como previne o mesmo artigo no seu n.º 3: «*O retrato não pode, porém, ser reproduzido, exposto ou lançado no comércio, se do facto resultar prejuízo para a honra, reputação ou simples decoro da pessoa retratada*». Em regra, portanto, a possibilidade de uma utilização abusiva de informação não tem diretamente que ver com o direito de acesso e, por isso, não o prejudica».

Também o Gabinete Jurídico da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, em Informação n.º 26/05/2019⁵, sobre “*Gravação e transmissão das sessões da Assembleia Municipal*” se pronunciou sobre a temática, aí se concluindo:

«10. Em face do exposto, afigura-se-nos que:

³ Sem prejuízo do n.º 3 seguinte: «*O retrato não pode, porém, ser reproduzido, exposto ou lançado no comércio, se do facto resultar prejuízo para a honra, reputação ou simples decoro da pessoa retratada*». Como se desenvolverá mais à frente no Parecer, o Regimento deve prever eventuais interrupções da transmissão nas situações que possam considerar-se abrangidas pelas restrições previstas nesta norma.

⁴ Embora o acesso a que a situação concreta se referia não fosse tão amplo como o que aqui se analisa – no Parecer citado tratava-se do direito de acesso às gravações das sessões plenárias da Assembleia Municipal do Porto por parte de um cidadão e não da transmissão ampla de todas as reuniões públicas. Parecer acessível em: <https://www.cada.pt/files/pareceres/2019/071.pdf>.

⁵ Acessível em: <https://www.anmp.pt/wp-content/uploads/2020/03/PJ2019288.pdf>.

- As sessões das Assembleias Municipais são obrigatoriamente públicas, considerando que este órgão autárquico desenvolve uma atividade pública na prossecução do interesse coletivo, pelo que os municípios devem ter ao seu dispor mecanismos que lhes permitam acompanhar essa atividade, nomeadamente através do recurso à difusão multimédia, encarada numa perspetiva de modernização administrativa.
- A natureza pública das sessões da Assembleia Municipal dispensa o consentimento das pessoas retratadas por se tratar de factos que decorreram publicamente.
- Qualquer gravação e transmissão das sessões da Assembleia Municipal deve ser precedida de decisão do órgão autárquico, mediante estipulação no regimento ou através deliberação específica para o efeito».

Com este enquadramento, parece-nos ser legítima a transmissão das reuniões públicas *on line* como pretende a entidade aqui Consulente, devendo, porém, os órgãos competentes, no caso a assembleia de freguesia e a junta de freguesia em questão, em relação a cada um dos órgãos, prever e regular nos respetivos Regimentos a forma e os termos em que essa transmissão é feita, observando, para o efeito, o quadro constitucional e legislativo à matéria aplicável.

Há, porém, que, nessa sede regulamentar, acautelar em especial as situações decorrentes do *período de intervenção do público*⁶. Com efeito, ao contrário do que sucede com as intervenções dos membros dos órgãos – que estão/devem estar bem cientes das condições legais do exercício das suas funções e das inerentes repercussões das suas intervenções públicas –, deve ter-se em atenção o melindre da divulgação generalizada quanto a situações de cidadãos que não têm, ou podem não ter, o mesmo grau de informação e conhecimento das normas regimentais e da possibilidade de transmissão, para além do local e do momento em que as reuniões se realizam, daquilo que nelas revelam, isso tanto mais que podem estar em causa, entre outros dados pessoais, aspetos da vida privada ou reservados, dos próprios ou de

⁶ Cf., quanto ao período para intervenção e esclarecimento ao público, os n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º do RJAL:
«Artigo 49.º

Sessões e reuniões

1- *As sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público.*

2- *Os órgãos executivos das autarquias locais realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto na parte final do número anterior.*

(...)».

terceiros, que não queiram ou não devam ser expostos tão amplamente, como sucederá via transmissão telemática. Reafirma-se⁷ que podem estar em causa direitos de personalidade, constitucionalmente protegidos, como sejam o direito à imagem, à palavra e à reserva da intimidade da vida privada⁸.

Ou seja: implicando a transmissão em direto das reuniões as respetivas intervenções dos seus membros, parece-nos que não carece de autorização ou consentimento destes, dado que decorre do exercício dos respetivos cargos para que foram eleitos e no âmbito do mandato que desempenham, sendo a reprodução da sua imagem e áudio captada em lugares públicos, no exercício de funções de interesse público⁹ (cf. o n.º 2 do artigo 79.º do Código Civil e, designadamente, a alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados - RGPD¹⁰). Não podem, porém, ser transmitidos em direto factos de que possam resultar prejuízos para a honra, reputação ou simples decoro dos referidos membros (cf. o n.º 3 do artigo 79.º do Código Civil).

Por outro lado, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º do RJAL, às sessões públicas da assembleia e da junta de freguesia é fixado, nos termos do regimento, um *período para intervenção e esclarecimento ao público*. Afigura-se-nos não deverem ser transmitidas, sem o seu consentimento, as referidas intervenções do público. Daí que se defenda que a transmissão em direto das reuniões deve, em princípio, ser circunscrita ao *Período de Antes da Ordem do Dia* (das sessões ou reuniões ordinárias dos órgãos - cf. artigo 52.º do RJAL) e ao *Período da Ordem do Dia* (cf. artigo 53.º do RJAL)¹¹.

⁷ Como sucede aliás também em relação aos próprios membros dos órgãos, mas estando ou devendo estes estar perfeitamente conscientes dos condicionalismos do exercício dos respetivos mandatos.

⁸ Ver, no âmbito dos direitos de liberdades e garantias, a Parte I, Título II, Capítulo I da Constituição da República Portuguesa. Direitos estes que, como vimos, estão densificados no Código Civil (artigo 79.º), e que são, em regra, objeto de tutela penal (artigo 199.º do Código Penal).

⁹ V., neste sentido, o artigo 5.º do *Regulamento de Transmissão em Direto das Reuniões da Câmara Municipal do Porto*.

¹⁰ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

¹¹ Note-se que o n.º 6 do artigo 49.º do RJAL refere que «[a]s atas das sessões e reuniões, terminada a menção aos assuntos incluídos na ordem do dia, fazem referência sumária às eventuais intervenções do público na solicitação de esclarecimentos e às respostas dadas» (realce acrescentado).

Note-se finalmente que, em consonância com a necessidade de conciliação de direitos e deveres que aqui se impõe, parece não poder deixar de interromper-se a transmissão, quando em direto, ou omitir-se, quando em diferido, na parte em que estejam a ser tratados pontos da reunião ou aspetos concretos da ordem de trabalhos em que esteja em causa matéria cuja transmissão possa violar direitos ou revelar dados pessoais que devam ser protegidos nos termos legais. Isto na medida em que, embora sendo as reuniões públicas, o alcance da sua divulgação telemática é significativamente mais gravoso, o que deve ser devidamente ponderado¹².

O entendimento que se acaba de se expor como quadro global de referência para a problemática em questão não pode, contudo, afastar ou deixar de considerar a competência própria da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd)¹³, face à legislação que regula o tratamento de dados pessoais, designadamente a Lei de Proteção de Dados Pessoais, Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e o RGPD.

Em seu PARECER/2019/10, de 26 de fevereiro¹⁴, a CNPD assumiu ser das suas atribuições e competências pronunciar-se sobre um projeto de «*Regulamento de transmissão áudio/vídeo em direto e online das reuniões dos órgãos do Município do Cartaxo*», abordando com detalhe as questões daí decorrentes, afirmando à partida que:

«O regulamento tem por objeto a filmagem e a transmissão áudio/vídeo em direto e *online* das reuniões dos órgãos do Município (...), para que a transmissão seja visionada no sítio da internet do Município.

A referida transmissão em direto corresponde a 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. Essa informação compreende não

¹² V. o Parecer da CADA n.º 249/2020 (proc. n.º 557/2020), de 20 de outubro de 2020, que conclui que: «*A transmissão em direto, via Internet, das reuniões de Assembleia de Freguesia deverá acautelar o respeito pelas restrições de acesso previstas na lei, designadamente, as constantes do artigo 6.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA)*».

¹³ Nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, a CNPD é a autoridade de controlo nacional para efeitos do RGPD e dessa lei.

¹⁴ Acessível em: <https://www.cnpd.pt/decisoes/historico-de-decisoes/?year=2019&type=4&ent=2019/10>.

apenas a imagem das pessoas, o que revela inclusive o local e contexto em que se encontram em determinado momento, 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.

Nessa medida a referida divulgação afeta, para além do direito à imagem, o direito à proteção dos dados pessoais e é suscetível, 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 como única condição suscetível de legitimar o referido tratamento de dados.

(...)».

Todavia, esta posição da CNPD foi tomada em momento anterior à emissão da norma do artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, atualmente na redação da Lei n.º 91/2021, de 17 de dezembro. Este regime, instituído, como é sabido, no contexto da pandemia da Covid-19, embora excepcional e transitório (por visar a realização não presencial das reuniões dos órgãos autárquicos apenas durante esse período de vivência anormal), parece confirmar a posição acima defendida no sentido da licitude da transmissibilidade em direto das reuniões públicas dos órgãos autárquicos.

Dispõe o artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação em vigor:

«Artigo 3.º

Órgãos do poder local

1- Até 30 de junho de 2022, as reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais, das entidades intermunicipais e das respetivas conferências de representantes,

comissões e grupos de trabalho podem ser realizadas por videoconferência ou outros meios de comunicação digital ou à distância adequados, bem como através de modalidades mistas que combinem o formato presencial com meios de comunicação à distância.

2- As reuniões de realização pública obrigatória devem ser objeto de gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia, podendo ainda ser transmitidas em direto pela Internet ou outro canal de comunicação que assegure a sua publicidade, se a autarquia dispuser de meios para o efeito.

3- Nas reuniões realizadas por videoconferência ou quando existam limitações à lotação da sala, a autarquia deve assegurar condições para a intervenção do público, prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nomeadamente através da possibilidade de:

a) Envio pelos cidadãos eleitores aos serviços de apoio aos órgãos da autarquia, nos termos a definir por estes, da comunicação previamente gravada que pretendem realizar na reunião;

b) Disponibilização de meios para gravação prévia nas instalações da autarquia ou para acesso em direto em videoconferência através dos meios da autarquia, quando os cidadãos eleitores não disponham de meios próprios para o efeito, com respeito pelas regras de distanciamento social e demais orientações da Direção-Geral da Saúde (DGS) em vigor;

c) Acesso a credencial para intervenção na reunião aos cidadãos que se inscreverem para o efeito.

(...)

5- Nos casos em que as reuniões públicas se realizem presencialmente pode ser limitado, total ou parcialmente, o acesso do público à sala, de modo a assegurar o respeito pelas regras de distanciamento social e demais orientações da DGS em vigor, devendo assegurar-se a publicidade da reunião através dos meios referidos no n.º 2.

(...)».

Assim, até 30 de junho de 2022, está expressamente prevista a possibilidade (não a obrigatoriedade¹⁵), desde que a autarquia disponha de meios para o efeito, de transmissão em direto pela Internet ou outro canal de comunicação das reuniões dos órgãos das autarquias locais que sejam de realização pública obrigatória, por forma a garantir a sua publicidade.

¹⁵ Cf. o n.º 2 do artigo 3.º supratranscrito.

Trata-se, pois – afigura-se, perante a posição da CNPD acima referenciada – de norma legal que prevê especificamente este tratamento de dados e que reconhece às autarquias locais uma específica função de divulgação mediática da sua atividade plenária.

Porém, após a cessação da vigência desse regime excecional e transitório, deve voltar a considerar-se necessária a intervenção daquela Comissão, atendendo, aliás, a que o entendimento que preconiza é mais estrito do que o nosso, em função da proteção de dados e cumprimento das normas na matéria.

Por último, importa salientar que devem ser sempre utilizados os meios institucionais da autarquia para a transmissão das reuniões públicas nos termos da Consulta, adotando-se, conforme refere a CNPD, «medidas que garantam a integridade dos conteúdos durante a transmissão» e a sua fidedignidade¹⁶.

II – Conclusão

1. Pelo artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação da Lei n.º 91/2021 de 17 de dezembro¹⁷, foi expressamente prevista a possibilidade, até 30 de junho de 2022, de transmissão em direto pela Internet ou outro canal de comunicação das reuniões dos órgãos das autarquias locais que sejam de realização pública obrigatória, por forma a garantir a sua publicidade.

2. Nada parece obstar a que, fora daquela previsão legal excecional e transitória, sejam transmitidas em direto pela Internet ou outro canal de comunicação as reuniões dos órgãos das

¹⁶ V. em relação às atas o nosso Parecer Ref.ª INF_DSAJAL_TL_11188/2019, de 28.11.2019, acessível em: https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/files/ficheiros_ccdrn/administracaolocal/publicidade_das_atas_do_orgao_deliberativo_da_freguesia.pdf.

¹⁷ No âmbito das medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARSCoV-2 e da doença COVID.

autarquias locais que sejam de realização pública obrigatória, desde que tal possibilidade e respetivos termos sejam previstos nos correspondentes Regimentos.

3. Essa regulamentação deve ter em conta o quadro constitucional e legislativo à matéria aplicável, designadamente no que respeita aos direitos de personalidade e à proteção dos dados pessoais.

4. Por outro lado, a autarquia consulente deve, através dos seus meios institucionais, garantir a integridade e fidedignidade das transmissões.

5. 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 às previsões regimentais que possam contender com matérias sobre as quais só a ela cabe pronunciar-se.