

**Parecer nº 69/98**

Data: 1998.06.17

Processo nº 373

**Requerente** : Assembleia Municipal de Carregal do Sal**I - Do Pedido**

O Presidente da Assembleia Municipal de Carregal de Sal solicitou Parecer da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) acerca da possibilidade de acesso (através de cópia), por parte de um membro da Assembleia Municipal, ao registo magnético de uma das Sessões daquele órgão do Município.

Diz o Presidente da Assembleia Municipal que esta “cede a todos os seus membros, sem qualquer limitação, sempre que para isso lhe é solicitado, certidões e/ou fotocópias de documentos” na sua posse. Contudo, dúvidas se suscitaram, porquanto os serviços administrativos procedem à gravação integral das sessões em fita magnética, como auxiliar na elaboração das respectivas actas, pelo que se pretende que a CADA emita PARECER para ser tido em consideração neste caso e em futuras solicitações.

**II - Da competência da CADA**

A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos regula o acesso a documentos que têm origem ou são detidos por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos de institutos públicos e das associações públicas e órgãos das autarquias locais ( artigo 2º e 3º da LADA).

A CADA é chamada a emitir Parecer sobre as condições de acesso aos registos na posse de uma Autarquia e sobre a qualificação do suporte sonoro que serve de base à elaboração das Actas das sessões municipais.

O pedido pode ser apreciado em dois planos. Um primeiro, decorre da relação existente entre o requerente, deputado municipal, e o órgão do qual é membro. O segundo, respeita ao tipo de documento cujo acesso foi solicitado e à sua classificação enquanto documento administrativo, para efeitos da LADA.

Em primeiro lugar, importa salientar que o acesso à informação e documentação entre os membros de um órgão do Município não são especialmente regulados pela Lei nº 65/93 de 26 de Agosto, mas pelos normativos relativos ao funcionamento daqueles órgãos autárquicos (maxime, a lei de atribuições e competências das autarquias locais e os Regimentos Internos) e ao estatuto dos eleitos locais. Ou seja, quando um membro da Assembleia Municipal requer, ao abrigo das disposições legais e do regimento, que lhe sejam facultados documentos da Assembleia de que faz parte, não o faz, por princípio, nos termos e para os efeitos da lei de acesso aos documentos administrativos (que se dirige todos os cidadãos), mas sim no uso de um poder que lhe advém do seu estatuto e da ligação ao órgão municipal.

Quanto ao segundo plano e dado que o assunto objecto do pedido foi já alvo da Parecer da CADA (Parecer 10/96, de 15 de Fevereiro, publicado no Relatório da Comissão de 1996), tudo aconselha a que a Comissão retome o que disse nesta matéria, com intuito pedagógico, já que o Parecer agora requerido não se insere no âmbito exclusivo da LADA.

Tratava-se, no referido Parecer, que havia sido pedido pela Câmara Municipal de Loures, do direito de acesso, por parte de um cidadão, à gravação de uma das Reuniões da Câmara.

Disse a CADA quanto ao **regime de publicitação dos actos e deliberações das autarquias locais:**

“O regime de publicitação dos actos e deliberações dos órgãos autárquicos é regulado pelo Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de Março, que no artigo 84º diz:

#### Artigo 84ª

(Publicidade das deliberações e decisões)

As deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa serão obrigatoriamente publicadas em boletim da autarquia, quando exista, ou em edital afixado nos lugares de estilo, durante 5 dos 10 dias subsequentes à tomada da deliberação dos votos.

Quanto ao conteúdo das Actas rege o nº 1 do Artigo 85º :

1. Será lavrada Acta que registre o que de essencial se tiver passado nas reuniões, nomeadamente as faltas verificadas, as deliberações tomadas e as posições contra ela assumidas, neste caso a requerimento dos que as estiverem perfilhado e, bem assim, o facto da acta ser lida e aprovada.

Quanto à executoriedade e regime especial de prova das actas diz o artigo 86º :

#### Artigo 86º

( Executoriedade das deliberações)

1. As deliberações dos órgãos das autarquias locais só se tornam executórias depois de aprovados as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, quando assim seja deliberado.

2. As actas ou minutas referidas no número anterior são documentos autênticos, que fazem prova plena, nos termos da lei.

O Código de Procedimento Administrativo ( Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro ), desenvolvendo os princípios da legalidade e da transparência, define no artigo 27º, a obrigatoriedade de elaboração de actas, por cada reunião, que conterão um resumo de tudo o que nela tiver ocorrido.

Pronunciando-se sobre **o regime do direito de acesso, nos termos da LADA**, referia-se que : “o regime de publicitação dos actos dos órgãos das autarquias locais firmado na lei de atribuições e competências (elaboração de actas, publicação em boletim municipal ou afixação de edital) não é mais que o desenvolvimento prático dos princípios de transparência e da legalidade, pelos quais se deve reger a administração.

Esta publicitação, à qual está vinculada a administração local, não é contudo, condição prévia para o exercício do direito de acesso. O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos é a regra básica da democracia administrativa ( conforme decorre do nº 2 do artigo 268º da Constituição da República ), dependendo o seu exercício da iniciativa ou impulso de qualquer cidadão.

As Actas, nos termos do artigo 4º nº 1 alínea a) , desde que elaboradas ou detidas pela administração pública integram o conceito de documentos administrativos, independentemente do suporte escolhido para o arquivo ( gráfico, sonoro, visual, informático ). A lei não distingue quanto o tipo de actas, ao conteúdo, extensão ou publicitação. As actas, ou seja, as peças que descrevem ou registam o que se passa em qualquer sessão - são, naquelas condições, documentos administrativos e como tal, nos termos do artigo 7º nº 1 da Lei nº 65/93, livremente consultáveis por qualquer cidadão.

As actas de um órgão autárquico, **Assembleia Municipal**, Câmara Municipal, Junta ou Assembleia de Freguesia integram-se, na mesma forma e pela sua

natureza, na noção de documento administrativo, sendo livremente consultáveis por todos os que a elas pretendam aceder, não tendo para tal que manifestar interesse pessoal ou directo, nem fundamentar ou divulgar a finalidade da consulta.

E quanto aos registos e elementos que permitem a elaboração das Actas, designadamente os registos de natureza sonora, como são as gravações do conteúdo total das reuniões, sejam elas públicas ou não, ou outros registos.

Têm estes mera natureza instrumental, como argumenta a Câmara Municipal de Loures, e não devem ser facultados ou, a contrario, sobre eles impende também um direito geral de acesso, competindo às entidades administrativas, neste caso à Câmara Municipal de Loures, garantir as condições de consulta ou cópia ?

Nada obriga os Órgãos Municipais a gravar ou a conservar os registos sonoros das reuniões. Estes só são recolhidos, geralmente, como instrumentos acessórios que ajudam a elaboração das actas. Destaque-se a este respeito que esta liberdade de procedimento por parte da administração resulta em diferentes soluções em cada autarquia. A gravação das sessões da Câmara é mais comum nas autarquias com maior número de habitantes e maior número de membros do órgão autárquico e pressupõe, nos casos verificados, a existência de uma Repartição ou mesmo Divisão de Apoio àqueles Órgãos, a quem compete a gravação e preparação das actas ou editais.

Não é indiferente para o procedimento administrativo o acesso aos elementos totais gravados de determinada sessão ou reunião. Por exemplo para a detecção de um erro ou de um fundamento não descrito em acta. Ou para o acesso ao registo completo de determinada intervenção.

A lei de Acesso aos Documentos Administrativos exclui da noção de documento administrativo, as notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registos de natureza semelhante e outros documentos cuja elaboração não releve da

actividade administrativa, designadamente referentes às reuniões do Conselho de Ministros e de Secretários de Estado, bem com a sua preparação ( nº 2 do artigo 4º da LADA). Quer isto dizer que inclui quaisquer outros suportes de informação, sejam eles sonoros, gráficos ou visuais ou de outra natureza, desde que detidos ou elaborados pela administração pública, incluindo as actas, na noção de documento administrativo”.

**Concluiu-se então que:**

“A Lei nº 65/93, corporizando o princípio da democracia administrativa, introduziu e desenvolveu - na sequência do que a Constituição havia firmado - um conceito largo e abrangente de documentação administrativa. Estão assim excluídas interpretações restritivas e abusivas da garantia constitucional que visem reduzir o direito de acesso aos documentos administrativos, a um núcleo essencial documental ou a resumos ou só a actas ou apenas a informações parcelarmente controladas ou, como seria o caso em apreciação, apenas a documentos escritos, resumidos, e não a gravações integrais.

A Lei 65/93, nos termos conjugados do nº 1 e nº 2 do artigo 4º, inclui os registos sonoros ou gravações de reuniões, desde que elaborados ou detidos pela administração pública, na noção de documento administrativo. A mesma classificação se aplica às gravações das reuniões ou sessões de órgão autárquico, sejam estas públicas ou não.

Com excepção dos limites constitucionais da segurança interna e externa, da investigação criminal e da intimidade das pessoas ou nos casos de segredo comercial ou industrial ou do segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica, o direito de acesso a actas completas e às gravações que serviram ou servem de base à sua elaboração é plena. O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos tem natureza análoga aos direitos, liberdades e goza da protecção máxima na aplicação e só pode ser limitado nas condições tipificadas previstas na própria Constituição.

Outra questão suscitada pela Pedido será a da dificuldade técnica de duplicação das gravações ou mesmo da sua leitura. Trata-se não de reconhecer o direito de acesso, mas das condições e meios postos à disposição ou disponíveis para que os cidadãos possam aceder a determinado documento ou gravação.

De facto, impende sobre a administração o dever de assegurar as garantias procedimentais que permitam a efectivação do direito”.

**Resumiram-se então as seguintes conclusões:**

- “1. As Actas das reuniões, públicas ou não públicas, dos órgãos autárquicos são, pela sua própria natureza, documentos administrativos, na acepção prevista no artigo 4º nº 1 alínea a) da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.*
- 2. Os registos sonoros das reuniões, públicas ou não públicas, de órgãos autárquicos, desde que elaborados ou detidos pela administração, são documentos administrativos, nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 4º da LADA.*
- 3. Os cidadãos têm o direito de acesso às Actas e aos registos sonoros ou gravações que servem de base à sua elaboração, independentemente de um interesse pessoal e directo ou da finalidade da consulta ou acesso, nos termos do artigo 7º nº 1 da LADA.*
- 4. Cabe à administração autárquica garantir os meios técnicos e os procedimentos adequados, que permitam a efectivação do direito de acesso.”*

O que se disse quanto à Câmara Municipal de Loures é *mutatis mutandis* aplicável, na parte que interessa, ao pedido da Assembleia Municipal de Carregal do Sal. A Lei nº 65/93 reconhece aos cidadãos (qualquer cidadão),

incluindo obviamente um eleito local, em função do conteúdo do documento e do tipo de suporte (gravação magnética), o direito de acesso .

Assim:

- 1º A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos não é a entidade competente para verificar os poderes dos membros de órgão autárquicos e as correspondentes obrigações que impendem sobre as Presidências de tais órgãos quanto ao acesso a processos e a documentos existentes, no âmbito do funcionamento daqueles órgãos e no uso dos poderes e competências regulados por outras leis, nomeadamente pela Lei nº 100/84, de 29 de Março.
- 2º As Actas das Sessões das Assembleias Municipais, bem como as gravações eventualmente existentes dos trabalhos e intervenções, qualquer que seja o tipo de suporte, constituem documentos administrativos, acessíveis a todos (incluindo pois os eleitos locais) nos termos e para os efeitos dos artigos 4º nº 1 alínea a) e 7º nº 1 da Lei nº 65/93.

Lisboa, 17 de Junho de 1998

*João Labescat (Relator) – José Magalhães – João Figueiredo – Francisco de Brito -  
José Renato Gonçalves – Branca do Amaral – Castro Martins (Presidente)*