

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

**Deliberação
1/DF-NET/2007**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Participação da CDU – Coligação Democrática Unitária contra a
Câmara Municipal do Porto, referente ao site institucional da
Câmara Municipal do Porto (www.cm-porto.pt)**

Lisboa

7 de Novembro de 2007

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/DF-NET/2007

Assunto: Participação da CDU – Coligação Democrática Unitária contra a Câmara Municipal do Porto, referente ao site institucional da Câmara Municipal do Porto (www.cm-porto.pt)

Sumário:

I. Factos; I.1. A participação; I.2. A posição da Participada; I.3. Esclarecimentos adicionais. **II. Questões Prévias;** II.1. Competência da ERC: 1. A alínea a), do art. 6.º, EstERC; 2. A alínea e), do art. 6.º, EstERC; 2.1. Pessoas singulares ou colectivas; 2.2. Conteúdos; 2.3. Regularidade da Disponibilização; 2.4. Sujeição a tratamento editorial e organização como todo coerente: 2.4.1. O conceito de *conteúdos sujeitos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente*; 2.4.2. Aplicação do conceito *conteúdos submetidos a tratamento editorial* ao site da CMP; 2.4.3. Organização dos conteúdos como um *todo coerente*; 2.5. Conclusão; II.2. Da caducidade/prescrição; **III. Caracterização dos conteúdos divulgados no site da CMP;** III.1. Os conteúdos do site da CMP; III.2. Replicação de técnicas e práticas próprias do jornalismo no site da CMP; III.3. Natureza da comunicação divulgada no site da CMP; III.4. A página “Notícias” no site da CMP. **IV. Conclusão. Deliberação**

I. FACTOS

I.1. A participação

Em 26 de Setembro de 2006, deu entrada na ERC uma participação subscrita pela CDU – Coligação Unitária Democrática, da cidade do Porto (doravante CDU), a propósito do site institucional da Câmara Municipal do Porto (doravante CMP).

A Participante faz notar que, ao abrigo do art.º 6.º, alínea e), dos Estatutos da ERC (aprovados em Anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, doravante EstERC), “estão sujeitas à supervisão e intervenção do Conselho Regulador todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam actividades de comunicação social, designadamente:

- e) as pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente;”

Deste modo, o *site* institucional da CMP, disponibilizado via Internet, insere-se no âmbito de intervenção da ERC.

Assim, considera o Participante que o conteúdo das notícias publicadas no *site* institucional da CMP é susceptível de configurar violação de direitos, liberdades e garantias, na medida em que se inserem “permanentemente, textos com carácter pretensamente noticioso, que traduzem a versão do presidente da Câmara e da maioria absoluta da Coligação PSD/PP sobre diversos acontecimentos. Em particular, esses textos expressam opiniões e juízos de valor sobre as posições assumidas por eleitos dos partidos da oposição, organismos representativos dos trabalhadores e órgãos de comunicação social”.

Para fundamentar a participação, a CDU junta um conjunto de textos publicados no site institucional da CMP e um comunicado lido em conferência de imprensa com o qual pretende “fundamenta[r] a sua posição”. Nesse comunicado a queixosa afirma que “associado a informações relevantes sobre a Cidade e o Município, bem como à normal divulgação de actividades de carácter municipal (espectáculos, assinatura de protocolos, visitas de personalidades, inaugurações, etc) o site distingue-se pelas “notícias” escritas pessoalmente ou com o “toque” pessoal do Dr. Rui Rio que, de uma forma abusiva e prepotente, transforma em informação institucional (na medida em que utiliza um meio institucional de comunicação, pago com dinheiros públicos) a sua própria opinião sobre os acontecimentos que vão ocorrendo na Câmara, na cidade e mesmo no País.” Citando excertos das “notícias” publicadas no site da CMP, a CDU afirma “que o Dr. Rui Rio e a Coligação PSD/CDS têm todo o direito de expressar as suas opiniões, criticar as posições dos partidos da oposição e dos organismos representativos dos trabalhadores bem como as notícias da comunicação social e/ou as suas opções editoriais. Não têm é o direito de, para esse efeito, utilizarem meios de comunicação institucionais da Câmara

Municipal do Porto, pagos com o dinheiro de todos os Municípios, numa triste e descarada confusão entre o papel do Estado e dos partidos políticos”.

I.2. A posição da Participada

Notificada a Participada a pronunciar-se, veio, em 28 de Novembro de 2006, dizer sucintamente:

1) Da incompetência

A CMP é o órgão executivo colegial do Município do Porto, o qual, por sua vez, enquanto autarquia local é definido como “uma pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos que visa a prossecução de interesses próprios da população”.

Sendo a ERC uma entidade administrativa independente, tem por objecto “todos os actos necessários à prossecução das atribuições que lhe são cometidas” e a sua capacidade jurídica abrange “exclusivamente os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objecto”, não podendo “exercer actividades ou usar os seus poderes fora das suas atribuições, nem dedicar os seus recursos a finalidades diversas das que lhe estão cometidas” (art.º s 1.º, n.º 2, e 5.º, n.ºs 1 e 2, EstERC).

A CMP possui um sítio na internet (www.cm-porto.pt), cujos objectivos são “melhorar e facilitar o acesso dos seus municípios e público em geral à informação sobre um conjunto de dados”, mas que não reúnem os requisitos necessários para cair sob a alçada da ERC:

- (i) “porque a CMP não prossegue uma actividade de comunicação social”;
- (ii) “porque os conteúdos que a CMP disponibiliza no seu Portal:
 - não são submetidos a tratamento editorial;
 - nem organizados num todo coerente.”
- (iii) “porque a CMP não prossegue qualquer actividade publicitária no aludido sítio”.

Nestes termos requer o arquivamento do procedimento de participação.

2) *Da caducidade/prescrição*

Ao abrigo do art.º 55.º EstERC as queixas devem ser apresentadas “no prazo máximo de 30 dias a contar do conhecimento dos factos e desde que tal conhecimento não ocorra passados mais de 120 dias da ocorrência da alegada violação”.

Alega a denunciada que a participação foi apresentada ao abrigo do art.º 55.º EstERC, em 26.09.06, respeitando ao “conteúdo de um conjunto de notícias publicadas no site institucional da Câmara Municipal do Porto (...) susceptível de configurar violação de direitos, liberdades e garantias”, mas sem concretizar os “direitos pretensamente violados”.

Ocorre que a publicação dos textos em causa, juntos à participação, e nessa medida o conhecimento pela denunciante do seu teor, ocorreu entre 7.11.05 e 27.7.06, especificamente em relação a cada um:

- (i) “Jornal de Notícias volta a atacar Rui Rio” – 7.12.05;
- (ii) “JN: Câmara do Porto debaixo de fogo” – 9.12.05;
- (iii) “Leite Pereira critica site da Câmara” – 11.12.05;
- (iv) “Câmara divulga site” – 28.12.05;
- (v) “JN retoma ataque à Câmara” – 12.1.06;
- (vi) “JN: Câmara volta a estar debaixo de fogo” – 13.1.06;
- (vii) “JN incrimina Câmara do Porto” – 19.1.06;
- (viii) “JN baixa nível da intrigalhada” – 25.1.06;
- (ix) “JN ataca Vereador do Urbanismo com base em deturpações” – 1.2.06;
- (x) “JN: peça por medida” – 11.2.06;
- (xi) “Política domina manifestação dos sindicatos” – 17.2.06;
- (xii) “Norte determina vitória de Cavaco Silva” – 22.2.06;
- (xiii) “Site domina interesse da comunicação social” – 24.12.06;
- (xiv) “JN assume-se porta-voz do PS no caso dos cantoneiros” – 26.2.06;
- (xv) “JN manipula informação do Vice-Presidente da Câmara” – 24.3.06;
- (xvi) JN publica anúncio falso” – 26.4.06;
- (xvii) “Director do JN ataca Rui Rio” – 5.5.06;
- (xviii) “JN manipula para atacar Câmara do Porto” – 27.5.06;
- (xix) “JN lança suspeitas sobre Chefe de Gabinete do Presidente” – 3.6.06;
- (xx) “JN: esta não é meia verdade, é mesmo mentira” – 4.6.06;
- (xxi) “JN perde noção do ridículo” – 4.6.06;
- (xxii) “Mau jornalismo ou a história de frustrações mal contadas” – 8.7.06;
- (xxiii) “Um toque de excelência (JN)” – 12.7.06;
- (xxiv) “Retirada de quórum paralisa Assembleia Municipal” – 20.7.06;
- (xxv) “JN: desta vez são os bombeiros” – 20.7.06;
- (xxvi) “Nova retirada de quórum paralisa Assembleia Municipal” – 20.7.06;

- (xxvii) “JN lá segue o seu caminho” – 26.7.06;
- (xxviii) “Empresa Municipal de Águas e Saneamento aprovada” – 27.7.06;
- (xxix) “Moralmente repugnante (Joaquim Fidalgo – Público)” – 4.8.06;
- (xxx) “Manipular para poder tirar conclusão” – 4.8.06;
- (xxxi) “Aumenta interesse pelo site da CMP” – 24.8.06;
- (xxxii) “Site da CMP em aceso debate político” – 27.8.06;

Assim, “a apresentação da participação para além do prazo legalmente previsto faz precluir o direito da Denunciante”, igualmente “o procedimento relativo aos textos publicados no Portal da CMP entre 7.1.05 e 5.5.06 encontra-se prescrito/caducado por terem decorrido mais de 120 dias da ocorrência da alegada violação”.

3) *Da necessária improcedência da participação*

A CMP rejeita as “infundadas e genéricas acusações que lhe são feitas”, considerando-as sem qualquer fundamento e vagas e imprecisas, não identificando os direitos, liberdades e garantias violados nem os seus titulares (cf. docs. n.ºs 1 e 2 juntos pela denunciada).

Entende a CMP que “o Portal da CMP não é, nunca foi, nem será, “o órgão de comunicação pessoal do Dr. Rui Rio” ou da maioria democraticamente eleita que governa o MP!”. Opostamente, o presidente da CMP (cf. docs. n.ºs 3 e 4 juntos pela denunciada):

- (i) “exortou e exorta todos os Vereadores (...), a escrever e participar com textos, artigos e/ou comentários da sua autoria”;
- (ii) “afirmou e afirma a necessidade de pluralismo”;
- (iii) “reiterou e reitera (...) o princípio do respeito pelos direitos de terceiros que se pudessem, eventualmente, sentir lesados, a todos assegurando o direito de resposta e de reposição da verdade, bastando para o efeito enviarem um desmentido que seria objecto de publicação/divulgação”.

Todavia, a CMP nunca recebeu qualquer pedido de publicação/divulgação, daí ser infundada uma pretensa negação de um hipotético direito de resposta, nunca exercido, por parte da CMP no seu Portal.

Considera a Participada que o conjunto de notícias publicadas no site “mais não é do que a divulgação, legal e justificada, do tratamento que as questões relacionadas com a Autarquia do Porto vão tendo nos mais variados órgãos de comunicação social”, em conformidade com o art.º 37.º, n.º 1, CRP (aplicável *ex vi* art.º 12.º, n.º 2, CRP) (cf. docs. n.ºs 5 a 7 juntos pela denunciada).

Alega, exemplificativamente, que o *site* da ERC na rubrica notícias insere um texto - “Editorial do jornal Público de 10 de Novembro de 2006”, em que “mais não faz do que contraditar esse editorial”.

A Participada nota ainda que na rubrica aberta à opinião e comentário do público em geral, existem inúmeros comentários e textos com opiniões desfavoráveis à actuação da CMP (cf. docs. n.ºs 8 a 20 juntos pela denunciada).

Mais, os textos referidos “traduzem uma apreciação crítica negativa do Executivo que governa a câmara e, em especial, do seu Presidente”, daí que não entende que ilícito/irregularidade se comete ao dar-lhes destaque, nem que impedimento existe em comentar o que é escrito e dito nos diferentes órgãos de comunicação social.

Em face da total transparência na actuação da CMP, a inexistência de qualquer participação ou pedido de publicação de rectificação/resposta e o incentivo feito à divulgação das opiniões de todos, não vislumbra a Denunciada “quais os direitos, liberdades e garantias objecto de violação (nem, tão pouco, quais os respectivos titulares)”.

Nestes termos requer o arquivamento do procedimento de participação.

I.3. Esclarecimentos adicionais

Tendo sido invocada pela Participada uma causa extintiva do direito de participação - caducidade/prescrição -, e, bem assim, verificando a ERC alguma imprecisão na participação apresentada pela CDU no que concerne aos direitos, liberdades e garantias alegadamente violados pelas notícias juntas, foi a queixosa chamada a prestar os esclarecimentos necessários.

Em 31 de Janeiro de 2007, veio a Participante dizer:

Relativamente à caducidade/prescrição, a participação apresentada resulta da inserção “permanentemente, [de] textos com carácter pretensamente noticioso”, referindo-se à totalidade do site institucional da Câmara Municipal do Porto e tendo juntado os textos “para sustentar a afirmação de que, efectivamente, o site institucional da Câmara Municipal do Porto, pago com dinheiros públicos, é susceptível de, pelo conteúdo dos textos que insere, configurar uma “violação de direitos, liberdade e garantias”.

Entendendo que o site institucional da Câmara Municipal do Porto está sob a alçada do art.º 6.º, alínea e), EstERC, considera que “importa, então, analisar se cumpre os princípios de imparcialidade e isenção a que estão obrigados os órgãos de comunicação social em geral e aqueles que são geridos por uma autarquia local em particular”.

II. QUESTÕES PRÉVIAS

II.1. Competência da ERC

A primeira questão a que cumpre responder respeita à determinação da competência da ERC para regular o *site* da CMP, isto é, se este está ou não sujeito à supervisão e intervenção do conselho regulador da ERC.

O princípio da especialidade limita a capacidade jurídica da ERC aos “direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objecto”, de tal forma que esta não pode “exercer actividades ou usar os seus poderes fora das suas atribuições, nem dedicar os seus recursos a finalidades diversas das que lhe estão cometidas” (art.º s 1.º, n.º 2, e 5.º, n.ºs 1 e 2, dos Estatutos da ERC (publicados em Anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, doravante EstERC)).

Mas faça-se notar que, conforme a denunciada reparou, a ERC tem por objecto a prática de todos os actos necessários à prossecução das atribuições que lhe são cometidas pela Constituição, pela lei e pelos seus Estatutos, (cf. art.º 1.º, n.º 2, EstERC), e que em termos gerais se reconduzem à regulação e supervisão do sector da comunicação social.

Em termos subjectivos, o âmbito de intervenção da ERC está definido no art.º 6.º, EstERC. Ali se diz que “[e]stão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam actividades de comunicação social”.

Representa um critério aberto que, posteriormente, é completado com um elenco meramente indicativo - pela utilização do advérbio “designadamente” - de pessoas jurídicas que se enquadram, necessária e automaticamente, nesse conceito de entidades que prosseguem actividades de comunicação social.

Para o objecto da presente participação interessam-nos as alíneas b) e e) do referido art.º 6.º, EstERC, segundo as quais estão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador da ERC:

- a) as pessoas singulares ou colectivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte de distribuição que utilizem;
- e) as pessoas singulares ou colectivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente.

Em todo o caso, cabe agora verificar se a CMP e o seu *site* preenchem os requisitos do art.º 6.º, als. a) ou e), EstERC, ou, não o fazendo, se se pode considerar a CMP como uma entidade que prossegue actividades de comunicação social.

1. A alínea a), do art.º 6.º, EstERC

A alínea a) sujeita à regulação da ERC as pessoas singulares ou colectivas que editem publicações periódicas, independentemente do suporte de distribuição que utilizem.

A Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro, estabelece o quadro de competências dos órgãos dos municípios (art.º 1.º, n.º 1), sendo que ao abrigo do seu art.º 64.º, n.º 1, alínea t), “compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente [...] promover a publicação de documentos, anais ou boletins que interessem à história do município”. A propósito dos boletins autárquicos diz-se apenas no art.º 91.º, n.º 2, do diploma referido que as deliberações dos órgãos

autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa são publicadas em boletim da autarquia local.

Deve-se entender que os boletins autárquicos se enquadram na alínea a), do art.º 6.º, EstERC.

De facto, são publicações “todas as reproduções impressas de textos ou imagens disponíveis ao público, quaisquer que sejam os processos de impressão e reprodução e o modo de distribuição utilizado”, excluindo “boletins de empresa, relatórios, estatísticas, listagens, catálogos, mapas, desdobráveis publicitários, cartazes, folhas volantes, programas, anúncios, avisos, impressos oficiais e os correntemente utilizados nas relações sociais e comerciais” (cf. art.º 9.º, n.ºs 1 e 2, Lei de Imprensa, Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, doravante LI). Ademais, conforme o art.º 11.º, n.º 1, LI, são periódicas “as publicações editadas em série contínua, sem limite definido de duração, sob o mesmo título e abrangendo períodos determinados de tempo” e “de âmbito regional as que, pelo seu conteúdo e distribuição, se destinem predominantemente às comunidades regionais e locais”.

Não se integrando em qualquer das exclusões previstas no n.º 2 do art.º 9.º, LI, os boletins autárquicos são:

- Publicações – reproduções impressas de textos ou imagens disponíveis ao público;
- Periódicas – o Boletim da Câmara Municipal do Porto é semanal;
- Informativas – visa difundir notícias ou informações (art. 13.º, n.º 2, LI);
- Regionais – contêm informação de carácter geral sobre a vida da autarquia e nela são distribuídos, pelo que pelo seu conteúdo e distribuição se destinam, predominantemente, à comunidade da respectiva região;
- Editados por autarquias (e outras pessoas colectivas públicas).

Impresso em suporte papel (tiragem de 170 exemplares) mas também em versão *on-line* no *site* da CMP na rubrica “Autarquia” - “Documentos” - “Boletins Municipais”, o Boletim da Câmara Municipal do Porto (Depósito Legal 149575/00) ainda que disponibilizado apenas em suporte electrónico, não deixaria de integrar a alínea b) do art.º 6.º, EstERC, na medida em que a parte final consagra expressamente o *princípio da neutralidade do suporte*, respondendo às dúvidas que se pudessem manter quanto à integração no conceito de imprensa das publicações *on-line*.

Esta constatação de que os boletins autárquicos integram o conceito de imprensa, conjugada com a competência - que é aliás um poder-dever - para a sua publicação pelas Câmaras Municipais (art.º 64.º, n.º 1, alínea t), Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro), implica que as Câmaras Municipais, ao contrário do que alega a Participada, são entidades que prosseguem e podem prosseguir uma actividade de comunicação social nos termos do art.º 6.º, EstERC, estando sujeitas à regulação da ERC.

Para o preenchimento do conceito de entidades que prosseguem actividades de comunicação social releva o desenvolvimento *material* de uma tal actividade, mais do que o aspecto formal. E mais do que isso, como adiante se verá a respeito da caracterização dos conteúdos divulgados no *site* da CMP, o carácter público deste indica, pois, que se poderá equiparar a um órgão de comunicação social. E, igualmente, ver-se-á que a informação disponibilizada no *site* da CMP se enquadra no tipo de comunicação denominada “institucional”, pelo que, ao contrário do que a CMP afirma, na sua resposta à ERC (ponto 11), de que “não prossegue uma actividade de comunicação social, tal como esta é definida tanto na CRP, na Lei 2/99, de 31/1 (Lei de Imprensa)”, querendo com isso dizer que a CMP (através do seu *site*) não pratica actividade jornalística, exerce, contudo, *uma actividade de comunicação social de tipo institucional*.

O *site* da CMP tem por função fornecer informação aos munícipes sobre um conjunto de dados a respeito da Autarquia. Não se identifica com o Boletim Municipal mas, como ele, divulga informação e notícias de carácter geral dirigidas especificamente aos habitantes do Município do Porto.

Não se pode, contudo, integrar o *site* da CMP na alínea b) do art.º 6.º, EstERC, por não se tratar de uma publicação nos termos dos art.ºs 9.º, LI. Desde logo, porque não se enquadra no conceito de publicação periódica (art.º 11.º, n.º 1, LI) .

O facto de não se incluir no art.º 6.º, al. b), EstERC, não significa que a CMP, pela disponibilização do seu *site*, esteja fora do âmbito subjectivo de regulação da ERC. Assim, caberá determinar em que medida se integra na alínea e) ou, em geral, pelo seu *site*, se considera uma entidade que prossegue actividades de comunicação social.

2. A alínea e), do art.º 6.º, EstERC

Regulada a transmissão electrónica de publicações periódicas na alínea b), do art.º 6.º, EstERC, e considerando que a Internet desempenha um papel inegável na divulgação da informação que poderá não se enquadrar no conceito da alínea a), não pode esta deixar de ser acompanhada da regulação do exercício do direito de informar e de ser informado em moldes tais que sejam conferidas aos cidadãos utilizadores garantias idênticas às que têm em face dos restantes meios de comunicação.

Assim, a redacção da alínea e) do art.º 6.º visa abranger as pessoas jurídicas que se dedicam a disponibilizar conteúdos de comunicação social, através de redes electrónicas, designadamente, os servidores e *sites* da Internet.

As exigências de submissão dos conteúdos a tratamento editorial e a organização como um todo coerente pretendem excluir as comunicações electrónicas de natureza privada e de conteúdo não comercial, visando salvaguardar o direito à liberdade de expressão (art.º 37.º CRP). Contudo, ainda que não preencham os pressupostos da alínea e) do art.º 6.º, isso não significa a sua exclusão do âmbito de intervenção da entidade reguladora, na medida em que esta exerce as suas competências sobre todas as entidades que prosseguem actividades de comunicação social.

2.1. Pessoas singulares ou colectivas

A Câmara Municipal do Porto é um órgão colegial de tipo executivo a quem está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais, sendo a pessoa colectiva o Município do Porto (art.º 252.º, CRP, art.º 56.º, n.º 1, Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro). Assim, a Câmara Municipal do Porto é um dos órgãos que tomam decisões e manifestam a vontade própria da pessoa colectiva, que é o município.

As Câmaras Municipais, preenchendo os pressupostos do art.º 6.º EstERC, são entidades que desenvolvem actividades de comunicação social. Fazem-no com a publicação de boletins municipais e, no caso da CMP, também com a Revista Municipal “Porto Sempre”.

É certo que o desenvolvimento de actividades de comunicação social não é a *principal* actividade das Câmaras Municipais, nisso se distinguindo dos órgãos de comunicação social que têm a informação noticiosa como principal actividade. No caso das câmaras e de outras instituições e empresas, a comunicação/informação é um instrumento da sua acção, daí que na medida em que desenvolvam tais actividades estão sujeitas à regulação da ERC.

2.2. Conteúdos

O *site* - www.cm-porto.pt - é proporcionado através de uma rede de comunicações electrónicas - a Internet. Representando um conglomerado de redes em escala mundial de milhões de computadores interligados que permite o acesso a informações e todo tipo de transferência de dados, constitui a principal das novas tecnologias de informação e comunicação. A reter é que, além de constituir um meio de fornecimento de serviços nascidos noutros contextos tecnológicos - como a transmissão de imagens, sons, texto -, ainda veicula outros serviços como a *world wide web*.

Entendido como o conjunto de páginas web, isto é, conjunto de documentos conexos de html, ficheiros associados, *scripts* e bases de dados, que são disponibilizados por um servidor http na *world wide web*, o *site* da CMP apresenta uma gama diversa de conteúdos [ligados por hiperligações (*links*)].

Diz-se no *site* – “Sobre o Site: Declaração de exoneração de responsabilidade” - que “O Gabinete de Comunicação da Câmara Municipal do Porto (GCCMP) gere este Portal com o objectivo de melhorar o acesso dos seus munícipes e público em geral à informação sobre as políticas municipais e sobre as iniciativas da Câmara Municipal do Porto (CMP).

O material contido neste sítio é constituído por informações de carácter geral que não são necessariamente exaustivas, rigorosas ou actualizadas.

Oferece, por isso, entre outra, um leque muito variado de informação – em diversos formatos, imagem, som, texto, *links*, etc. - , sobre:

- Autarquia – “informação relativa à autarquia, sua composição, organização, serviços ao munícipe, meios de contacto, documentos, etc.!”

- Presidente – mensagem do Presidente;
- A Cidade – “conjunto de informações relativas à Cidade do Porto, sua história, associações, fotografias, etc.”
- Informação – Notícias em destaque;
- Turismo e Lazer;
- Eventos – “informação necessária para melhor conhecer e visitar o Porto. Mantemos estas páginas permanentemente actualizadas para que viva o que se passa na cidade”;
- Gabinete do Município;
- Participe – “espaço dedicado a colher a sua opinião. Pretendemos que seja uma janela de diálogo preferencialmente dedicada aos portuenses”.

A questão está, pois, em saber em que medida constitui conjunto de informação “conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente”, de acordo com o disposto no art.º 6.º, alínea c), EstERC. Estes conceitos serão desenvolvidos infra.

Em primeiro lugar, a expressão “conteúdos” é interpretada em termos amplos.

Considerando que o âmbito normativo do direito à liberdade de expressão e informação (art.º 37.º, CRP) está consagrado de uma forma alargada, abrange, entre outros elementos, a propagação de opiniões, ideias, convicções, perspectivas, posições juízo, pensamentos. Pretende-se a criação de um espaço de discurso público aberto a todo o tipo de mensagens e à pluralidade de conteúdos.

Encontra-se a expressão “conteúdo” no art.º 35.º, n.º 1, da Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, doravante LT) e no art.º 20.º, n.º 1, al. a), Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro), com referência à responsabilidade do director pelo “conteúdo das emissões” e pelo “conteúdo da publicação”, respectivamente.

Os conteúdos representam, por isso, todas as matérias e assuntos, estendendo-se a toda a comunicação, de qualquer natureza, relativa aos mais diversos domínios e temas da vida, social, cultural, política, económica.

Note-se, aliás, que, neste campo, a Internet, é campo privilegiado para a expansão de um mercado de ideias a nível global, cobre conteúdos publicísticos de toda a espécie, sem excepção.

Considera-se, por isso, que a informação, tal como os restantes materiais fornecidos nos mais diversos formatos no *site* da CMP, representam “conteúdos” na acepção do art.º 6.º, alínea c), EstERC.

2.3. Regularidade da disponibilização

Mais, esses conteúdos do site www.cm-porto.pt são regularmente disponibilizados. Não se especifica se essa regularidade é diária, semanal, mensal. O importante é que os conteúdos sejam disponibilizados com algum método, pontualidade, cadência. Nesses termos, verifica-se de facto que o *site* está sujeito a actualização.

2.4. Sujeição a tratamento editorial e organização como todo coerente

Representando a CMP uma pessoa colectiva que disponibiliza regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos, importa averiguar em que medida esses conteúdos estão ou não “submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente”.

2.4.1. O conceito de conteúdos sujeitos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente

Importa, por outro lado, aprofundar alguns dos conceitos essenciais à caracterização geral do *site* da CMP, em particular da página Notícias, onde se inserem os conteúdos objecto da participação da CDU. Assim, quanto ao conceito de “conteúdos submetidos a tratamento editorial”, sublinha-se que o mesmo se aplica a meios que disponibilizam serviços de informação onde se incluem outros projectos para além dos estritamente noticiosos/jornalísticos. De facto, a qualidade de “conteúdos submetidos a tratamento editorial” extravasa o campo jornalístico, podendo aplicar-se a outros domínios e contextos de disponibilização de informação. Aliás, o tratamento editorial é praticado também por fontes de informação, sobretudo por fontes institucionais e oficiais, as quais aplicam critérios de pré-selecção de acontecimentos segundo “factores-notícia”, tal como fazem os órgãos de comunicação social. Os critérios usados num e noutro caso são, porém, distintos no que respeita às prioridades e objectivos que perseguem.

Assim, independentemente do tipo de conteúdos – jornalísticos ou de outra natureza – pode definir-se *tratamento editorial* como *o processo ou conjunto de actividades envolvidas na selecção, transformação e apresentação de uma matéria-prima informativa (normalmente, um acontecimento), com vista à sua divulgação pública através de um suporte mediático*. A montante, o tratamento editorial pressupõe o planeamento da edição/programação de acordo com a linha e os critérios editoriais orientadores do produto informativo. Com efeito, a filosofia e os objectivos editoriais (plasmados em documentos como, no caso das empresas jornalísticas, os estatutos editoriais) condicionam e influenciam decisivamente todo o processo de tratamento editorial.

2.4.2. Aplicação do conceito de conteúdos submetidos a tratamento editorial ao site da CMP

Aplicando os conceitos supra referidos ao site da CMP, recorda-se que, na já citada declaração de exoneração de responsabilidade divulgada no site, identifica-se o GCCMP como responsável pela sua gestão. Essa atribuição inscreve-se na competência mais geral daquele Gabinete, que consiste em coordenar e executar todas as acções de comunicação com o exterior, “preferencialmente” recorrendo “à mensagem escrita, através de publicação no *site* oficial da Câmara e de difusão pelos media” (cfr. “Linhas de Orientação nas Relações da Câmara do Porto com a Imprensa”). No plano dos procedimentos, e de acordo com o Presidente da Câmara, citado na deliberação da AACCS de 15 de Fevereiro de 2006 (“Deliberação sobre queixa do Sindicato dos Jornalistas relativamente ao Comunicado à Imprensa da Presidência da Câmara Municipal do Porto sobre ‘Regras de Relacionamento com os Media’”), o GCCMP “coordena e recolhe internamente toda a informação de interesse público, com vista à sua divulgação por meios próprios, ou através da Comunicação Social” (p. 4).

A informação disponibilizada no *site* da CMP incide “sobre as políticas municipais e sobre as iniciativas da Câmara Municipal do Porto”, destinando-se em primeiro lugar aos munícipes (“Declaração de Exoneração de Responsabilidade”). Este eixo temático

orienta os critérios editoriais substantivos a mobilizar na selecção dos acontecimentos que serão convertidos em notícias e divulgados ao público no *site*. Esta canalização tónica é produzida tendo em vista o público-alvo dessas notícias. Os conteúdos disponibilizados no site da CMP são, pois, sujeitos a tratamento editorial.

2.4.3. Organização dos conteúdos como um todo coerente

Outro conceito que importa analisar é o conceito de “todo coerente”. Uma análise do site da CMP mostra uma uniformidade na apresentação das peças informativas: cada uma recebe um título, seguido de uma abertura (*lead*) graficamente distinta. O corpo da notícia desenvolve a ideia enunciada na abertura. Cada peça é acompanhada por uma foto ou uma selecção de fotos apresentada em *slide-show*. Uma parte das notícias possibilita a visualização directa dos documentos originais que desencadeiam o próprio texto informativo (por exemplo, documentos oficiais, notícias publicadas noutros meios de comunicação social, entre outros). No final de cada peça é disponibilizado um campo de comentário. Quando se consulta uma notícia é perceptível o contexto temático em que foi colocada.

A organização como um todo coerente pressupõe, a montante, o planeamento e decisão da estrutura genérica do meio de comunicação, concretizando, entre outros aspectos, os níveis editorial, temático, programático, gráfico, iconográfico. Pressupõe, por outro lado, o controlo da publicação/difusão através do respectivo meio de comunicação. Pressupõe igualmente a autonomia de decisão no respeitante à selecção, elaboração e apresentação da informação e organização do produto informativo. Com efeito, a planificação e a edição de um órgão de comunicação social obedecem a uma hierarquia de comando que orienta, supervisiona, selecciona e decide as edições ou produtos informativos. Envolve também a disponibilização permanente do serviço informativo e a sua actualização regular.

Poder-se-ia, como faz a Participada, argumentar que o site da CMP não é organizado como um “todo coerente”, com base nos seguintes elementos:

- a) desigualdade da regularidade e da cadência de actualização de informação, de acordo com as zonas do *site* (secções como “Notícias” e “Agenda” contrastam, a este nível, com secções mais estáticas como “Presidente”, “Autarquia” e “Cidade”, com menor necessidade de actualização permanente);
- b) alberga ligações para *sites* externos (por exemplo, o campo “Turismo” remete para o site oficial do Turismo do Porto) de que se reconhece a ausência de controlo e se declina a responsabilidade pelos conteúdos aí divulgados.

Contudo, as diferenças de regularidade e cadência de actualização de informação, consoante as zonas do *site* da CMP, verificam-se também noutros *sites* (incluindo os de índole jornalística), facto relacionado com a flexibilidade da plataforma tecnológica que permite a diversificação e a sobreposição de serviços com recurso a distintas linguagens e formatos. A possibilidade de remeter para *sites* externos, independentemente da assumpção ou não da responsabilidade pelo material que aí se divulga, constitui outra das características da plataforma tecnológica.

Assim, a clareza da estrutura organizativa, a capacidade de hipertextualidade (o diálogo entre as diferentes zonas do site através de *hiperlinks*) e a centralização da gestão do site no GCCP constituem três elementos que apontam para a organização do site da CMP como *um todo coerente*.

2.5. Conclusão

Nestes termos, ao abrigo do art.º 6.º, alínea e), EstERC, a CMP está sujeita à supervisão e intervenção do Conselho Regulador da ERC, na medida em que, pelo site **www.cm-porto.pt**, disponibiliza regularmente ao público, através de redes de comunicações electrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente.

II.2. Da caducidade/prescrição

Ao abrigo do art.º 55.º, EstERC, as queixas devem ser apresentadas “no prazo máximo de 30 dias a contar do conhecimento dos factos e desde que tal conhecimento não ocorra passados mais de 120 dias da ocorrência da alegada violação”.

Alegou a Participada que o conhecimento dos factos que a denunciante considera susceptíveis de violarem “direitos, liberdades e garantias” ocorreu na data da sua publicação, o que ocorreu entre 7.11.05 e 27.7.06. Nessa medida encontrar-se-ia precluído o direito da denunciante e “o procedimento relativo aos textos publicados no Portal da CMP entre 7.1.05 e 5.5.06 encontra-se prescrito/caducado por terem decorrido mais de 120 dias da ocorrência da alegada violação”.

Esclareceu a denunciante que a sua participação não se reduz ao teor das notícias juntas, tomadas apenas como exemplos, mas sim ao conteúdo da totalidade do *site*. Existiria, no fundo, uma violação continuada do regime legal das actividades de comunicação social, com desrespeito pelos direitos, liberdade e garantias, na medida em que se inserem “permanentemente, textos com carácter pretensamente noticioso, que traduzem a versão do presidente da Câmara e da maioria absoluta da Coligação PSD/PP sobre diversos acontecimentos. Em particular, esses textos expressam opiniões e juízos de valor sobre as posições assumidas por eleitos dos partidos da oposição, organismos representativos dos trabalhadores e órgãos de comunicação social”.

Se a ERC estivesse limitada ao enquadramento jurídico feito pela denunciante, no sentido de apresentar a sua petição no âmbito do procedimento regulado pelo art.º 55.º, EstERC, equivaleria a aceitar, sob pena de falta de clareza e imprecisão da participação, que a concretização dos alegados comportamentos susceptíveis de configurar violação de direitos, liberdades e garantias ou de quaisquer normas legais ou regulamentares aplicáveis às actividades de comunicação social, foi feita com o conjunto de notícias juntas. De tal forma que, tendo a última notícia fornecida pela queixosa data de publicação de 27.7.2006, e não tendo esta esclarecido em que data ocorreu o conhecimento, teríamos que presumir que esse conhecimento se deu no dia da publicação e, conseqüentemente, aceitar a preclusão do direito da denunciante.

Todavia, a real pretensão da denunciante consubstancia-se em “analisar se [o site da CMP, sob a alçada da ERC] cumpre os princípios da imparcialidade e isenção a que estão obrigados os órgãos de comunicação social em geral e aqueles que são geridos por uma autarquia local em particular”, isto é, instar a ERC à análise da conformidade do site da CMP com o regime das actividades de comunicação social, em conformidade com as suas competências e atribuições.

Ora, ao abrigo do art.º 76.º, n.º 2, Código do Procedimento Administrativo, cumpre à ERC suprir as deficiências dos requerimentos. Mais, o princípio da decisão impõe um dever de pronúncia “sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral”. Desta forma, a ERC, superando o errado enquadramento jurídico feito na petição da denunciante, tem plenos poderes para proceder à análise do teor da petição.

Refere-se, ainda, que nada obsta a que o Conselho Regulador, no exercício das suas competências e atribuições de regulação e supervisão, analise a conformidade dos conteúdos do *site* da Câmara Municipal do Porto, no sentido de fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social, designadamente em matéria de protecção dos direitos, liberdades e garantias, sem estar limitada a sua apreciação aos factos alegados pela denunciante.

No fundo, procede-se aqui a uma convolação do procedimento que foi iniciado como participação, ao abrigo do art.º 55.º, EstERC, em procedimento de regulação e supervisão, não sujeito, por isso, aos prazos de prescrição/caducidade do primeiro.

III. CARACTERIZAÇÃO DOS CONTEÚDOS DIVULGADOS NO SITE DA CMP

III.1. Os conteúdos do *site* da CMP

Tendo verificado *supra* que os conteúdos do *site* da CMP representam conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente, importa nesta parte equacionar as questões que, do ponto de vista conceptual, se colocam relativamente ao objecto concreto e preciso da participação, isto é, os conteúdos emitidos na página/secção Notícias.

Recorda-se que a Participante não põe em causa a divulgação de “informações relevantes sobre a Cidade e o Município, bem como [a] normal divulgação de actividades de carácter municipal (espectáculos, assinatura de protocolos, visitas de personalidades, inaugurações, etc)”. É, isso sim, o conteúdo das “notícias” publicadas no *site* que, na sua perspectiva, é susceptível de configurar violação de direitos, liberdades e garantias, na medida em que, alega o queixoso, aí se inserem “permanentemente, textos com carácter pretensamente noticioso, que traduzem a versão do presidente da Câmara e da maioria absoluta da Coligação PSD/PP sobre diversos acontecimentos, [sendo que] esses textos expressam opiniões e juízos de valor sobre as posições assumidas por eleitos dos partidos da oposição, organismos representativos dos trabalhadores e órgãos de comunicação social”.

Torna-se, pois, necessário, analisar a página/secção onde são publicados esses textos, identificando as suas especificidades relativamente a outros conteúdos, sem perder de vista o seu enquadramento no conjunto do *site*.

No plano sociológico e comunicacional, o *site* da CMP pode ser definido como uma infraestrutura tecnológica que suporta processos de comunicação pública, sendo **o seu carácter público** justificado por quatro ordens de razões: a) a sua dependência de um organismo da Administração Pública [emissor]; b) os conteúdos divulgados estarem relacionados com o funcionamento das esferas públicas de deliberação e de intervenção

municipal; c) os conteúdos abrangerem a globalidade da sociedade civil [destinatários];
d) a plataforma tecnológica de suporte utilizada [meio] ser de natureza pública.

Num sentido lato, a caracterização do site da CMP indica, pois, que se poderá equiparar a um **órgão de comunicação social**. De facto, um órgão de comunicação social designa meios cuja finalidade habitual não reside na comunicação interpessoal mas na transmissão de uma mensagem, a partir de um centro emissor, para uma pluralidade de receptores; por outro lado, designa as próprias técnicas de difusão utilizadas, sobretudo ligadas à mecanização, aos progressos científicos e à electrónica.

O *site* da CMP (que, na verdade, se apresenta como “portal”) é gerido pelo GCCMP. É a este Gabinete que compete coordenar e executar todas as acções de comunicação com o exterior de qualquer membro do Executivo (presidente e vereadores), incluindo intermediar o contacto com os jornalistas (conforme documento “Linhas de Orientação nas Relações da Câmara do Porto com a Imprensa”, divulgado a 31 de Outubro de 2005). No site da CMP identifica-se como sua finalidade “melhorar o acesso dos seus munícipes e público em geral à informação sobre as políticas municipais e sobre as iniciativas da Câmara Municipal do Porto”, não se obliterando a sua vocação como órgão de comunicação social (vd. “Declaração de Exoneração de Responsabilidade”, em <http://www.cm-porto.pt/gen.pl?sid=cmp.sections/238>). O *site* da CMP constitui, assim, um canal que, em complementaridade com outros, fornece informações sobre a vida municipal, em primeiro lugar destinadas à comunidade que serve. Nessa medida, o *site* da CMP é equiparável a um órgão de comunicação social.

III.2. Replicação de técnicas e práticas próprias do jornalismo no site da CMP

Na Deliberação 2/IND-I/2007, de 27 de Junho de 2007, o Conselho Regulador teve oportunidade de se pronunciar sobre a distinção entre o trabalho jornalístico e o de outras profissões ligadas à comunicação, tais como a publicidade e as relações públicas (incluindo as agências de comunicação), cuja delimitação de fronteiras assenta na subdivisão entre ofícios da persuasão e da informação, mobilizados por distintas intencionalidades. Trata-se de uma fronteira que visa demarcar as actividades que se

destinam explicitamente a convencer e a seduzir, como sucede com os publicitários ou os comunicadores de empresa, daquelas que apenas se propõem difundir informação e gerir espaços de debate público. A distinção entre “persuasão” e “informação” é incontornável no plano normativo e da deontologia profissional. As profissões da persuasão visam convencer e seduzir, enquanto a profissão jornalística se legitima historicamente invocando o objectivo de assegurar ao cidadão um tipo de informação que não se apresenta *a priori* vinculada à finalidade pragmática de vender um produto ou promover uma instituição ou uma causa. Não obstante a impossibilidade de separar radicalmente as duas atitudes e intencionalidades, é suposto que o jornalista possa manter uma atitude de distanciamento em face dos acontecimentos que reporta.

No que se refere à informação disponibilizada no site da CMP, ela pertence ao domínio da persuasão, independentemente de os seus modos de produção e apresentação se basearem em técnicas jornalísticas.

Não se enquadrando num tipo de informação jornalística, a informação disponibilizada no site da CMP enquadra-se, contudo, no tipo de comunicação denominada “institucional”. Isso mesmo é, aliás, reconhecido, pela Participante no já citado documento que acompanha a participação, quando afirma que o site é um meio de comunicação institucional da CMP (ponto I.1. supra).

Assim, ao contrário do que a CMP afirma, na sua resposta à ERC (ponto 11), de que “não prossegue uma actividade de comunicação social, tal como esta é definida tanto na CRP, na Lei 2/99, de 31/1 (Lei de Imprensa)”, querendo com isso dizer que a CMP (através do seu site) não pratica actividade jornalística, ela exerce, contudo, uma actividade de comunicação social de tipo institucional. Trata-se, todavia, de um tipo de comunicação que não se encontra vinculado aos códigos e normas que regem o jornalismo, como, aliás, decorre da já citada “Declaração de exoneração de responsabilidade”, divulgada no *site*. De facto, a actividade da CMP, como a de outros órgãos da Administração Pública, possui uma dimensão política, assente no princípio da democracia, e outra administrativa, regida pelo princípio da eficácia. Os conteúdos emitidos no site da CMP, incluindo os invocados pela queixosa, preenchem no seu

conjunto uma função política e uma função administrativa, como adiante se procura demonstrar.

III.3. Natureza da comunicação divulgada no site da CMP

A complexidade identitária e organizativa dos organismos municipais, com uma configuração simultaneamente política e administrativa, reflecte-se na natureza e características da comunicação municipal. Nestes, como noutros organismos públicos, a comunicação afirma-se como um instrumento indispensável à acção executiva. Essa comunicação envolve práticas formais (previstas e institucionalizadas por lei) tais como, no caso da CMP, as citadas no ponto II.1., n.º 1, e informais (não institucionalizadas por lei).

As práticas de comunicação informais possuem um cunho menos administrativo e mais político, não se encontrando juridicamente enquadradas de forma explícita. O seu objectivo não consiste apenas na divulgação das políticas e das actividades da autarquia mas também numa intervenção no debate e crítica travados no espaço público em torno da autarquia e do seu governo. Aliás, o princípio da democracia, ao impor uma dinâmica representativa das diversas correntes de opinião das populações locais, favorece a emergência de suportes e de medidas de comunicação que contribuam para uma aproximação das populações aos seus representantes e incentivem a participação pública.

Analise-se, então, como esse princípio se realiza no site da CMP.

III.4. A página “Notícias” no site da CMP

O site da CMP disponibiliza automaticamente no eixo central da página de abertura uma secção de “Notícias” com conteúdos que se podem classificar como de índole informativa, obedecendo a ordenação das “peças” a uma ordem cronológica (das mais recentes para as mais antigas). Acede-se, de modo alternativo, a este campo de “Notícias”, seleccionando uma opção disponível no menu horizontal no topo da página

– verifica-se a mesma lógica cronológica de ordenação de cada “peça”, embora, nesta sub-página, diferentemente da página de abertura, sejam visíveis, numa coluna à direita, os 15 itens em que são tematicamente arrumadas as notícias (Ambiente, Animação e Cultura, Desporto, etc.). Para além de critérios na selecção da informação divulgada, é visível a existência de critérios temáticos na disposição dessa mesma informação. Para além da informação sobre a actualidade municipal, a página/secção “Notícias” inclui frequentemente comentários e críticas a notícias publicadas ou difundidas por meios de comunicação social sobre a autarquia e os seus órgãos políticos. É esse tipo de conteúdos que a CDU expressamente visa na participação que apresentou à ERC.

Analisando alguns dos textos inseridos nessa página, verifica-se que se trata não apenas de conteúdos do tipo da comunicação prevalecente na generalidade das páginas do site, de promoção das actividades da autarquia e do espaço geográfico em que intervém, mas de comunicação política, de “resposta” e “reposição da verdade” por parte do executivo camarário perante os munícipes, face a críticas e alegadas inverdades providas de adversários políticos ou de notícias publicadas em meios de comunicação social. Esses conteúdos correspondem à “linha editorial” do site, tal como definida na “Declaração de exoneração de responsabilidade”, onde se afirma que “O Gabinete de Comunicação da Câmara Municipal do Porto (GCCMP) gere este Portal com o objectivo de melhorar o acesso dos seus munícipes e público em geral à informação sobre as políticas municipais e sobre as iniciativas da Câmara Municipal do Porto (CMP)” e, ainda, que “[o] material contido neste sítio é constituído por *informações de carácter geral que não são necessariamente exaustivos, rigorosos ou actualizados*” (itálico acrescentado no texto). O objectivo de transparência relativamente aos conteúdos emitidos no site encontra-se, pois, assegurado.

A título exemplificativo, e não existindo em Portugal estudos sobre esta matéria, citam-se investigações realizadas no contexto da realidade norte-americana sobre a utilização da Internet por instituições públicas. Doris Graber e Brian White, da Universidade de Illinois, Chicago, estudaram, no início de 2000, a informação governamental disponibilizada em páginas da Internet. Na apresentação dos resultados desse estudo, os investigadores enfatizaram as directrizes básicas do Office of Management and Budget para a manutenção dos *sites* nos EUA: as páginas devem ser desenvolvidas tendo em conta o plano geral de actuação do organismo e a adequação aos seus objectivos e missão; a informação disponibilizada deve ser exacta, relevante, actualizada e completa e deve reflectir as políticas de actuação vigentes (Graber, 2000).

Acresce que a garantia de pluralismo e de confronto de diferentes correntes de opinião providas dos cidadãos e de membros dos diversos órgãos municipais está assegurada através de dispositivos que, no site, permitem materializar esses princípios, tais como “Fale Connosco”; “Opinião”; “Consulta”; “Comentários”.

IV. CONCLUSÃO

O site da CMP constitui um canal que, em complementaridade com outros da responsabilidade da autarquia, fornece informações sobre as políticas municipais e as iniciativas da Câmara Municipal do Porto, em primeiro lugar destinadas à comunidade que serve.

A comunicação veiculada no site da CMP é uma comunicação de tipo institucional, que envolve práticas de comunicação formais, previstas e institucionalizadas por lei, e informais, que não se encontram juridicamente enquadradas de forma explícita, cujo objectivo consiste não apenas na divulgação das políticas e das actividades da autarquia mas também na intervenção no debate e crítica travados no espaço público em torno da autarquia e do seu governo. A página “Notícias” na qual se inserem os conteúdos que motivaram a participação, insere-se neste último tipo de comunicação.

Excluída a aplicabilidade da Lei de Imprensa conforme o ponto II.1, n.º 1, supra, por se ter verificado que o *site* da CMP não constitui uma publicação, entende-se que os seus conteúdos não estão sujeitos àquele texto legal.

A falta de um corpo normativo específico que regule o tipo de conteúdos publicados no site da CM – comunicação institucional – implica que se recorra aos princípios gerais de direito, ao regime constitucional da liberdade de expressão, aos instrumentos jurídicos internacionais, aos Estatutos da ERC e quanto à matéria da responsabilidade o regime comum da responsabilidade civil (art.ºs 483.º e ss., Código Civil) e da responsabilidade penal (art.ºs 26.º a 29.º, Código Penal).

O art.º 37.º, CRP, consagra a liberdade de expressão e de informação como direito, liberdade e garantia de grande amplitude, atribuindo a qualquer pessoa, singular ou

colectiva, “o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações” (n.º 1), sendo que “o exercício destes direitos não pode ser impedido nem limitado por qualquer tipo ou forma de censura” (n.º 2).

A expressão do pensamento é um *direito comum a todas as pessoas*, traduzindo-se na sua exteriorização a uma pluralidade de pessoas (art.º 10.º, Convenção Europeia dos Direitos do Homem) - dimensão substantiva do direito -, por qualquer meio (cfr. art.º 19.º Declaração Universal dos Direitos do Homem) - a dimensão instrumental do direito.

Como meio de comunicação a *internet* permitiu o desenvolvimento de uma comunicação de massas que, anteriormente, só era possível às grandes empresas de comunicação. Globaliza-se a esfera de debate público, ao permitir a distribuição de material informativo e a troca aberta de informações e ideias.

Esta esfera de comunicação, que acarreta um impacto profundo no domínio dos direitos fundamentais da comunicação e introduz alterações a noções como a protecção dos direitos de personalidade, o acesso à informação, a proibição da censura, o licenciamento e a regulação, nasce, contudo, alheia a uma qualquer disciplina estadual, permitindo facilmente transpor as restrições à liberdade de expressão.

Há que notar, todavia, que, ainda que o meio de comunicação seja a *internet* a liberdade de expressão e informação não é absoluta, encontrando restrições nos termos do art.º 18.º, CRP, e na concordância que possa ser necessário estabelecer em caso de conflito com outros direitos de igual dignidade constitucional.

Estando o site da CMP, sob regulação da ERC, compete-lhe apreciar em que medida os seus conteúdos se encontram dentro dos limites salvaguardados pela liberdade de expressão ou se devem ser restringidos em face de outros direitos.

Atente-se, por exemplo, nas exigências de pluralismo e confronto de opiniões (art.ºs 37.º, 39.º, n.º 1, als. a), f), CRP, 7.º, al. a), 8.º, als. a) e e), EstERC), na protecção dos direitos, liberdades e garantias pessoais, incluindo o direito de resposta (art.º s 39.º, n.º 1, als. d), g), CRP, 7.º, al. f), 8.º, al. d), f), j), 24.º, n.º 3, al. a) e no respeito pelas normas

reguladoras das actividades de comunicação social que forem aplicáveis (art.º 39.º, n.º 1, al. e), CRP, art.º 8.º, al. j), 24.º, n.º 3, als. a), c), EstERC).

Relativamente às exigências de pluralismo e confronto de opiniões, cabe recordar que a liberdade de comunicação social se desdobra no direito a informar, de se informar e de ser informado. Interessa, nesta fase, a matéria que se refere à liberdade de difusão de informações e de opiniões.

Ora, é certo que o efectivo exercício do direito de informar depende da disponibilidade de meios técnicos e financeiros, que nem todos têm em igual medida. De facto, se qualquer pessoa pode escrever e publicar comunicados, folhas informativas, nem todos dispõem de prensas ou emissores de radiodifusão.

É certo que a *internet* permitiu a modificação destes pressupostos, admitindo a troca globalizada de informações e bastando, para tal, o acesso a um computador. Mas se um munícipe, por exemplo, pode criar uma *web page* distinta daquela da CMP e aí expressar as suas opiniões e informações, coisa diferente é divulgá-las no próprio site da CMP.

O que se pergunta é em que medida se deve entender que existe um direito a divulgar certo texto no *site* da CMP ou se, pelo contrário, e como acontece em relação a uma qualquer publicação, esse direito está reservado ao GCCMP que gere o Portal.

A resposta a esta pergunta tem que ser encontrada no próprio objecto e fim subjacente ao *site*.

Ora, o *site* da CMP tem por função fornecer informação, em primeiro lugar aos munícipes, sobre um conjunto de dados a respeito da Autarquia, incidindo “sobre as políticas municipais e sobre as iniciativas da Câmara Municipal do Porto”. Sendo um órgão de comunicação institucional do Município, move-se no sentido de proporcionar o debate aberto e crítico do funcionamento das instituições democráticas pela generalidade da sociedade civil.

Se nos meios de comunicação social tradicionais - imprensa, televisão e rádio - não só os operadores estão sujeitos a regras estritas de cumprimento de pluralismo e contraditório, como os próprios jornalistas se regem por um código deontológico e

regras profissionais que impõem a abertura às diferentes opiniões, o mesmo não se verifica num meio de comunicação institucional como o é o site da CMP.

Daí que o debate democrático, e que é a *ratio* daquele site, só será alcançado se ele estiver aberto ao confronto de opiniões, tanto da sociedade civil, como das forças partidárias de oposição ao executivo camarário, como, aliás, de quaisquer destinatários de críticas expressas no próprio *site*.

Ora, a existência, no site, de dispositivos abertos ao público, tais como, “Fale Conosco”; “Opinião”; “Consulta”; “Comentários” permite materializar princípios de pluralismo, assegurando a expressão de diferentes correntes de opinião e a participação efectiva dos cidadãos.

Assim, conquanto o site esteja aberto à divulgação de informação proveniente não só do GCCMP, mas de toda a sociedade civil, incluindo os demais partidos de oposição, deve considerar-se respeitado o pluralismo.

Faça-se notar, ainda, que os conteúdos divulgados no site da CMP, apesar de não assumirem carácter jornalístico, não se lhes aplicando, assim, os normativos legais e deontológicos do jornalismo, estão sujeitos no entanto à observância do direito de resposta e ao respeito dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Como afirmado *supra*, a liberdade de expressão, como qualquer outro direito, liberdade e garantia, tem sempre como limite os direitos fundamentais dos outros.

Perante a existência de uma ofensa a um direito, liberdade e garantia sempre cabe ao ofendido o direito de participação para a ERC (art.º 55.º e ss., EstERC), entidade competente, como vimos, para regular o site da CMP e para garantir os direitos fundamentais em causa (art.º 7.º, al. f), art.º 8.º, al. d), EstERC).

Mas o exercício de um tal direito exige concretização pelo Participante. Seria, pois, necessário que o Participante não se limitasse a dizer que o conteúdo das notícias publicadas no *site* institucional da CMP é susceptível de configurar violação de direitos, liberdades e garantia, mas que clarificasse o texto, os direitos em causa e a violação ocorrida, sob pena de a participação pecar por falta de objecto.

Daí que, sem a análise de uma concreta violação de direitos, liberdades e garantias, apenas se pode recordar que os conteúdos publicados no site da CMP devem respeitar os direitos, liberdades e garantias dos outros.

Por último, faça-se notar que perante informações ou notícias divulgadas naquele site é admitido o exercício do direito de resposta e de rectificação. O direito constitucional consagrado no art.º 37.º, n.º 4, CRP, não cede perante o meio de comunicação social em causa, ou sequer perante a plataforma utilizada. Deve, por isso, ser assegurado no site, a todas as pessoas, singulares ou colectivas, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação.

Quanto ao regime jurídico a aplicar quanto aos pressupostos e condições de exercício de um direito de resposta, só o caso concreto determinará qual o corpo normativo analogicamente aplicável. De facto, a multiplicidade de conteúdos passíveis de divulgação na internet poderá determinar a aplicação da Lei de Imprensa, Lei da Rádio ou Lei da Televisão, com as necessárias adaptações, consoante se tratem de conteúdos escritos, áudio ou audiovisuais.

Deliberação

Na sequência da participação subscrita pela CDU – Coligação Unitária Democrática - da cidade do Porto, a propósito do site institucional da Câmara Municipal do Porto por, alegadamente, o conteúdo das notícias publicadas no *site* institucional da CMP ser susceptível de configurar violação de direitos, liberdades e garantias, na medida em que nele se inserem “permanentemente, textos com carácter pretensamente noticioso, que traduzem a versão do presidente da Câmara e da maioria absoluta da Coligação PSD/PP sobre diversos acontecimentos”;

Considerando que o site da CMP constitui um canal que, em complementaridade com outros da responsabilidade da autarquia, fornece informações sobre as políticas municipais e as iniciativas da Câmara Municipal do Porto, em primeiro lugar destinadas à comunidade que serve;

Considerando que a comunicação veiculada no site da CMP é uma comunicação de tipo institucional, que envolve práticas de comunicação formais, previstas e institucionalizadas por lei, e informais, que não se encontram juridicamente enquadradas de forma explícita, cujo objectivo consiste não apenas na divulgação das políticas e das actividades da autarquia mas também na intervenção no debate e crítica travados no espaço público em torno da autarquia e do seu governo;

Considerando que a página “Notícias” na qual se inserem os conteúdos que motivaram a participação, se inclui neste tipo de comunicação;

Considerando que a garantia de pluralismo e de confronto de diferentes correntes de opinião providas dos cidadãos e de membros dos diversos órgãos municipais está assegurada através de dispositivos que, no site, permitem materializar esses princípios, tais como “Fale Connosco”; “Opinião”; “Consulta”; “Comentários”;

Considerando que os conteúdos emitidos no site correspondem à sua “linha editorial”, definida na “Declaração de exoneração de responsabilidade”, estando, assim, assegurado o objectivo de transparência;

O Conselho Regulador

1. Nota, relativamente ao objecto da presente participação, que, nos casos de ofensa a um direito, liberdade e garantia, sempre cabe ao ofendido o direito de participação à ERC (art. 55.º ss., EstERC), entidade a quem cabe exercer competências de supervisão e regulação relativamente ao sítio da Câmara Municipal do Porto e garantir os direitos fundamentais em causa, nos termos do art. 7.º, al. f), e art. 8.º, al. d), EstERC.

2. Salaria que cabe ao Participante, no entanto, especificar, em concreto, quais os direitos cuja violação é alegada, sob pena de a participação em causa pecar por falta de objecto.
3. Acentua, não obstante, que, perante informações ou notícias divulgadas no sítio da Câmara Municipal do Porto, o direito de resposta é reconhecido a todas as pessoas, singulares ou colectivas.
4. Delibera, não dar seguimento à participação da CDU – Coligação Democrática Unitária – da cidade do Porto porque a especificação a que se refere o ponto 2. não se verificou no caso em apreço, nem resultou da análise efectuada.
5. Assinala à Câmara Municipal do Porto as especiais responsabilidades que lhe impendem no plano do equilíbrio exigível aos órgãos da administração em todos os tipos de suportes de comunicação por ela detidos.

Lisboa, 7 de Novembro de 2007

O Conselho Regulador da ERC

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira