



Parecer n.º 308/2025

Processo n.º 753/2025

Queixoso: Fernando Vaz das Neves (A.)

Entidade requerida: Presidente da Assembleia Municipal de Miranda do Douro

I – Factos e pedido

1. (A.) dirigiu o seguinte requerimento ao Presidente da Assembleia Municipal de Miranda do Douro: «A., membro da assembleia municipal de Miranda do Douro, (...) vem, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 5.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, requerer que lhe seja disponibilizado o seguinte documento (...): / Áudio da Assembleia Municipal ordinária de Miranda do Douro realizada no passado dia 23 de dezembro de 2024.».
2. Por não ter obtido resposta, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA).
3. A entidade requerida foi convidada a pronunciar-se, nos termos e para os efeitos do artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (LADA), não tendo sido recebida resposta.

II – Apreciação Jurídica

1. O pedido em apreço foi dirigido por membro da assembleia municipal ao Presidente deste órgão colegial, invocando a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, diploma que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (LADA).
2. Como esta Comissão tem reiterado, o facto de os eleitos locais disporem de um regime específico de acesso à informação, no quadro do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e do Estatuto do Direito de Oposição (EDO), não impede a utilização do regime geral da LADA; aquele regime especial de acesso pode somar, não diminuir, aos direitos que constam na LADA. - cf., designadamente, os Pareceres n.ºs 123/2023, 317/2023, 341/2024 e 20/2025 (acessíveis, como todos, em www.cada.pt).



3. Assim, qualquer eleito local pode solicitar o acesso a informação no quadro do RJAL, do EDO, ou ainda, como qualquer outra pessoa, nos termos dos artigos 12º e seguintes da LADA.
4. À CADA compete apreciar o acesso à informação administrativa no âmbito da LADA - cf. artigo 28.º, n.º 1. Outros direitos de informação resultantes de regimes próprios, como o das autarquias locais e o do estatuto do direito de oposição, não são de apreciação direta por esta Comissão.
5. No caso, como se viu, apesar de apresentado por eleito local, o pedido de acesso é suportado na LADA, enquadrando-se, por esse motivo, nas competências de apreciação desta Comissão.
6. Sobre o peticionado veja-se a doutrina do Parecer n.º 253/2021:

«2. (...) No seu parecer n.º 111/2021, (...), esta Comissão reafirmou aquela que tem sido a sua doutrina geral no que respeita a gravações das sessões dos órgãos colegiais das autarquias locais, considerando «que tais gravações constituem documentos administrativos, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, a), da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto [diploma que rege o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante, LADA)].

(...)

6. Do que se trata, para o que à LADA diz respeito, é do acesso a documentação, incluindo gravações, que as entidades administrativas possuam ou detenham. Não cuida a LADA do que não possuam ou detenham.

7. Especificamente, sobre gravações de reuniões de câmara municipal debruçaram-se, por exemplo, os pareceres n.º 367/2017, n.º 368/2017 e n.º 46/2020. Veja-se, neste, a síntese, que aqui se reitera: «3. / a) «Feitas pela requerida, as gravações, ainda que se dirijam à preparação das atas futuras, não deixam de ser o “registo vivo” do que se passou na reunião e, por isso, documentos importantes na eventual correção de erros e melhor compreensão dos “fundamentos de decisões constantes nas atas”. Os órgãos municipais, nos termos da LAL¹, deverão lavrar ata por cada uma das suas reuniões, contendo “resumo do que de essencial se tiver passado...”, não lhes sendo imposto

¹ Refere-se ao disposto no atual artigo 57.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



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. (...) É de salientar, no entanto, que as gravações das sessões ou reuniões constituem instrumentos preparatórios e adjuvantes para a redação final da ata respetiva. Por isso, estão apenas sujeitas à reserva [...] relativamente a documentos preparatórios de uma decisão. Assim, o seu acesso pode ser diferido até à aprovação da ata ou até que decorra um ano sobre a gravação, se, entretanto, a ata não tiver sido aprovada» [...] /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. [...]».

8. Como ainda se disse no parecer n.º 46/2020, que se tem vindo a seguir, poderá ver-se, no mesmo sentido da doutrina indicada, o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 20.12.2019, no processo 01414/19 (também acessível pela ligação em www.cada.pt, jurisprudência). (...).

9. (...) E tal como para o acesso às atas, o acesso às gravações não depende da vontade dos intervenientes na reunião.

10. A única matéria que haverá que preservar, se existir, será a de dados pessoais que devam ser protegidos no quadro geral de proteção de dados pessoais e (...) das ponderações previstas no artigo 6.º, n.º 5 e 9, da LADA.».

7. Doutrina que aqui se acolhe.
8. No caso, a entidade requerida não respondeu ao requerente, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da LADA.



9. Sendo que também não foi recebida pronúncia sobre a queixa.
10. Deverá ser facultado o acesso à gravação solicitada, nos termos expostos.
11. Não detendo a documentação ou parte dela, a entidade requerida deve comunicá-lo ao requerente, cumprindo o dever de informação previsto no artigo 15.º, n.º 1, alínea d), da LADA.
12. Agora, recebido que seja o presente parecer, a entidade requerida deverá comunicar ao requerente a sua posição final fundamentada, no prazo de 10 dias úteis, nos termos do artigo 16.º, n.º 5, da LADA.

III – Conclusão

- Não foi cumprido o dever de resposta – cf. artigo 15.º, n.º 1, alínea c), da LADA;
- Deverá ser facultada a documentação solicitada ou informado o requerente da sua inexistência.

Comunique-se.

Lisboa, 17 de setembro de 2025.

André Zibaia da Conceição (Relator)

João Filipe Marques

Tiago Fidalgo de Freitas

Graça Canto Moniz

José Silvano

Francisco Lima

Renato Gonçalves

Paulo Braga

André Zibaia da Conceição

João Filipe Marques (voto a voto)

tiago fidalgo de freitas
não participou

Graça Canto Moniz (declaração de voto)

José Silvano
Francisco Lima
Renato Gonçalves
Paulo Braga



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Lara Roque Figueiredo

Lara Roque Figueiredo

Maria Cândida Oliveira

Maria Cândida Oliveira (Coordenadora de Apoio)

Maria do Céu Neves (Presidente)

Maria do Céu Neves



VOTO DE VENCIDO

Voto vencido o parecer.

Quanto à conclusão, a qual respeita, em suma, à possibilidade de um membro de uma Assembleia Municipal poder aceder a uma gravação cujo conteúdo reproduz integralmente o teor das intervenções havidas no decurso de uma dada sessão desse órgão municipal, em nada divirjo da substância do parecer. Isto é, entendo que se a gravação existe e se a mesma se encontra lícitamente conservada pelo órgão municipal responsável pela sua elaboração ou por um outro que o faça num quadro de respeito pelos regimes legais aplicáveis, inexistirão fundamentos de princípio que obstem ao acesso e consulta daquela nos termos expressos no parecer.

Também não divirjo quanto à classificação dessa informação (as gravações lícitamente obtidas e conservadas) como documento administrativo.

Onde me afasto da maioria dos membros da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos é na necessidade, para mim imperiosa, de verificação prévia das condições de legalidade em que tais gravações se efetuaram e se conservam.

Com efeito, é o próprio regime do acesso aos documentos administrativos, e sem esquecer os mandamentos constitucionais que o imponham, que obriga a que o regime legal de proteção de dados pessoais seja considerado quando se trate de “(...) acesso a informação e a documentos nominativos, (...) quando efetuado pelo titular dos dados, por terceiro autorizado pelo titular ou por quem demonstre ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido na informação...” (cfr. n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, sucessivamente alterada, em último pela Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto).

E considerar o regime de proteção de dados pessoais não pode deixar de se traduzir na consulta e aplicação de preceitos básicos e estruturantes que encontramos hoje no Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

Entre tais preceitos basilares encontra-se o artigo 5.º, sob a epígrafe “Princípios relativos ao tratamento de dados pessoais”. E neste sobressaem, com relevo para o presente caso, o



princípio da licitude, lealdade e transparência, o princípio da minimização dos dados e o princípio da limitação da conservação, respetivamente previstos nas alíneas a), c) e e) do n.º 1 do referido artigo 5.º.

Para que um tratamento seja lícito, leal e transparente, deve ser sustentado numa das condições de licitude do artigo 6.º (e, bem assim, do artigo 9.º, sempre que se trate de categorias especiais de dados); deve conter-se nos limites dessa sustentação e os seus elementos fundamentais devem ser dados a conhecer ao titular dos dados (objetivados no artigo 13.º do RGPD).

O princípio da minimização dos dados implica que não sejam tratados dados que não cumpram o requisito da adequação, pertinência e essencialidade (“limitados ao necessário”) relativamente à finalidade prosseguida.

Finalmente, o princípio da limitação da conservação obriga a que os responsáveis pelo tratamento se limitem a manter a informação que permite a identificabilidade das pessoas nele envolvidas “apenas durante o período necessário”.

Ora, ao contrário da elaboração das atas, cuja obrigatoriedade legal se encontra prevista quer na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (sucessivamente alterado, em último pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro) – Regime Jurídico das Autarquias Locais (artigo 57.º), quer no Código do Procedimento Administrativo (artigo 34.º), não se deteta idêntica obrigação ou, sequer, autorização quanto à realização de quaisquer gravações (áudio e/ou vídeo) das reuniões dos órgãos autárquicos. Nem mesmo para apoio à elaboração das referidas atas, o que, no entanto, não determina, sem mais, a ilegalidade ou irregularidade de tais operações de tratamentos de dados pessoais, mas obriga a um especial cuidado de contextualização das mesmas no âmbito do regime de proteção de dados pessoais.

Significa isto que qualquer tratamento de dados pessoais no quadro da elaboração de atas, como o que está em causa no parecer, realizado fora do enquadramento da referida obrigação legal – e aqui se encontra a realização de gravações das reuniões dos órgãos autárquicos – sairá, desde logo, do âmbito do fundamento previsto na alínea c) do artigo 6.º do RGPD, exigindo-se que outro fundamento se enuncie para sustentar os tratamentos de dados pessoais que as operações de realização e conservação de tais gravações implicam.

Igualmente, e ainda que se logre fundamentar os tratamentos de dados pessoais numa (ou mais) condição de licitude do artigo 6.º (e, porventura, do artigo 9.º) do RGPD, tal tratamento



deve conter-se nos estritos termos resultantes do princípio da minimização dos dados e não pode, sob pena de se tornar num patente ato ilegal, prolongar-se para lá do prazo imprescindível para a concretização da finalidade que lhe deu azo.

Ora, a verificação sobre se os tratamentos de dados pessoais relacionados com as gravações se encontram em linha com o preceituado no RGPD, apesar de primariamente caber ao responsável pelo tratamento de dados pessoais (atento o n.º 2 do artigo 5.º do RGPD), não deve deixar de ser comprovada junto da própria CADA, ainda que em termos perfunctórios. Ou, ao menos, ser enunciada no parecer que se detém sobre o pedido de acesso como condição de validade do “documento administrativo” enquanto tal, em termos que obriguem a entidade requerida a verificar e assegurar que o regime de proteção de dados pessoais se encontra escrupulosamente cumprido antes de decidir sobre o acesso à documentação. Não o fazendo, a CADA pode induzir na entidade requerida e no próprio queixoso a convicção da existência de um direito absoluto de acesso a documentos cuja elaboração e/ou conservação enfermam de vícios insanáveis, fazendo perigar, por omissão, o regime de proteção de dados pessoais.

Ao contrário de uma natural e compreensível presunção de legalidade das atas das sessões elaboradas pelos órgãos autárquicos, atenta a existência de um regime que as enquadra, as gravações das mesmas não podem, nem devem, beneficiar de idêntica suposição, desde logo por inexistência de lei que o fundamente, mas sobretudo quando estão invariavelmente em causa categorias especiais de dados (como os referentes às convicções políticas dos participantes nas reuniões), dados esses que, para lá dos titulares de cargos públicos, respeitam também a cidadãos comuns que, como é sabido, podem intervir no período que lhes é especialmente destinado nas reuniões públicas daqueles órgãos.

Lisboa, 17 de setembro de 2025.

a) João Filipe Marques



Declaração de voto

No Parecer n.º 308/2025, a Comissão de Acesso a Documentos Administrativos (“CADA”) pronuncia-se favoravelmente sobre um pedido de acesso de um Membro de uma Assembleia Municipal à gravação áudio de uma reunião ordinária daquele órgão administrativo. Embora concorde com o sentido do parecer, entendo que a fundamentação poderia refletir, de forma mais clara, os aspetos que se seguem.

1. Em primeiro lugar, não é a primeira vez que a CADA se pronuncia sobre a gravação áudio de reuniões de órgãos administrativos colegiais (cf., por exemplo, o Parecer n.º 253/2021);
2. De forma reiterada, aquela Comissão defende que as gravações áudio das reuniões dos órgãos administrativos colegiais, quando existem nos respetivos arquivos, são documentos administrativos nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da Lei de Acesso a Documentos Administrativos (“LADA”) (cf., por exemplo, o Parecer n.º 403/2017);
3. Do mesmo modo, a CADA considerou que as gravações das reuniões de órgãos administrativos colegiais estão “indissociavelmente ligadas à atividade administrativa” (cf. Parecer n.º 403/2017 e pareceres aí citados);
4. Para efeitos da LADA, estas gravações são documentos nominativos, isto é, contêm dados pessoais na aceção do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Pessoais, também designado “RGPD” (cf. artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da LADA);
5. No pedido em causa, o requerente, membro do órgão administrativo, pretende aceder à gravação áudio e, por consequência, a dados pessoais de terceiros, como, por exemplo, opiniões de outros membros do mesmo órgão e/ou intervenções do público presente naquela reunião;
6. Não obstante, o requerente poderá também pretender aceder a dados pessoais sobre si próprio se, por exemplo, esteve presente na reunião ou, se não esteve presente, a sua pessoa foi objeto de discussão durante a reunião do órgão;
7. De qualquer modo, a LADA prevê restrições ao acesso por terceiros a documentos nominativos (cf. artigo 6.º, n.º 5);
8. À luz destas restrições, importa avaliar se o requerente é titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido que seja suficientemente relevante. Esse interesse deve ser ponderado no quadro do princípio da proporcionalidade e do princípio da administração aberta (cf. artigo 6.º, n.º 5, alínea b) da LADA);
9. Entendo que sim pelas razões que passo a explicar.
10. Em primeiro lugar, o requerente é membro do órgão administrativo. Nessa condição deve acompanhar, fiscalizar e intervir nos trabalhos do órgão, garantindo que a deliberação coletiva observa as normas legais e regulamentares aplicáveis (cf. artigo 4.º do Estatuto dos Eleitos Locais).
11. Pode-se argumentar que essa tarefa também se realiza pela consulta da ata mas o tipo de escrutínio que uma gravação áudio permite não é comparável com o controlo permitido pelo registo textual resumido da reunião, preparado pelo secretário do órgão administrativo;



12. Em segundo lugar, enquanto membro do órgão em causa, o requerente encontra-se no exercício de um mandato de representação política. Ou seja, a apreciação do interesse do requerente deve ser apreciada de acordo com o exercício deste mandato e, com base nos elementos que tenho, não identifiquei nenhuma razão para presumir o contrário;
13. Em terceiro lugar, tanto a Constituição como a Lei fundamentam o interesse do requerente em aceder à informação (cf. o Regime Jurídico das Autarquias Locais ("RJAL"), o Estatuto do Direito de Oposição ("EDO") e os artigos 268.º, n.º 1 e 2 da Constituição);
14. Em quarto lugar, o acesso pretendido pelo requerente não só não afeta de forma desproporcionada os direitos fundamentais de terceiros como, ainda, deve prevalecer sobre esses direitos, em especial sobre o direito à proteção de dados pessoais;
15. Com efeito, o requerente irá aceder a dados pessoais que foram tornados públicos pelos próprios titulares, ou no exercício de funções públicas ou no contexto da sua participação numa reunião pública de um órgão administrativo democraticamente eleito;
16. Não quero insinuar que essa publicidade dos dados pessoais, pelo próprio titular, descarta a necessidade de os proteger, mas a expectativa do próprio titular que participa numa reunião pública de um órgão administrativo, é necessariamente distinta da expectativa de quem atua numa reunião privada;
17. O legislador nacional fez uma ponderação semelhante no Código Civil, na proteção conferida às imagens enquadradas em "lugares públicos" ou relacionadas com "factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente" (cf. artigo 79.º do Código Civil);
18. Além disso, neste caso concreto, o acesso aos dados pessoais é realizado por uma pessoa que tem uma legitimidade própria para o fazer, dada a sua posição enquanto membro de um órgão administrativo e a sujeição aos deveres previstos no Estatuto dos Eleitos Locais ou "EEL" (cf. artigo 4.º do EEL);
19. Por esse motivo, tenho dificuldade em aceitar que o acesso pretendido pelo requerente afete de forma desproporcional os direitos fundamentais dos terceiros presentes na reunião;
20. Por fim, devo salientar dois aspetos.
21. Em primeiro lugar, e como se reconhece na parte final do ponto 6 do Parecer da CADA, o reconhecimento do direito de acesso do requerente não invalida a necessidade de o órgão administrativo respeitar os princípios e as regras resultantes do RGPD, nomeadamente o princípio da responsabilidade e as obrigações de gestão de risco e de minimização previstas nos artigos 24.º e 25.º daquele diploma;
22. Em segundo lugar, nem a minha posição nem a da CADA invalidam o reconhecimento de que o tratamento dos dados pessoais *posterior* ao acesso, por parte do requerente, poderá estar sujeito à legislação de proteção de dados pessoais (e não só).



DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho parcialmente o parecer relativo ao Processo n.º 753/2025, mas a fundamentação jurídica relativa ao acesso às gravações das atas das reuniões da Assembleia Municipal parece-nos merecedora de uma maior densificação pelas razões que passo a expor:

1. Está em causa o acesso a gravação de reunião de Assembleia Municipal por parte do requerente que é membro deste órgão, ao abrigo da *Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto [diploma que rege o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante, LADA)]*.
2. Conforme doutrina da CADA, *tais gravações constituem documentos administrativos, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, a) da LADA*, com os fundamentos constantes no ponto 7 do Parecer.
3. Não nos debruçaremos sobre a legalidade da conservação de tais gravações, que consubstanciam tratamentos de dados pessoais realizados para uma finalidade específica – auxílio na elaboração das atas das reuniões - esgotada que está tal finalidade.
4. No entanto, e reiterando a declaração de voto proferida na aprovação do Parecer n.º 73/2023, entendemos que as gravações das sessões das reuniões da assembleia municipal constituem documentos nominativos, sendo que o conteúdo das intervenções dos membros eleitos desses órgãos e eventualmente do público que nelas participe, podem expor, entre outros dados pessoais, aspetos da vida privada dos declarantes ou de terceiros e revelar convicções políticas, filosóficas ou de outra natureza.
5. Nos termos do artigo 6.º n.º 5 da LADA, «Um terceiro só tem direito de acesso a documentos nominativos se:
 - 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.»

6. No caso em análise, e por eventualmente estar em causa um documento nominativo, não é indicado pelo queixoso qualquer motivo justificativo do acesso à gravação da reunião, impossibilitando-se o exercício da ponderação devida ao abrigo da alínea b) do n.º 5 do artigo 6.º da LADA.
7. Assim, face à falta de informação detalhada no pedido sobre o conteúdo do documento administrativo a que se pretende aceder, entendemos que o Parecer deveria salvaguardar, expressamente, eventuais situações de restrições de acesso consagradas no n.º 5 do artigo 6.º da LADA.

Lisboa, 17 de setembro de 2025.

a) Maria Cândida Oliveira