

A divulgação das atas das reuniões das câmaras municipais na internet: dever de publicidade ou gestão de informação de arquivo?

José António Rocha

Município de Vila Franca de Xira. Arquivo Municipal; Universidade Católica Portuguesa. CEHR, Portugal, jose.rocha@cm-vfxira.pt

Resumo

As atas das reuniões das câmaras municipais são documentos com elevado valor arquivístico (seja valor administrativo, seja informativo) e as câmaras municipais estão obrigadas por lei a publicitar “no sítio da Internet” as deliberações registadas nessas atas.

Em fevereiro de 2015, o jornal *Público* alertou que havia nos municípios políticas e práticas muito distintas a respeito da divulgação destes atos administrativos. Sete anos volvidos, viajámos pelos websites das câmaras municipais portuguesas com o propósito de analisar se estas autarquias se limitam à satisfação do dever de publicidade das deliberações ou se cumprem, relativamente às atas, os princípios, as normas e as boas práticas de gestão integrada e de divulgação ativa de informação de arquivo.

Concluimos que a generalidade das câmaras municipais satisfaz a obrigação de publicidade das deliberações, maioritariamente por via da divulgação das atas, das atas em minuta e de editais. Porém, nem tudo é o que parece e foram muitas as disparidades e as inconformidades identificadas.

Palavras-chave: Atas, Informação administrativa, Divulgação ativa, Municípios.

O acesso à informação administrativa

O acesso aos arquivos, aos documentos e à informação, particularmente àqueles que são detidos por órgãos e entidades públicas, é um preceito repetido na legislação; é um tema clássico e incontornável nos manuais e nas reflexões da Ciência da Informação; é uma referência omnipresente nos códigos deontológicos dos profissionais da área.

Aqueles que, em 1794, no espírito da Revolução Francesa determinaram que “tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, aux jours et heures qui seront fixés, communication des pièces qu’ils renferment”¹, definiram um marco histórico no movimento de promoção do livre acesso aos documentos como direito cívico; por certo difícil de executar, mas pelo menos no plano das boas intenções do legislador foi uma determinação verdadeiramente revolucionária.

O nosso quadro legislativo consagra o direito de acesso à informação administrativa, nomeadamente quando assume que:

“Todos têm o direito (...) de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.”²;

“Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.”³;

“É garantido o acesso à documentação conservada em arquivos públicos, salvas as limitações decorrentes dos imperativos de conservação das espécies, aplicando-se as restrições decorrentes da legislação geral e especial de acesso aos documentos administrativo.”⁴;

“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.”⁵;

“Todos, 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; O direito de acesso realiza-se independentemente da integração dos documentos administrativos em arquivo corrente, intermédio ou definitivo.”⁶

O acesso contribui para que os cidadãos possam conhecer e fiscalizar a atividade da Administração Pública, a qual se deve nortear, entre outros, pelos princípios da transparência e da administração aberta⁷. Porém, informação é – sempre foi e será – poder; o seu controlo e o grau de facilitação do seu acesso é por natureza um exercício de poder. Ora, num contexto de sociedade da informação e numa perspetiva de economia da atenção, em que aquilo que não está fácil e imediatamente acessível na internet – e, até mesmo, aquilo que não é devolvido nos primeiros resultados apresentados por um motor de busca – é quase como se não existisse, a informação administrativa acaba por ser mais velada ou mais desvelada, não só em função da ausência ou existência de recursos, mas também em

¹ Lei de 7 Messidor, do ano II (25 de junho de 1794) da Revolução.

² Artigo 37.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

³ Artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴ Artigo 17.º (Comunicação do património arquivístico), n.º 1, do Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro (Regime Geral dos Arquivos e do Património Arquivístico).

⁵ Artigo 17.º (Princípio da administração aberta), n.º 1, do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo).

⁶ Artigo 5.º (Direito de acesso), n.º 1 e n.º 2, da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso aos Documentos Administrativos).

⁷ Cf. <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/principio-administracao-aberta>. Consultado a 18-09-2022.

função de opções estratégicas.

A facilidade de acesso à informação tem consequências diretas na sua reutilização e no conhecimento construído a partir dela. A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos expressa no artigo 12.º, n.º 1, que “o acesso aos documentos administrativos deve ser solicitado por escrito, através de requerimento que contenha os elementos essenciais à identificação do requerente, designadamente o nome, dados de identificação pessoal ou coletiva, dados de contacto e assinatura.” Esta formulação traz em si elementos que, mesmo não tendo sido essa a intenção do legislador, dificultam em muitos casos o acesso à informação. E permite respostas como aquela que o jornal *Público* recebeu do Departamento de Comunicação da Câmara Municipal de Lisboa quando em 2015 questionou do porquê de aquela municipalidade não divulgar as atas das reuniões; a resposta foi: trata-se de “documentos públicos aos quais se pode aceder através de consulta, sempre que solicitado” (Cerejo, 2015a). O sublinhado é nosso. Ou seja, o ónus está no cidadão, que deve solicitar o acesso.

Nesta perspetiva, desde que os documentos estejam guardados, desde que o acesso seja solicitado e desde que se não verifiquem restrições legais ao acesso, este poderá fazer-se. Pode considerar-se um acesso *re-ativo*, porque corresponde a uma reação ao pedido por parte do requerente. O oposto é o acesso *pró-ativo*, quando decorre da prévia ação de difusão por parte da entidade detentora. E é também por isso que a legislação impõe deveres de divulgação ativa da informação administrativa, do que se exemplifica:

“Todos os serviços e organismos da Administração Pública devem disponibilizar aos cidadãos e aos agentes económicos portais e ou sítios na Internet que têm como objetivos: (...) b) Garantir a simplicidade, rapidez e fiabilidade da informação administrativa que o cidadão ou grupos específicos de cidadãos necessitam no seu dia-a-dia; c) Permitir a identificação e o acesso a bases de dados especializadas”⁸.

“A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades”⁹.

Mas não será só por isso. A divulgação ativa da informação administrativa na internet perspetiva-se como algo natural (ou, se quisermos, inevitável) no contexto da evolução da tecnologia e dos meios de comunicação, bem como das políticas públicas associadas¹⁰.

A respeito do papel dos serviços de arquivo e dos profissionais da informação enquanto agentes do acesso à informação, haveria muito a dizer. A Declaração Universal sobre os Arquivos, aprovada a 10 de novembro de 2011, embora afirme que “o livre acesso aos arquivos enriquece o conhecimento sobre a sociedade humana, promove a democracia,

⁸ Artigo 47.º (Portais e sítios na Internet da Administração Pública), n.º 1, do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua atuação face ao cidadão.

⁹ Artigo 2º (Princípio da administração aberta), n.º 2, da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

¹⁰ A título de exemplo, tenham-se em consideração: a Declaração de Tallinn sobre o Governo Eletrónico (2017); a Declaração de Berlim sobre a sociedade digital e o governo digital (2020); a Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2017, de 19 de abril, que aprova medidas tendentes à redução do consumo de papel e demais consumíveis de impressão na Administração Pública; e os conceitos de dados abertos e de transição digital, este último com direito a figurar na designação de uma das áreas governativas do anterior governo.

protege os direitos dos cidadãos e aumenta a qualidade de vida”¹¹, não se refere ao dever de difusão da informação pública, por exemplo, na internet.

Reconhecendo-se que “os arquivos estiveram largos anos confinados entre os muros dos seus edifícios e as atividades principais prenderam-se com a descrição e a preservação dos documentos, numa perspetiva custodial”, (Silva, 2017, p. 5) atualmente, numa perspetiva informacional, tal como as bibliotecas¹², os arquivos têm de posicionar-se como serviços que garantem e promovem o acesso e a divulgação da informação, por todos os meios¹³. Até porque o cidadão prefere aceder à informação na palma da mão em vez de nas instalações do arquivo, e, por sua parte, hoje dispõe dos meios para tal.

Feito este enquadramento, e procurando responder ao desafio lançado pelo tema geral e pelos eixos temáticos do 14.º Encontro Nacional de Arquivos Municipais, apresentamos uma reflexão sobre as questões da transparência e do acesso à informação administrativa como exercício de promoção da cidadania, fazendo-o a partir de um diagnóstico à prática administrativa e arquivística em torno das atas das reuniões das câmaras municipais.

O alerta do jornal *Público*: “Câmaras que não publicam atas das reuniões”

A 18 de fevereiro de 2015 o jornal *Público* publicou um artigo intitulado “Lisboa é uma das dez câmaras da AML que não publicam atas das reuniões” (Cerejo, 2015a) e outro artigo intitulado “Porto começou a publicar em Abril, mas é preciso sorte para lá chegar” (Cerejo, 2015b), ambos assinados por José António Cerejo.

Os artigos revelavam que, à data, entre municípios das mesmas áreas metropolitanas havia realidades muito distintas a respeito da divulgação das atas das reuniões das câmaras municipais nos respetivos websites: desde o caso de Sesimbra, que não publicava nada (atas, atas em minuta ou deliberações), até Mafra, que publicava as atas integrais desde 2006, com anexos que publicitavam “desde decisões proferidas pelo presidente e pelos vereadores no uso de competências delegadas, até declarações de voto manuscritas, listas das adjudicações de bens e serviços, ou informações e pareceres dos técnicos camarários sobre os assuntos votados”.

De facto, pela leitura dos artigos constata-se haver opções e comportamentos muito díspares entre cada câmara a este respeito. O que dizia a lei sobre o assunto? O jornalista fez a sua interpretação:

“A publicação das atas não é obrigatória por lei, embora as deliberações das câmaras só adquiram eficácia depois de as atas serem aprovadas e assinadas pelo presidente da câmara e por quem as redigiu. O regime jurídico das autarquias locais estabelece, no entanto, que as deliberações destinadas a ter eficácia externa têm de ser publicadas em vários locais, incluindo os sites dos

¹¹ Acessível em https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_2010_Universal-Declaration-on-Archives_PT.pdf.

¹² Muito mudou desde o panorama diagnosticado por Maria Luísa Cabral – *Bibliotecas: acesso*, que incluía um capítulo designado “À mão ou por computador” e outro “Informatizar bibliotecas ou a gestão sem esmorecimento”.

¹³ Muito mudou desde o panorama diagnosticado por Fernanda Ribeiro – *O acesso à informação nos arquivos*. Leiam-se hoje, nesta obra, as quatro páginas do item “3. Os efeitos da automatização nos instrumentos de acesso, numa visão integrada do arquivo como sistema de informação” (II vol., p. 691-694) em sinopse, por exemplo, com a obra de André Pacheco – *Arquivos Digitais: metadados e autenticidade*.

municípios, sem especificar se se trata do texto completo ou não. O que a lei também não diz é se a publicação dessas deliberações em boletins municipais acessíveis na Internet, conforme sucede com Lisboa, satisfaz esse requisito.” (Cerejo, 2015a)

Será mesmo assim? Face a estas questões, fomos para o terreno tentar perceber por nós mesmos. Primeiro, consultámos a legislação específica sobre o acesso e a divulgação das atas das reuniões das câmaras municipais; depois, visitámos os websites institucionais dos 308 municípios portugueses.

Antes de prosseguir, façamos um parágrafo de desvio, porque oportuno. Ironicamente, o próprio acesso aos artigos do *Público* de fevereiro de 2015, que espoletaram este trabalho, é ele próprio um exemplo de limite de acesso à informação e da complexidade do tema. No passado consultámos os artigos através do website do jornal, onde estavam em acesso aberto. Atualmente, o acesso no website do jornal tem de ser pago, o que nos tenta a parafrasear um dos títulos de Cerejo: o *Público* continua a publicar, mas é preciso pagar para lá chegar. Não sendo assinantes do jornal, necessitávamos agora de ter acesso aos dois artigos. Ir a uma biblioteca ou a uma hemeroteca que conservasse o jornal custaria tempo, ainda que a consulta lá pudesse ocorrer gratuitamente. Preparávamo-nos para comprar o acesso à edição em que os artigos foram divulgados, mas eis que nos lembrámos de tentar o Arquivo.pt, e ali estavam os textos arquivados (acessíveis e reproduzíveis). Reconheça-se o mérito do projeto Arquivo.pt, cujo “principal objetivo é a preservação da informação publicada na Web para fins de investigação”. Disso beneficiámos¹⁴.

A legislação específica

As câmaras municipais, enquanto órgãos executivos e colegiais dos municípios, reúnem periodicamente, sendo as deliberações os atos administrativos mais evidentes que resultam destas reuniões, das quais é obrigatório lavrar registo em atas. As disposições legais que incidem particularmente sobre o acesso e a divulgação destas atas estão inscritas no Código do Procedimento Administrativo, no Regime Jurídico das Autarquias Locais e na Lei de Acesso à Informação Administrativa.

O Código do Procedimento Administrativo, no seu artigo 34.º, refere-se às atas dos órgãos colegiais da Administração Pública em termos maioritariamente repetidos pelo Regime Jurídico das Autarquias Locais, pelo que passamos adiante. Apenas retemos que neste artigo 34.º o n.º 5 expressa: “O conjunto das atas é autuado e paginado de modo a facilitar a sucessiva inclusão das novas atas e a impedir o seu extravio”. Uma grande proporção das representações digitais de atas a que acedemos nos websites dos municípios evidencia que, pelo menos na fase ou forma em que foram reproduzidas para o efeito, este procedimento administrativo não havia sido cumprido.

¹⁴ A preservação da informação digital é, aliás, geradora de frequentes paradoxos. Ainda relativamente a publicações periódicas, tome-se como exemplo o caso frequentemente citado pela equipa do Arquivo.pt (e.g. <https://sobre.arquivo.pt/wp-content/uploads/introducao-arquivo-pt-biblioteca-estgv-ipv.pdf>; consultado a 17-09-2022): A *Gazeta de Lisboa*, que no Arquivo.pt consideram o primeiro jornal impresso português, iniciado em 1715, está hoje digitalizado e acessível, enquanto o *Diário Digital*, primeiro jornal português exclusivamente online, iniciado em 1999, está só muito parcialmente acessível... no Arquivo.pt. Situações idênticas ocorrerão, em que documentos analógicos estão, apesar de tudo, acessíveis nos arquivos, enquanto informação digital se perde em definitivo, não podendo jamais ser acessível.

O Regime Jurídico das Autarquias Locais dedica o seu artigo 56.º à “publicidade das deliberações” e o seu artigo 57.º às “atas”, no contexto tanto das sessões dos órgãos deliberativos quanto das reuniões dos órgãos executivos¹⁵.

O n.º 1 do artigo 56.º refere que “as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas em edital...” e o número seguinte acrescenta que “os atos referidos no número anterior são ainda publicados no sítio da Internet, no boletim da autarquia local e nos jornais regionais...”.

A redação do n.º 1 do artigo 56.º parece-nos suscetível de gerar equívocos. Na sua interpretação literal, depreendemos que “[todas] as deliberações dos órgãos das autarquias locais” e “as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa” são atos administrativos distintos, e que umas e outras devem ser publicadas nos mesmos moldes. Contudo, parte considerável das câmaras municipais, quando o faz, diz estar a publicitar as “deliberações destinadas a ter eficácia externa”; parece-nos decorrer daqui uma interpretação deste normativo como se tivesse sido assim redigido: “as deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares, destinadas a ter eficácia externa devem ser publicadas em edital...”. Foi também essa a interpretação de José António Cerejo quando no citado artigo do *Público* sobre a Área Metropolitana de Lisboa afirmou: “O regime jurídico das autarquias locais estabelece, no entanto, que as deliberações destinadas a ter eficácia externa têm de ser publicadas em vários locais, incluindo os sites dos municípios”. Ou a lei está mal escrita ou tem sido mal interpretada. A posição da segunda vírgula faz toda a diferença.

Este artigo 56.º refere-se, pois, no nosso entender, ao dever de publicidade das (de todas as) deliberações dos órgãos das autarquias locais; não se refere em nenhum momento às atas das reuniões. Embora esse artigo 56.º se situe no capítulo que inclui o articulado respeitante às reuniões, refere-se ao dever de publicidade das deliberações, sem mencionar a natureza ou a tipologia dos documentos em que as deliberações são registadas.

É no artigo 57.º que atas e deliberações são mencionadas em articulação: a ata deve indicar “as decisões e deliberações tomadas” nas reuniões (n.º 1) e “as deliberações dos órgãos só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas ou depois de assinadas as minutas...” (n.º 4). Este n.º 4 reproduz parcialmente o n.º 6 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo.

Da leitura combinada destes dois artigos (56.º e 57.º) fazemos a seguinte interpretação: explicitamente, é obrigação legal publicitar as deliberações tomadas nas reuniões das câmaras municipais, mas não é obrigação legal publicitar, enquanto tal, as atas das reuniões em que as deliberações foram tomadas. Mas, implicitamente, se as deliberações só adquirem eficácia depois de aprovadas e assinadas as respetivas atas (ou depois de assinadas as minutas), o correto seria publicitá-las por via da divulgação das atas das reuniões (no

¹⁵ Importa atentar à distinção entre deliberações e atas. O Código do Procedimento Administrativo e o Regime Jurídico das Autarquias Locais referem-se às deliberações, não enquanto documentos, mas enquanto atos administrativos, decisões tomadas em reuniões colegiais e registadas em atas. É também esse o sentido que damos ao conceito nesta nossa reflexão. Noutro sentido, que não cabe aqui desenvolver, deliberações e atas são ambos legitimamente considerados espécies ou tipos de documentos, desde que cumpram os critérios formais. Cf. Belloto, 2002.

mínimo sob a forma de ata em minuta), que são os documentos administrativos nos quais se registam as deliberações. É o que fazem muitas câmaras – como constataremos adiante – evitando assim a produção de documentos desnecessários e em muitas ocorrências pouco fiáveis.

Por fim, a Lei de Acesso à Informação Administrativa, embora não se refira expressamente às atas enquanto espécie ou tipologia documental, introduz alguns elementos determinantes para a perspectiva da sua divulgação. Desde logo, considera documento administrativo qualquer conteúdo, ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido pelos órgãos das autarquias locais, neles se incluindo aqueles relativos a procedimentos de emissão de atos administrativos (cf. artigos 3.º e 4.º). Não menos diretamente, esta lei impõe, no artigo 10.º, alusivo à divulgação ativa de informação, que, entre outros, os órgãos das autarquias locais publicitem nos seus sítios na internet “a informação cujo conhecimento seja relevante para garantir a transparência da atividade relacionada com o seu funcionamento, pelo menos (...) instrumentos de gestão (...) [e] todos os documentos (...) que comportem enquadramento estratégico da atividade administrativa”. As atas das reuniões das câmaras municipais, enquanto informação administrativa, podem bem enquadrar-se entre os objetos desta divulgação ativa.

Inquérito à prática de divulgação das atas das reuniões das câmaras municipais nos respetivos websites

Hoje, uma simples procura num motor de busca na internet por termos combinados como “atas câmara municipal”, ou similares, oferece-nos à cabeça ligações para as páginas dos websites dos municípios em que são divulgados recursos relacionados com as atas das reuniões desses órgãos das autarquias, não necessariamente as atas em sentido estrito do termo. Mas uma análise cuidada não se pode limitar àquilo que lhe oferece um motor de busca. Daí, lançámo-nos, com olhar crítico, numa viagem pelos websites dos 308 municípios portugueses e por bases de dados de informação arquivística destas autarquias.

Partimos com um conjunto de questões, que esboçámos à partida e que procurámos refletir numa grelha de recolha de dados, nomeadamente:

- Que câmaras divulgam e que “atas” divulgam? Atas em minuta? Atas completas? Com ou sem a documentação de suporte às reuniões?
- As imagens divulgadas são documentos nãodigitais ou representações digitais, e, neste caso, com que qualidade e funcionalidades de pesquisa e reutilização?
- Em termos de diplomática, as atas divulgadas cumprem os requisitos para que sejam documentos de arquivo autênticos?
- A divulgação é feita em associação a metadados descritivos conformes à descrição arquivística normalizada?
- A divulgação limita-se às atas mais recentes em que a eficácia legal das deliberações mais urge e o efeito útil da sua publicidade é maior?; ou inclui, como é desejável, toda a série (que na maioria dos municípios é centenária), promovendo assim o acesso à informação, independentemente de critérios de idade?

Limitámo-nos a navegar nos websites institucionais das câmaras municipais. Foram essas

as nossas únicas fontes de informação para os resultados obtidos. E limitámo-nos aos conteúdos relacionados com as reuniões das câmaras municipais, excluindo aqueles que respeitam às assembleias municipais. Rapidamente nos apercebemos da desmedida ambição face à limitação de tempo e espaço para apurar e refletir os resultados, pelo que acabámos por simplificar a grelha de recolha de dados. Recolhemos os dados entre 5 e 14 de setembro do presente ano de 2022.

Durante a pesquisa fomos nos apercebendo da semelhança da estrutura e das funcionalidades entre muitos dos websites¹⁶, o que facilitou o trabalho.

Advertimos para aquilo que pretendemos significar com alguns conceitos usados:

- Documento nadodigital: documento assinado digitalmente;
- Representação digital: o resultado da digitalização da ata assinada, normalmente com assinatura autógrafa;
- Ata: a tradicional “ata completa” ou “ata final” da reunião, que regista informação mais detalhada do que a ata em minuta e, como previsto no n.º 2 do artigo 57.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, habitualmente é aprovada no início da reunião seguinte;
- Minuta da ata: documento não-diplomático. Contém a informação que corresponde à ata normalmente aprovada e assinada em reunião posterior. Embora o seu conteúdo possa corresponder ao conteúdo da ata, não é um documento nem a reprodução ou representação de um documento de arquivo. Não confundir com a tipologia documental “ata em minuta”;
- Ata em minuta: documento aprovado e assinado no final da reunião a que respeita, conforme previsto no Código do Procedimento Administrativo e no Regime Jurídico das Autarquias Locais;
- Documentação de apoio: o conjunto de informações internas, propostas dos serviços, minuta de contratos, correspondência e outra informação distribuída na reunião.

Não nos foi fácil sistematizar e concentrar os resultados, pelo que admitimos imprecisões consequentes de situações em que, estando a informação publicada nos websites, simplesmente não a encontramos.

Resultados obtidos

A partir do inquérito agrupámos os resultados obtidos nos cinco quadros que passamos a reproduzir e anotámos informações que passaremos a expor a par dos comentários aos resultados.

Quadro 1: Síntese sobre os recursos resultantes das reuniões das câmaras municipais

¹⁶ Esta semelhança tem fácil justificação: a moda dos websites institucionais de municípios portugueses são desenvolvidos com base no modelo vendido pela empresa Wiremaze (<https://www.wiremaze.com/>), que tem por lema “Promovemos cidadania” e afirma no seu website ter “um enorme foco na administração local” e “mais de 170 autarquias confiam na nossa experiência, o que nos torna líderes de mercado em soluções de eGovernment em Portugal.” Seguem-se, em quantidade de ocorrências, os websites vendidos pela empresa Skilltech, muito comuns em municípios do Alentejo.

divulgados nos respetivos websites

Tipo de recurso	Câmaras que divulgam		Câmaras que não divulgam	
	Quant.	%	Quant.	%
Ata em minuta	39	12,7%	269	87,3%
Ata *	285	92,5%	23	7,5%
Documentação de apoio às reuniões	11	3,6%	297	96,4%
Deliberação **	194	63,0%	114	37,0%
Registo vídeo	53	17,2%	255	82,8%
Registo áudio	10	3,2%	298	96,8%
Pelo menos um dos recursos acima indicados	304	98,7%	4	1,3%

(*) Os valores correspondem às ocorrências de casos de websites das câmaras que anunciam publicar atas, embora na maioria dos casos os recursos efetivamente disponíveis não sempre sejam, em rigor, as atas, com abaixo se indica (quadro 2).

(**) Os valores correspondem às ocorrências de casos de websites das câmaras que anunciam publicar deliberações (complementarmente, veja-se o quadro 5).

Quadro 2: Tipos de recursos anunciados como “atas” das reuniões das câmaras municipais nos respetivos websites ()*

Tipo de recurso	Quant.	%	Permitem pesquisa de texto (OCR)	
			Quant.	%
Documento nadodigital	12	4,2%	12	100,0%
Representação digital	173	60,7%	23	13,3%
Minuta da ata	100	35,1%	100	100,0%
Totais	285	100,0%	135	

(*) Tomámos por critério o recurso mais recente, o que não significa que em alguns websites os recursos anteriores sejam de outro tipo ou com distinta resposta à permissão de pesquisa de texto. Normalmente, o critério é comum, mas há exceções.

Quadro 3: Anos das “atas” das reuniões das câmaras municipais mais antigas divulgadas nos respetivos websites ()*

Anos 70 e 80			Anos 90			Anos 2000			Anos 2010 a 2022		
Ano	Quant.	%	Ano	Quant.	%	Ano	Quant.	%	Ano	Quant.	%
1973	2	0,7%	1990	1	0,4%	2000	13	4,6%	2010	20	7,0%
1984	1	0,4%	1991	2	0,7%	2001	2	0,7%	2011	12	4,2%
			1993	1	0,4%	2002	4	1,4%	2012	15	5,3%
			1994	1	0,4%	2003	2	0,7%	2013	38	13,3%
			1995	2	0,7%	2004	9	3,2%	2014	20	7,0%

1996	1	0,4%	2005	17	6,0%	2015	10	3,5%
1997	4	1,4%	2006	17	6,0%	2016	6	2,1%
1998	5	1,8%	2007	9	3,2%	2017	16	5,6%
1999	4	1,4%	2008	10	3,5%	2018	8	2,8%
			2009	21	7,4%	2019	4	1,4%
						2020	2	0,7%
						2021	4	1,4%
						2022	2	0,7%

(*) Dados recolhidos apenas nos websites institucionais dos municípios; excluem os recursos disponibilizados nas bases de dados de arquivo.

Quadro 4: Bases de dados de arquivo que descrevem e publicam atas ou suas representações digitais

Tipo de recurso	Nível de representação			
	Livro (DC/UI)	Ata	Livro (DC/UI) ou Ata	Total
Descrição sem objetos digitais associados	8	2	0	10
Descrição com objetos digitais associados	19	6	2	27
Total	27	8	2	37

Quadro 5: Síntese sobre recursos anunciados como “deliberações” das reuniões das câmaras municipais nos respectivos websites ()*

Tipos de recursos	Quant.	%
Edital	136	44,2%
Ata em minuta	39	12,7%
Boletim municipal	14	4,5%
Ficheiro pdf	29	9,4%
Ficheiro word	1	0,3%
Notícia	2	0,6%
Pelo menos um dos recursos acima indicados	194	63,0%
Nenhum dos recursos acima indicados	114	37,0%
Embora não anunciando “deliberações”, publicam atas ou atas em minuta	110	35,7%
Não anunciam nem publicam qualquer recurso	4	1,3%

(*) Os valores correspondem a casos em que as deliberações são divulgadas sob, pelo menos, uma destas

formas ou tipologias (por exemplo, é comum haver a divulgação simultaneamente por via de edital e de ata em minuta). No caso dos boletins municipais, admitimos uma considerável margem de erro, por não termos sido exaustivos na pesquisa a este respeito.

A par destes resultados, registámos três notas que passamos a partilhar:

1. Constatou-se que há diversas formas de divulgação das atas e das deliberações e, conseqüentemente, vários pontos de acesso. A moda, porém, é fazer-se através da página “Reuniões de Câmara” ou “Atas das reuniões” dependente dos canais “Município > Câmara Municipal”. Também a página ou canal “Balcão Virtual > Documentos” é um ponto de acesso usado. A caixa de pesquisa (disponível na generalidade dos websites), nuns casos não ajuda, noutros é mais eficaz do que a navegação pelo menu. A frequente página “Índice de Transparência Municipal” é também um ponto de acesso com resultados assertivos.

2. O Índice de Transparência Municipal (ITM) é uma presença frequente nestes websites. Nas palavras dos responsáveis pelo Índice, este instrumento “permite ao cidadão e ao decisor aferir o grau de transparência do seu município através de uma análise da informação disponibilizada aos cidadãos nos *websites* das câmaras municipais. É uma ferramenta de capacitação dos cidadãos, promovendo um maior envolvimento na vida autárquica e uma melhoria da qualidade da democracia local”¹⁷. Enquanto ferramenta de avaliação externa, este índice produziu, entre 2013 e 2017, um ranking da transparência dos municípios; porém desde então está anunciada uma segunda série de avaliações, ainda não editadas. Teme-se que a iniciativa não venha a ser retomada. Mas, a simples existência do Índice entre 2013 e 2017 (de cujo ranking Alfândega da Fé foi o destacado líder) bastou para que parte considerável dos municípios ainda hoje publiquem nos seus websites uma página com os indicadores do ITM; sem termos procurado sistematicamente por ele, encontrámo-lo referenciado em 25 websites de municípios, e estimamos serem bastante mais¹⁸.

3. Maioritariamente, as câmaras autodesignam as suas reuniões pela expressão corrente “Reuniões *de* Câmara”, com a preposição simples. No nosso entender, estando a referir-se a uma câmara concreta, deve usar-se “Reuniões *da* Câmara” e “Reuniões *da* Câmara Municipal”, como se usa, aliás, “Sessões *da* Assembleia Municipal”, “Presidente *da* Câmara”, “Edifício *da* Câmara” ou “Paços *do* Concelho”. Macedo de Cavaleiros e Condeixa estão entre as exceções; outras haverá, mas poucas.

Considerações a partir dos resultados

¹⁷ <https://transparencia.pt/itm/> . Consultado a 11-09-2022.

O ITM é composto por 76 indicadores agrupados em sete dimensões. Dois desses indicadores, subordinados à área “Informação sobre a organização e funcionamento do município”, são: “A) 3.4- Publicação das atas das reuniões dos órgãos do Município” e “A) 3.5- Publicação de uma lista separada com as deliberações dos órgãos do Município”, cf. https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/ITM_Apresentacao_e_Indicadores_2017.pdf. Consultado a 11-09-2022.

¹⁸ Encontrámos alguns casos em que os municípios fizeram da sua posição no ranking oportunidade para notícias publicitárias, por exemplo: “Oleiros sobe 200 lugares no Índice de Transparência Municipal”, cf. <https://cm-oleiros.pt/oleiros-sobe-200-lugares-no-indice-de-transparencia-municipal/>. Consultado a 11-09-2022.

As que não divulgam, as que fazem de conta que divulgam e as que divulgam

Induzidos pelo artigo do jornal *Público*, tínhamos expectativa de encontrar um número significativo de câmaras municipais que não publicam as atas das suas reuniões. Porém, o quadro 1 mostra-nos que, especificamente a respeito das atas, só 23 das 308 câmaras as não divulgam (como referido acima, caso publicitem as deliberações sob outra forma, não estão obrigadas a divulgar as atas). E dessas 23 câmaras, 19 publicitam alguns outros recursos que, apesar de tudo, ajudam a conhecer o que se passou nas reuniões.

Tanto quanto apurámos, Idanha-a-Nova, Sernancelhe, Sousel e Terras de Bouro não divulgam atas em minuta, atas, deliberações ou qualquer outro registo. No caso específico de Idanha-a-Nova, não há no website acesso a qualquer ata ou deliberação (mesmo atas da Assembleia Municipal, já agora), embora, contradizendo-se, o website publique a página do Índice de Transparência Municipal encabeçada pela expressão “Os indicadores constantes (sic) desta página estão conforme os critérios (sic) de avaliação do Índice de Transparência Municipal”.

As câmaras que publicam nos seus websites informação sob a designação de “atas” das suas reuniões são 285, conforme registámos no quadro 1. Porém, se analisarmos o quadro 2 concluiremos que são apenas 12, numa visão restrita, ou 185 (12+173), numa visão lata. As demais 100 ocorrências são minutas das atas, não são atas. Voltaremos a isto adiante.

Além disso, fomos generosos no critério, ao não valorizar a data de atraso da publicação em relação à data da reunião. A maioria das câmaras municipais publicam as atas em data relativamente próxima da sua aprovação, mas há casos em que não. Alpiarça publica atas datadas entre 1999 e 2013; após essa data passou a divulgar apenas os vídeos das reuniões. Alcácer do Sal publica atas datadas entre 2013 e 2014, quando passou a só publicitar as deliberações. 14 outras câmaras não publicam atas anteriores a 2022 e 77 câmaras não publicam atas posteriores a junho de 2022 (considerando que o inquérito se fez em setembro, passaram pelo menos dois meses da reunião).

Relativamente aos anos a partir dos quais há atas disponíveis nos websites, veja-se o quadro 3. Com exceções, verifica-se que o ano de início de mandato coincide em muitos casos com o ano a partir do qual estão disponíveis estes documentos: 2005, 17 ocorrências; 2009, 21 ocorrências; 2013, 38 ocorrências; 2017, 16 ocorrências.

Entre as câmaras que mais transparentes ou exaustivas são na qualidade e quantidade de informação divulgada estão Maфра (já assinalada pelo jornal *Público*) e Braga, que disponibiliza de cada reunião uma pasta comprimida (.zip) com tudo: ficheiro da ordem de trabalhos; ficheiro da ata e um ficheiro com a documentação de apoio a cada deliberação, feita a anonimização nos casos que se entendeu necessário; inclusive, antes da reunião ter ocorrido divulga a documentação que será levada à reunião.

Foco no cumprimento do artigo 56.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais

Claramente, as câmaras municipais divulgam a informação decorrente das suas reuniões com o foco no cumprimento do artigo 56.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais; i.e., priorizou-se a publicidade das deliberações, e não tanto a divulgação das atas. Para o efeito, várias câmaras repetem na publicidade das deliberações uma fórmula igual ou afim a esta:

“faz saber para efeitos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, que pela Câmara Municipal, na sua reunião ordinária de (...), foram tomadas as seguintes deliberações destinadas a ter eficácia externa...”.

Nesta perspetiva em que basta a publicidade das deliberações, várias câmaras municipais optam por procedimentos de maior controlo da informação administrativa, não difundindo ativamente as atas das reuniões mais recentes. E, considerando findo ou diminuído o efeito útil da referida publicidade, podem usar essa circunstância como justificação para a menor pertinência da divulgação das atas de anos mais recuados.

Nos casos de câmaras que divulgam as atas (seja atas em minuta seja atas completas), tal já satisfaz o dever de publicidade das deliberações, pelo que se compreende que, ao que apurámos, 110 (mais de um terço) destes órgãos das autarquias optem por não divulgar as deliberações sob a forma de edital, website, boletim municipal ou outro previsto no artigo 56.º, pois o dever de divulgação fica satisfeito por via das atas que divulgam. Porém, na interpretação estrita deste artigo da lei, as autarquias deveriam também divulgar a informação sob estas formas. Santo Tirso resolve o problema com pragmatismo: produz e divulga editais que se limitam a anexar as atas em minuta, satisfazendo assim o n.º 1 do artigo 56.º sem necessitar de produzir uma lista de deliberações.

Em termos de transparência da atividade política e administrativa, é melhor divulgar-se as atas completas do que os títulos das deliberações. Póvoa de Varzim assim faz, não produz editais ou outros documentos intermédios para efeito de publicidade das deliberações e esclarece na página “Índice de Transparência Municipal que “As atas das reuniões dos órgãos do Município constam do Portal do Município. Desses documentos poderão ser extraídos os elementos necessários à publicação de lista individualizada de cada deliberação.”

No quadro 5 sistematizámos o tipo de recursos usados pelas câmaras municipais para efeitos de publicidade das deliberações. Há variados tipos de recursos, sendo que o edital (previsto expressamente no n.º 1 do artigo 56.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais) se destaca como o mais usado. Tal como referimos abaixo a respeito das atas, também em muitos destes recursos classificado pelas câmaras como “deliberações” faltam elementos essenciais para reconhecer autenticidade e fiabilidade à informação divulgada. Até que ponto a divulgação da informação sob forma de documentos não-administrativos (boletim municipal, ficheiros pdf ou word, tabelas com listagens de assuntos objeto de deliberação, notícias...) materializa o cumprimento da obrigação de publicidade?

Há casos de municípios em que a assembleia municipal divulga as deliberações sob a espécie de edital e a câmara simplesmente não divulga. Nuns casos as deliberações publicitadas sob a forma de edital estão classificadas como “deliberações” (em função do objeto do edital), noutras como “editais” (em função da tipologia). Ponte de Barca chama a estes documentos “EXTRATO DA ATA (referência sumária)”, embora correspondam no teor e na forma ao tradicional edital. Armamar publica a representação digital das atas datadas entre 2014 e 2019, quando passou a publicar a minuta das atas, até 2020; a partir de meados de 2020 passou a publicar apenas a representação digital de um documento assinado, intitulado “Deliberações de [data] - minuta”, datado da mesma data da reunião, mas que não é ata, ata em minuta ou edital, diplomaticamente falando.

Elvas, onde anuncia estarem divulgadas as atas, estão acessíveis, na verdade, os editais

(nadodigitais, com assinatura eletrónica legítima) a publicitar as deliberações, mas não são as atas anunciadas, que de facto não se acedem pelo website. Também em Penedono os editais estão classificados no website como atas, mas são tipologicamente editais com as deliberações. Vila Nova de Paiva divulga a ata em minuta mais recente (para satisfazer o dever de publicidade) e depois substitui-a pela representação digital da minuta da ata, mas não da ata!

Vila Real oferece-nos um recurso composto: divulga num mesmo ficheiro pdf a ata e a documentação de apoio e, no final desse ficheiro, inclui ainda o edital e a certidão de edital de publicitação.

Figueira da Foz divulga as minutas das atas com alguns meses de atraso e refere no rosto desses documentos “Nos termos do artigo 56.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as atas são publicitadas na íntegra, mediante edital afixado durante 5 dos 10 dias subsequentes à sua aprovação, tendo em vista garantir a publicidade necessária à eficácia externa das decisões”. Depreende-se que faz o entendido como mínimo obrigatório em termos de publicidade das deliberações e não o possível em termos de divulgação das atas das reuniões.

A (falta de) autenticidade da informação divulgada

Procurámos registar no quadro 2 que tipo de conteúdos são oferecidos nos websites das câmaras municipais sob a designação de “atas”, e quais desses conteúdos incluem funcionalidades de pesquisa de texto (OCR).

Das 185 câmaras que anunciam publicar atas, apenas 12 o fazem sob a forma de documentos nadodigitais (documentos assinados digitalmente, portanto, com recurso a assinatura eletrónica legítima); 173 fazem-no sob a forma de representações digitais das atas autênticas produzidas em suporte de papel e validadas com assinatura autógrafa; e 100 limitam-se a publicar ficheiros pdf com o conteúdo daquilo que, dando-lhes fé, virá a ser a ata.

Nestas 100 situações faltam elementos formais e essenciais para conferir autenticidade e fiabilidade à informação divulgada. Sendo habitualmente as atas produzidas pelos serviços de administração geral ou por outros serviços que costumam ter nas suas equipas trabalhadores formados em ciências jurídicas, estranha-se a falta destes elementos; quiçá resida aqui uma oportunidade para ações de formação em diplomática documental.

Sendo as atas quase sempre aprovadas e assinadas nas reuniões imediatamente seguintes àquelas que registam, por que razão permanecem durante meses e anos acessíveis as versões em minuta e não se divulgam as representações das atas, logo após autenticadas? Até se pode aceitar que para divulgação rápida da informação se possa divulgar as minutas das atas, assinalando devidamente a natureza do “documento” em questão, pois não sendo um documento autêntico, isso teria de ser devidamente sinalizado; depois, uma vez assinada a ata, haveria que rapidamente retirar a minuta e disponibilizar a representação digital da ata autêntica.

Situação oposta e muito comum é a da prática da desmaterialização inversa ou, melhor dito, da materialização dos documentos e da informação. Tal ocorre quando as atas são lavradas digitalmente e depois em vez de serem autenticadas com recurso a assinatura eletrónica legítima, permanecendo documentos nadodigitais autênticos, com o benefício de gerar

documentos mais leves e com possibilidade de pesquisa automática e de cópia de conteúdo, não... primeiro imprime-se a minuta final e assina-se fisicamente com assinatura autógrafa (materializa-se) e depois digitaliza-se (desmaterializa-se), gerando documentos necessariamente mais pesados e frequentemente sem o cuidado de aplicação das funcionalidades de OCR.

Em Alcobaça e em Leiria as atas são assinadas digitalmente, mas aquilo que é divulgado são ficheiros pdf sem possibilidade de pesquisa OCR. No Cartaxo as atas são assinadas digitalmente, mas a versão divulgada corresponde à sua manipulação, após ocultação de dados sensíveis. Já Vila Nova de Poiares divulga tudo assinado digitalmente e com OCR: as deliberações em edital, as atas em minuta e as atas completas.

A grande proporção de câmaras municipais que opta pela divulgação das minutas das atas revela, também, a banalização do documento/informação administrativo enquanto tal e do seu valor probatório: atira-se para a internet o teor (sem evidência), mas não a forma do documento/informação de arquivo, a que as normas exigem características de autenticidade, fidedignidade e integridade (NP 4438-1:2005).

Encontrámos ocorrências em que uma mesma câmara municipal divulga umas atas sob a forma de minuta da ata e outras já sob a forma de representação digital da ata autenticada. Encontrámos câmaras que divulgam as representações digitais das atas autenticadas, umas vezes com possibilidade de pesquisa de texto (OCR) e outras sem essa possibilidade.

No Fundão, pelo menos no caso da ata n.º 1 de 2022, o conteúdo é divulgado por via de um ficheiro word, editável, com o “Texto definitivo da ata n.º 1/2022”.

Há casos em que aquilo que é suposto ser o edital das deliberações não mais é que um ficheiro pdf com informação descontextualizada, sem referências ou símbolos que identifiquem o município em questão. Em Boticas os ficheiros que publicam as deliberações não chegam sequer a mencionar “Boticas”, pelo que o único elemento de contextualização da informação é o facto de o ficheiro estar alojado no servidor web da entidade detentora, e enquanto lá estiver.

No caso das representações digitais de atas divulgadas, a maioria corresponde à captura ou digitalização dos documentos antes da sua eventual encadernação em livro e da numeração das páginas ou fólhos do livro. Uma boa prática é a de Oliveira de Azeméis, que até as representações das atas de 2022 divulga já com a numeração do livro, evidenciando cumprir o n.º 5 do artigo 34.º do Código do Procedimento Administrativo, a que aludimos acima.

Frequentemente, as atas em minuta são divulgadas nos websites sob a forma de representação digital do documento autêntico, enquanto as atas propriamente ditas são divulgadas na fase de minuta da ata; é o que sucede em Penacova, autarquia que, tal como Almada, designa as atas em minuta como sendo “minuta da ata”.

A (falta de) gestão integrada da informação e a (falta de) articulação entre serviços

Quando num serviço de arquivo municipal se referem “as atas”, está-se quase sempre a fazer referência às atas das reuniões da câmara municipal, de tal modo esta série documental se destaca, pelo seu valor intrínseco e pela recorrência com que é pesquisada ou o seu acesso requerido. Contudo, arriscamos dizer que, salvo honrosas exceções, o arquivo municipal é neste aspeto apenas considerado como o fim da cadeia documental, para onde são remetidas

as atas que não se conseguem guardar nos serviços produtores¹⁹. O envolvimento do arquivo municipal, como contribuinte de melhorias na fase de produção e de divulgação ativa destes documentos poderia em muitos casos sanar as inconformidades que acabámos de identificar.

Como referimos no quadro 4, a nossa pesquisa identificou apenas 37 municípios que disponibilizam bases de dados de arquivo com registos descritivos da série atas das reuniões da câmara municipal. Das 37 bases de dados, e a respeito desta série, 10 disponibilizam apenas descrições e 27 disponibilizam, pelo menos para alguns anos, objetos digitais associados (documentos nadodigitais ou representações digitais)²⁰. A maioria destas 37 bases de dados classifica as atas na subsecção “Câmara Municipal” da secção “Órgãos do Município”, seguindo assim a proposta formulada por José Mariz. A maioria limita a descrição ao nível do livro de atas (designando o nível como “Documento composto” ou “Unidade de instalação”) e associa-lhe ficheiros pdf dos livros. Em seis casos são-nos oferecidas as descrições e as representações digitais segregadas até ao nível do documento (ata). Há duas bases de dados em que descrições e ficheiros se ficam pelos livros nuns anos e descem às atas noutros.

Os arquivos municipais que têm recursos para tal fazem, pois, o seu trabalho de tratamento e divulgação das atas. Mas há pouca articulação entre os dois extremos da cadeia documental: os serviços de administração geral e de apoio direto ao executivo – responsáveis materiais pelas atas na fase de produção – e os serviços de arquivo – responsáveis pelas atas na fase de conservação e acesso continuado.

Se por um lado é verdade que a maioria das câmaras municipais não tem base de dados de arquivo que disponibilize os metadados descritivos e os documentos, ou a sua representação digital, por outro lado, muitas daquelas que têm base de dados de arquivo não valorizam essa ferramenta para aí difundir o acesso às atas, como faria sentido.

Loulé divulga na base de dados de arquivo atas datadas entre 1384 e 1979, sendo a câmara municipal que atas mais antigas possui e divulga, e depois divulga no website institucional as atas datadas de 2010 até à atualidade, já reproduzidas a partir dos livros em que são arquivadas, nos quais mesmo os versos dos fólhos são numerados. Mas depois falta a articulação: existem todos os recursos para que as atas dos 12 últimos anos estejam acessíveis na mesma base de dados em que estão as atas até 1979, mas a base de dados nem as disponibiliza nem faz ligação para a página do website onde estão acessíveis; e inversamente a página do website que disponibiliza as atas dos 12 últimos anos não remete o internauta para a base de dados onde estão as atas datadas até 1979. É um exemplo paradigmático de uma situação comum.

Loulé não é caso único desta falta de articulação e de rentabilização das bases de dados. Só identificámos seis bases de dados que oferecem de forma consistente o acesso a atas deste

¹⁹ Ainda nos ocorre ouvir a expressão “arquivo morto” como significante de arquivo definitivo. Nalguns casos que conhecemos, as atas das reuniões da câmara anteriores a meados do século XX estão guardadas e acessíveis na biblioteca municipal e não no arquivo municipal.

²⁰ As datas extremas que identificámos são, ordenando as 27 ocorrências pela data inicial: 1384-1979, 1531-1974, 1538-1726, 1604-1991, 1633-1986, 1664-1926, 1671-1961, 1690-2016, 1751-1837, 1752-1995, 1762-1986, 1779-2021, 1799-1977, 1830-2022, 1834-1949 e 1993-2022, 1834-2017, 1837-1913, 1837-1967, 1846-2014, 1849-1911, 1886-1973, 1897-1989, 1917-1974, 1917-1989, 1933-1975, 1941-1970 e 1973-1975.

século (Albufeira, Constância, Leiria, Oliveira de Azeméis, Vidigueira e Vila Franca de Xira), sendo que destas apenas Oliveira de Azeméis e Vila Franca de Xira disponibilizam atas de 2022, seguindo-se-lhes Albufeira, que disponibiliza atas até 2021, se bem que os objetos digitais das “atas” das últimas décadas ali acessíveis sejam, na verdade, minutas de atas.

Na Vidigueira, para atas datadas entre 2009 e 2016, no website é divulgada a representação digital feita a partir das atas antes de terem sido arquivadas em livro; e na base de dados de arquivo é divulgada a representação digital das mesmas atas feita após esses documentos terem sido arquivados em livro.

Oeiras tem base de dados de arquivo com atas até 1986 e difunde no website atas entre 1998 e 2022; todavia, várias das ligações para atas no website remetem para uma mensagem informando que "o recurso solicitado não foi encontrado". A integração dos conteúdos na base de dados do arquivo e/ou um trabalho mais atento de curadoria da informação evitariam estas situações.

Oliveira de Azeméis é um bom exemplo de gestão integrada desta série. Divulga na base de dados de arquivo as atas datadas entre 1830 e a atualidade, sob a forma de representação digital capturada após a integração das atas em livros com fólios numerados. Ainda assim, as imagens não permitem OCR e o website da câmara divulga as minutas das atas, estas com OCR. Uma melhor prática seria aplicar OCR às atas que estão na base de dados e substituir no website as minutas das atas por ligações para a base de dados. É o que fazem Constância e Vila Franca de Xira.

Loures, embora tenha base de dados de arquivo com as atas datadas até 1989, criou paralelamente, no website, uma base de dados para alojamento e pesquisa das deliberações e atas desde 2007, que divulga no website e não na base de dados de arquivo. Portimão tem uma situação semelhante, com a diferença de a base de dados criada paralelamente no website permitir aceder à representação digital das atas e a uma súmula de cada uma delas em html, além de permitir pesquisa por assuntos nessas súmulas²¹.

As bases de dados de arquivo, não sendo sistemas de gestão documental desenhadas para informação administrativa em processo de tramitação ou em fase ativa, posicionam-se como boas soluções para a divulgação das atas das reuniões das câmaras municipais, desde as mais antigas às mais recentes, pela antiguidade da série, pela sua estabilidade e regularidade e pela sua natureza de documentos de conservação permanente.

A divulgação das atas nas bases de dados de arquivo, mas com ligação a partir dos websites institucionais, permite libertar peso nos servidores associados aos websites. Permite também, graças à conformidade destas bases de dados com normas de descrição e com normas de colheita de metadados, a sua agregação em plataformas como o Portal Português de Arquivos, que potenciam o seu acesso.

A gestão integrada da informação não pode descurar os tão prementes temas da preservação digital e da segurança da informação, que não detalharemos. Onde estão guardados os documentos digitais? Estarão previstos por planos de preservação digital? Tome-se o caso

²¹ A esta base de dados associa uma nota advertindo que “A informação (sic) disponibilizada no conteúdo é uma súmula da ata. A sua função é a de facilitar a pesquisa de assuntos, pelo que a sua leitura não substitui (sic) de forma alguma a consulta do documento.”

de São Roque do Pico, em que os ficheiros com as representações digitais das atas estão alojados na plataforma SharePoint da Microsoft, e é para aí que apontam as ligações disponibilizadas em html nas páginas do website.

Ainda a respeito da preservação digital, se quisermos ser mais radicais, os próprios websites institucionais são um dos principais repositórios de informação (vista ou não no sentido estrito de informação arquivística/administrativa) dos municípios. São informação em ambiente digital. Que municípios portugueses fazem hoje preservação digital regular dos próprios websites?

As gravações de som e imagem: novas formas de acesso e de transparência

Tanto quanto supomos, não há legislação que obrigue ao registo de som ou de som e imagem das reuniões das câmaras municipais ou que consagre a publicidade desses registos como satisfatória da eficácia das deliberações dessas reuniões. Por outras palavras, esses registos não têm o valor administrativo das atas das reuniões. Porém, identificámos em 63 websites de câmaras municipais a oferta do acesso a registos de vídeo (53 casos) e áudio (10 casos) de reuniões desses órgãos. Haverá outros, que nos escaparam.

Não sendo documentos administrativos, estes recursos audiovisuais coincidem com as atas num aspeto: registam e testemunham o que se passou nas reuniões; e são um louvável exercício de transparência da atividade autárquica e um útil ponto de acesso à informação, a que o cidadão poderá também a partir de ali ser impelido a aceder sob a forma documental das atas, nos casos em que verificar necessário. E têm evidentes vantagens sobre as atas para cidadãos com limitações de acesso à informação em registo textual, mas sem limitações de acesso à informação em registo audiovisual.

Constatámos que muitas das câmaras começaram a registar e divulgar estes vídeos e áudios em 2020, sendo que em 12 casos os registos se limitaram a reuniões realizadas em 2020 e 2021; percebe-se que as condicionantes da designada pandemia de Covid-19, nomeadamente as restrições à realização de reuniões com a presença de público, motivaram a forma alternativa de acesso por videoconferência em direto e sequente disponibilização das gravações. Passadas essas restrições, algumas câmaras entenderam não continuar a investir nestes formatos de registo.

Os registos vídeo podem ser vistos e ouvidos nas plataformas em que foram difundidos e ficaram alojados: 50 casos no Youtube e 4 casos no Facebook. O somatório (54) difere dos 53 que registámos no quadro 1, porque no caso de Almada as reuniões são transmitidas em direto no Youtube e no Facebook, ficando depois ali disponíveis as gravações. Algumas câmaras oferecem a possibilidade complementar de assistir à reprodução dos vídeos incorporados nos seus websites. No caso de Oleiros, foi usado o Youtube mas para divulgar registos áudio.

Uma opção pragmática, que representa neste aspeto um exercício de gestão integrada da informação, é aquela adotada por Vila Franca de Xira, que na sua base de dados de arquivo divulga, em resultado de cada reunião, um registo de descrição para a respetiva ata, cuja representação digital associa, e no campo “Unidades de descrição relacionadas” do registo descritivo publica a hiperligação para o vídeo no Youtube. Só fica a faltar a hiperligação do Youtube para a base de dados de arquivo.

Figueira da Foz tem uma opção singular a este respeito: permite aos cidadãos assistir a reuniões da câmara em direto por videoconferência na plataforma Veddeo, mas não divulga as gravações online.

Não sendo documentos administrativos, estes registos são informação produzida pelas câmaras municipais e testemunhos da sua atividade. Estando, como referimos, a maioria dos registos alojados nos servidores das plataformas usadas, questionamos, em termos de preservação desta informação digital, se estarão a ser pelo menos guardadas ou feitas cópias para ficheiros preservados em servidores dos municípios e que possam no futuro ser acedidos, sem depender das plataformas externas.

Conclusões

O acesso às atas das reuniões das câmaras municipais rege-se pela legislação geral sobre o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mas tem particularidades, nomeadamente no que se refere a questões como o dever de publicidade das deliberações e de divulgação ativa da informação.

Concluimos que a publicidade das deliberações é obrigatória, mas a publicidade ou divulgação das atas em si não é uma obrigação legal expressa. A partir daí há uma panóplia de interpretações e práticas por parte das câmaras municipais. Tentámos mostrá-lo através dos resultados de um inquérito não só com base nos websites das câmaras, mas também das suas bases de dados de arquivo, quando existentes. Indagámos e concluimos que a generalidade das câmaras municipais satisfaz a obrigação de publicidade das deliberações, maioritariamente por via da divulgação das atas, das atas em minuta e de editais. A forma como são divulgadas revela critérios muito distintos em termos de transparência da atividade administrativa, de autenticidade da informação divulgada e de gestão integrada da informação.

Ao invés do foco na publicidade das deliberações recentes, recomenda-se a aposta na gestão integrada desta série, representando-se com meta-informação, e difundindo-se sob a forma de documento nadodigital ou digitalizando-se, alojando-se em repositórios de arquivo e difundindo-se integralmente a partir daí. Esta aposta é um indicador da valorização das atas, não apenas como registo de atos administrativos, mas também como património cultural relevante que são. Como já foi dito, a divulgação do património cultural na internet estimula a sua partilha e a sua reutilização, contribuindo, desse modo, para a democratização do acesso à informação e à cultura e para a criação de novo conhecimento (Freitas & Borges, 2017, p. 865).

Bibliografia

Belloto, Heloísa Liberalli (2002) - *Como fazer análise diplomática e análise tipológica de documento de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado.

Cabral, Maria Luísa (1996) - *Bibliotecas: acesso, sempre*. Lisboa: Colibri.

Cerejo, José António (2015a) - Lisboa é uma das dez câmaras da AML que não publicam actas das reuniões. *Público*. 18-02-2015. URL:

<https://www.publico.pt/2015/02/18/local/noticia/dez-em-18-camaras-da-regiao-de-lisboa-nao-publicam-as->

[actas-das-suas-reunioes-1686335](#) (acesso pago);

<https://arquivo.pt/wayback/20150218185342/http://www.publico.pt/local/noticia/dez-em-18-camaras-da-regiao-de-lisboa-nao-publicam-as-actas-das-suas-reunioes-1686335> (acesso livre).

Cerejo, José António (2015b) - Porto começou a publicar em Abril, mas é preciso sorte para lá chegar. *Público*. 18-02-2015. URL: <https://www.publico.pt/2015/02/18/local/noticia/porto-comecou-a-publicar-em-abril-mas-e-preciso-sorte-para-la-chegar-1686364> (acesso pago);

<https://arquivo.pt/wayback/20150218234101/http://www.publico.pt/local/noticia/porto-comecou-a-publicar-em-abril-mas-e-preciso-sorte-para-la-chegar-1686364> (acesso livre).

Freitas, Cristiana; Borges, Maria Manuel (2017) - Open Cultural Data entre a realidade e a utopia: o acesso aberto à informação nos arquivos municipais portugueses. In *A Ciência Aberta: o Contributo da Ciência da Informação: atas do VIII Encontro Ibérico EDICIC*. Coimbra: Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX - CEIS20, 2017. Acessível em <http://hdl.handle.net/10316/45734>.

Pacheco, André (2022) - *Arquivos Digitais: metadados e autenticidade*. Lisboa: Edições Colibri.

Ribeiro, Fernanda (2003) - *O acesso à informação nos arquivos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Silva, Ana Margarida Dias da (2017) - O acesso à informação através da WWW: o caso dos arquivos municipais portugueses. In *Da produção à preservação informacional: desafios e oportunidades*. Dir. Nelson Vaquinhas, Marisa Caixas e Helena Vinagre. Évora: Publicações do Cidehus. Acessível em <https://books.openedition.org/cidehus/2692>.

Legislação:

- Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro (Regime Geral dos Arquivos e do Património Arquivístico)
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril (Princípios Gerais de Ação dos Serviços e Organismos da Administração Pública)
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais)
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo)
- Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados)
- Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso à Informação Administrativa)
- Lei n.º 68/2021, de 26 de agosto (Lei dos Princípios Gerais em Matéria de Dados Abertos)