

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



**Deliberação
1/PLU-I/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Queixa de Ilda Figueiredo, Vereadora da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, contra o boletim Gaia Informação Municipal, o site institucional da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e o portal Gaia Global

Lisboa

29 de Julho de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/PLU-I/2009

Assunto: Queixa de Ilda Figueiredo, Vereadora da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, contra o boletim *Gaia Informação Municipal*, o site institucional da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e o portal *Gaia Global*

I. A queixa

1. Deu entrada na ERC, a 5 de Janeiro de 2009, uma queixa apresentada por Ilda Figueiredo, vereadora no município de Vila Nova de Gaia pela Coligação Democrática Unitária (CDU), contra a publicação *Gaia Informação Municipal* de Vila Nova de Gaia, o *site* da Internet da mesma Câmara Municipal (www.cm-gaia.pt) e o portal do cidadão, *Gaia Global*, igualmente na dependência daquele município (www.gaiaglobal.pt).
2. Diz a Queixosa que, na qualidade de vereadora da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, “por diversas vezes insisti[u] na necessidade de pluralismo nas publicações municipais, nomeadamente no boletim municipal, que é publicado mensalmente desde o início do presente mandato, em Dezembro de 2005”, apenas conseguindo “que tal se verificasse em três ou quatro exemplares”.
3. Alegando que a falta de pluralismo naquela publicação municipal se agudizou no último ano, a Queixosa defende que as diferentes edições “são autênticos documentos de propaganda e de auto-promoção do Presidente, Vice-Presidente e outros membros da maioria PSD/CDS da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia”. Considerando, ademais, todos os actos eleitorais que terão lugar no decurso de 2009, a Queixosa solicita a intervenção da ERC “com o objectivo de garantir o pluralismo em publicações que se apresentam como municipais”.

4. Convidada a aclarar o seu pedido, indicando situações concretas em que não tivesse sido garantido o acesso da CDU à aludida publicação, a Queixosa, em resposta com entrada na ERC a 26 de Janeiro de 2009, veio informar que, no universo das 38 edições publicadas até àquela data, a CDU, “enquanto força política com representação no Executivo Municipal”, foi referida num total de 7 edições.
5. Em 3 destas 7 edições, afirma a Queixosa, a CDU terá sido referida mediante a publicação da fotografia da vereadora Ilda Figueiredo, numa das vezes com a simples informação do cargo por si ocupado (n.º 1 - Dez. 05), noutra noticiando-se uma visita que a vereadora realizou a duas freguesias do concelho (n.º 9 - Ago. 06), e a terceira ilustrando um pequeno texto sobre a posição da CDU relativamente a questões ligadas a bairros sociais locais (n.º 10 - Set. 06).
6. Na mesma resposta, acrescenta a Queixosa que 3 textos da sua autoria foram inseridos em 3 números de 2007 (n.º 23 - Out. 07; n.º 24 - Nov. 07; n.º 25 - Dez. 07) e um outro na edição de Janeiro de 2008 (n.º 26).
7. Segundo afirma a vereadora, outros textos por si assinados não terão sido publicados no boletim, nomeadamente “um texto designado *Descontentamentos* [que] foi enviado por *email* em 10.10.2007, [e] não foi publicado, sem qualquer explicação. Um outro, designado *Três Anos de Mandato*, enviado por *email* em 17.06.2008, também não foi publicado, apesar de solicitado expressamente por *email* de 13.06.2008.”
8. Ilda Figueiredo afirma ainda que “a partir de Janeiro de 2008 não houve publicação de qualquer posição da CDU (ou de qualquer outro partido da oposição) no boletim, apesar de para ali serem enviadas regularmente mensagens por *email*, designadamente sobre diversas visitas, conferências e notas de imprensa da CDU.”
9. Com o objectivo de confirmar os factos denunciados, a vereadora da CDU remete à ERC os artigos de opinião de que é autora, uns publicados pelo boletim, outros não publicados, bem como uma relação das iniciativas desencadeadas pela CDU junto da maioria camarária, com vista à correcção da situação descrita (*Proposta de Recomendação* apresentada pela CDU na Assembleia Municipal de Vila Nova de

Gaia datada de 16 de Fevereiro de 2006 e a acta n.º 21 da *Reunião Pública* da Câmara Municipal, de 27 de Agosto de 2007).

10. Reiterando que os factos enunciados se estendem ao *site* municipal e ao portal do cidadão *Gaia Global*, ambos dinamizados pela Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a Queixosa afirma que “o referido boletim é apenas um dos meios informativos da autarquia: muito mais abrangentes são os sites www.cm-gaia.pt e www.gaiaglobal.pt, onde continua a ser total a ausência de opiniões da oposição.”
11. A 19 de Fevereiro de 2009, deu entrada na ERC uma segunda queixa apresentada pela vereadora Ilda Figueiredo contra a publicação *Gaia Informação Municipal*, a propósito da sua edição de Fevereiro (n.º 39), desta feita, motivada pelo “corte da parte final” de um artigo de opinião por si escrito.
12. Nas palavras da vereadora da CDU, este corte é “um acto censório que só poderá merecer a mais viva reprovação, tanto mais quando a parte cortada se refere especificamente às questões de pluralismo e de legalidade”.
13. Perante o exposto, Ilda Figueiredo, vereadora da CDU na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, solicita a intervenção desta entidade.

II. A defesa do Denunciado

14. Informado do teor da queixa remetida à ERC por Ilda Figueiredo, vereadora da CDU, o presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, Luís Filipe Menezes, em resposta com entrada na ERC a 27 de Janeiro de 2009, advoga que “é totalmente falso, porque desprovido de qualquer fundamento, roçando até a calúnia, tudo o que vem alegado na queixa apresentada nessa entidade reguladora, contra o boletim municipal de Vila Nova de Gaia, pela senhora vereadora da CDU.”
15. O presidente da edilidade afirma que a publicação municipal em questão é um instrumento de comunicação institucional produzido “com o único objectivo de publicitar e informar os munícipes da actividade autárquica (...) de forma objectiva e rigorosa, sem carácter opinativo ou doutrinário”.

- 16.** Luís Filipe Menezes defende ainda que não cabe a este tipo de publicações “substituir-se aos jornais, nem reservar em todos os seus exemplares um espaço para a opinião de cada um dos onze vereadores e outros titulares de órgãos autárquicos, sob pena de se desvirtuar totalmente a sua razão de ser”. Não obstante, menciona que tem “sido prática antiga e regra de ouro seguida pelo executivo (...) dar voz, com sentido de equilíbrio, à opinião das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos, no escrupuloso cumprimento do princípio do pluralismo político.”
- 17.** Acrescenta o presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia que “o boletim municipal, no espaço específico para o efeito reservado, desde sempre tem permitido exercer o direito de opinião aos senhores vereadores de todos os quadrantes políticos que integram o executivo, em condições de plena igualdade e sem qualquer tipo de discriminação”. Por essa razão, defende que a vereadora da CDU, “apesar de não ter nenhum pelouro atribuído, tem visto, ainda assim, no quadro da necessária proporcionalidade, a sua actividade autárquica registada” no boletim *Gaia Informação Municipal*, publicação que “pauta o seu critério editorial pela equidade de tratamento entre todas as forças políticas representadas na autarquia”.
- 18.** Por todas as razões invocadas, o presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia contesta as acusações da vereadora Ilda Figueiredo, considerando que é “totalmente falsa e descabida a alegação (...) de que só em três ou quatro exemplares tenha existido pluralismo, como são igualmente falsas todas as suas outras imputações de falta de pluralismo, nomeadamente no sítio da Câmara Municipal de Gaia”.
- 19.** Para o autarca, as acusações proferidas confundem “o espaço dedicado ao relato objectivo e rigoroso da actividade própria do exercício de funções administrativas (...) de um qualquer executivo municipal, com o espaço, necessariamente reduzido, dedicado exclusivamente à publicitação do exercício do direito de opinião.”
- 20.** Na opinião do responsável da edilidade, só o facto de 2009 ser um ano de eleições motiva a vereadora da CDU a apresentar queixa à ERC, acrescentando que “o

presidente da Câmara, o vice-presidente da Câmara e os senhores vereadores com pelouro – por força dos poderes de representação e responsabilidades municipais que lhes são inerentes, e no âmbito das competências que a lei lhes confere – têm de adquirir, necessariamente, uma visibilidade proporcional e incomensuravelmente superior, no boletim municipal, ou no sítio da Internet da Câmara”, quando comparada com a visibilidade dos vereadores sem qualquer pelouro atribuído.

21. Relativamente à acusação de censura no respeitante a um artigo da *Queixosa* cuja publicação foi dividida por duas edições do *Gaia Informação Municipal*, refere o Denunciado que o texto era subordinado ao tema do Plano e do Orçamento para 2009, sendo certo que a nota final dizia respeito à Directiva n.º 1/2008, sobre as publicações periódicas autárquicas. Defende o Denunciado que os serviços pensaram que essa nota se dirigia a eles, não fazendo parte do texto a publicar. Por outro lado, o texto era demasiado extenso para caber no espaço da publicação periódica dedicado às colunas dos vereadores da oposição.
22. Tudo visto, o Denunciado solicita à ERC que “a queixa em apreço seja sumariamente arquivada”.

III. O boletim *Gaia Informação Municipal*

23. *Gaia Informação Municipal* é uma publicação de periodicidade mensal, com existência desde Dezembro de 2005, ano da tomada de posse do actual executivo municipal, liderado por uma coligação entre o PSD e o CDS-PP denominada *Coligação Gaia na Frente*. Inscreve-se no âmbito das publicações institucionais, porquanto, provindo de um organismo público, se estabelece como veículo de comunicação entre a instituição que a edita – a Câmara Municipal – e o seu público-alvo – os munícipes. A Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia detém a propriedade da publicação, cuja responsabilidade editorial se encontra a cargo da Direcção Municipal de Comunicação e Informação.
24. Na sequência da queixa apresentada pela vereadora da CDU, o presidente da Câmara Municipal, em resposta dirigida à ERC, informa que o dito boletim se

apresenta “*com o único objectivo de publicitar e informar os munícipes da actividade autárquica (...) como instrumento de comunicação institucional, os principais eventos e actividades da Câmara são nele divulgados, de forma objectiva e rigorosa, sem carácter opinativo ou doutrinário, na perspectiva de informar os munícipes, promover e relevar as actividades desenvolvidas pelos órgãos autárquicos e respectivos titulares, em prol do Município de Vila Nova de Gaia*”.

- 25.** Com uma tiragem mensal de 18.000 exemplares, este boletim apresenta um número variável de páginas, não ultrapassando as três dezenas por edição. Trata-se de uma publicação impressa a cores no formato de revista, composta por diversos textos (20 em média), que na maioria não se encontram assinados e são ilustrados com o recurso profuso a imagens fotográficas.
- 26.** O *Gaia Informação Municipal* é de distribuição gratuita, estando igualmente disponível mensalmente ao público em formato digital, na página electrónica da autarquia (www.cm-gaia.pt).
- 27.** Ao nível da sua composição gráfica, apresenta uma paginação com uma base de quatro colunas, sendo que os textos não preenchem mais de três dessas colunas. Regra geral, todos os textos são editados com várias imagens, as quais surgem publicadas a toda a largura da página (quatro colunas), a metade da página (duas colunas), ou apenas a uma coluna.
- 28.** Relativamente às temáticas abordadas, o boletim *Gaia Informação Municipal* caracteriza-se, como é próprio deste género de publicação, pelo enfoque que confere às acções desenvolvidas pela Câmara Municipal, incidindo preferencialmente em matérias relativas à resolução de problemas que afectam a vida local e na divulgação de iniciativas que resultam em prol da comunidade e dos munícipes.
- 29.** Ao nível da sua organização interna, não se estrutura com base em secções fixas nos diferentes números, variando a sua organização temática de acordo com os acontecimentos noticiados. As temáticas vêm identificadas em rodapé e enquadram-se em áreas como a Educação, Ambiente, Território, Planeamento, Cultura, Lazer, Solidariedade, Município, Freguesias, Equipamentos, Economia e Investimento, entre outras.

30. A página 3 de *Gaia Informação Municipal*, por seu turno, é reservada à publicação do editorial, que é invariavelmente assinado pelo presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.
31. Apesar de não existir uma secção de “opinião” fixa, algumas edições consultadas, num total de 7 edições mensais (Dezembro de 2008 a Abril de 2009), apresentam textos de opinião, que são por regra da autoria de vereadores do município, com ou sem pelouro atribuído. Assim, a análise das 3 últimas edições de 2008 e das 4 primeiras de 2009, remetidas à ERC pelas partes ou acedidas por via electrónica no *site* da câmara municipal, mostra que a publicação de textos de opinião não obedece à existência de uma secção ou rubrica específica para esse efeito. A título meramente ilustrativo, vejam-se: a edição n.º 35 do boletim (Outubro, 2008, p.16), que apresenta um artigo assinado por Mário Dorminsky, vereador da Cultura, Património e Turismo; a edição n.º 39 (Fevereiro, 2009, p. 22), com um texto da autoria de Barbosa Ribeiro, vereador do PS; a n.º 40 (Abril, 2009, p. 22), com um artigo assinado por Ilda Figueiredo, vereadora da CDU.

IV. Análise e fundamentação

32. Nos termos do artigo 8.º, alínea e), dos Estatutos da ERC (doravante, EstERC), aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, compete à ERC garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social. O artigo 24.º, n.º 3, alínea q), do mesmo diploma, atribui ao Conselho Regulador a incumbência de proceder à identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública, na perspectiva da defesa do pluralismo e da diversidade, podendo adoptar as medidas necessárias à sua salvaguarda.
33. O princípio do pluralismo constitui um valor estruturante do ordenamento jurídico democrático português. Encontra assento no artigo 2.º da Constituição, que qualifica a República Portuguesa como “um Estado de direito democrático, baseado (...) no pluralismo de expressão e organização política democráticas”. Tal princípio é,

inclusivamente, erigido à posição de limite material à revisão constitucional, pelo artigo 288.º, alínea i), da Constituição. No tocante à comunicação social, a Constituição determina, no seu artigo 38.º, n.º 6, que “[a] estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem (...) assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião”. O princípio do pluralismo político, na sua dimensão interna, impõe que os partidos e formações políticas possam ter acesso, em condições não discriminatórias, aos veículos públicos de comunicação, de modo a permitir aos cidadãos o conhecimento das diversas tendências e posições em confronto e a contribuir para a livre formação da opinião pública, condição absolutamente necessária à realização do Estado de Direito (cfr. ALBERTO ARONS DE CARVALHO *et alia*, *Direito da Comunicação Social*, 2.ª edição, Cruz Quebrada, 2005, p. 51).

- 34.** Em virtude do princípio democrático (v. os artigos 2.º e 235.º, n.º 1, da Constituição), a vontade juridicamente imputável a um município, enquanto pessoa colectiva, é formada mediante a concorrência dos contributos oferecidos pelos membros dos seus órgãos, eleitos pelas diversas forças políticas. Afigurar-se-ia como uma grave entorse a tal princípio estruturante considerar admissível que a estratégia de comunicação institucional da autarquia como um todo reflectisse apenas as opiniões da força política maioritária e tivesse como protagonistas exclusivos o Presidente da Câmara e os membros dos órgãos autárquicos eleitos por uma mesma formação política. Por outro lado, importa recordar que, não obstante semelhantes publicações serem dotadas, por via de regra, de uma intencionalidade de persuasão que é estranha ao jornalismo, não deixam, por isso, de constituir veículos de comunicação de entidades públicas, sendo financiadas mediante recurso às receitas públicas, inclusivamente de natureza tributária, tipificadas nos artigos 10.º e seguintes da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
- 35.** O próprio direito de oposição, constitucionalmente reconhecido no artigo 114.º da Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Oposição, aprovado pela Lei n.º

24/98, de 26 de Maio, impõe este entendimento. Com efeito, nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º do diploma legal referido, são titulares do direito de oposição os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores representados nos órgãos das autarquias locais, independentemente do exercício ou não de funções executivas. O artigo 6.º do mesmo diploma, por seu turno, vem atribuir aos titulares do direito de oposição o direito de presença e participação em todos os actos e actividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem. Ora, em virtude da natureza e função das publicações periódicas autárquicas em causa, *maxime* no que toca ao seu escopo de divulgação da vontade e das actividades atribuíveis à pessoa colectiva em questão, bem como das considerações expendidas a propósito do princípio do pluralismo, importa concluir que a participação da “oposição” nas publicações autárquicas de cariz institucional não pode ser recusada pela maioria que controla o executivo autárquico, sob pena de violação do direito fundamental de oposição, bem como das exigências mínimas em matéria de pluralismo.

- 36.** Com vista ao exercício das suas competências em matéria de garantia do pluralismo, o Conselho Regulador da ERC aprovou, em 24 de Setembro de 2008, a Directiva n.º 1/2008 (disponível para consulta em www.erc.pt), sobre as publicações periódicas autárquicas.
- 37.** Desse diploma, importa, desde logo, realçar o n.º 8, onde se refere que as publicações municipais “[t]ratando-se de publicações de titularidade pública e sujeitas ao respeito pelo princípio do pluralismo, encontram-se obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos.”
- 38.** A queixa em apreço, ao denunciar uma alegada ausência de pluralismo ao nível da representação das opiniões e posições das diferentes forças político-partidárias eleitas para a autarquia, obriga a uma análise do boletim *Gaia Informação Municipal* à luz do estabelecido na deliberação *Directiva 1/2008* (24 de Setembro de 2008) relativa a publicações periódicas autárquicas.
- 39.** Tendo-se verificado que a estrutura da publicação não sofre, de uns números para os outros, transformações substantivas, foi seleccionada, a título exemplificativo, a

mais recente edição, à data, do boletim *Gaia Informação Municipal* (n.º 41, de Abril de 2009), e realizada uma análise da representação das diferentes forças político-partidárias eleitas para a autarquia nos textos noticiosos e nos textos de opinião publicados nessa edição (*vide* grelha de análise em anexo), tendo sido identificadas 19 peças informativas e 4 textos de opinião (Editorial, 2 artigos de opinião – um assinado pelo vereador do PS, outro pela vereadora da CDU – e um inquérito à opinião de munícipes).

40. Na análise das peças noticiosas publicadas nessa edição do *Gaia Informação Municipal*, procedeu-se à identificação dos *actores*, das *acções* noticiadas e dos seus *destinatários* (cf. Anexo), procurando-se, de seguida, captar o *tom* (favorável, desfavorável ou neutro) utilizado nestes textos para referir o sujeito da acção. As conclusões:

- a) Da análise da variável *actor* constata-se que o presidente da Câmara Municipal é representado como principal sujeito da acção em mais de metade das 19 peças noticiosas, surgindo também como o principal actor directamente citado no texto. Além deste actor, surgem também, enquanto sujeitos da acção mais destacados, a Câmara Municipal, as empresas municipais, o vice-presidente e os vereadores responsáveis por diferentes pelouros.
- b) Além destes actores identificados com a maioria do executivo municipal, regista-se uma menção ao vereador do PS, Barbosa Ribeiro, numa peça sobre a visita de jornalistas russos ao concelho de Gaia¹, e uma menção a Jorge Patrício, também vereador do PS, a propósito da visita da comitiva do Fantasporto à cidade² (ambos sem pelouro atribuído).
- c) As *acções* retratadas nas 19 peças noticiosas remetem sobretudo para acontecimentos resultantes da actividade do executivo municipal (*actor*

¹ A referência consta da última frase do texto publicado na página 17 sob o título “Difusão das potencialidades do Concelho”, onde se lê: “Na referida delegação seguiu também viagem o Vereador do Partido Socialista, Barbosa Ribeiro.”

² A referência consta do último parágrafo do texto intitulado “Centro Histórico de Gaia vai receber Museu do Filme”, que se passa a transcrever: “Em representação do Município, e ladeados pelos Vereadores António Barbosa e Jorge Patrício, José Guilherme Aguiar deu as boas-vindas à comitiva, mencionando a importância do Fantasporto na ‘consolidação de uma marca cultural do Norte de Portugal’”.

principal), evidenciando benefícios para o município em geral e para os seus habitantes em particular. As 19 peças distribuem-se pelas seguintes rubricas: *Projectos & Obras, Qualidade de Vida, Acção Social, Relações Internacionais, Ambiente & Território, Segurança & Bem-Estar, Freguesias & Colectividades e Cultura.*

- d) Os principais *destinatários* das acções noticiadas nesta edição do boletim municipal são os munícipes (p. ex. população activa, comerciantes, população escolar), ou instituições que visam, em última análise, servir essa mesma população (bombeiros, instituições de solidariedade, colectividades).
- e) Sobre o *tom* utilizado nos textos noticiosos – favorável, desfavorável, neutro – conclui-se que na maioria das ocorrências o tom é favorável ao sujeito da acção representado no texto. Veja-se, a título de exemplo:

- A notícia relativa à assinatura de um protocolo de instalação de centros empresariais, “[n]um ano em que se anunciam extremas dificuldades para Portugal, Gaia constitui uma excepção”(p. 6).

- A peça sobre a atribuição da Bandeira Azul às praias do concelho, onde se refere em particular que “este resultado vem no seguimento de um ‘trabalho de casa’”. “Este e outros factores de sucesso estão alicerçados numa Empresa Municipal, Águas de Gaia, que é o fiel garante de toda uma sustentabilidade visível no decorrer do ano.” (pp. 12-13).

- A peça relativa à edificação de um centro desportivo, “O autarca de Gaia congratulou-se pela instalação deste Centro no Concelho, frisando o merecimento de uma escolha justificada pelo impulso desportivo dado pelo Município”. Ou sobre o investimento num complexo desportivo, transformando-o em “A jóia da coroa do desporto gaiense.” (p. 8 e p. 11).

Quando se referem aspectos negativos, estes são apresentados como estando sob controlo e a serem solucionados, por via da intervenção da Câmara Municipal. Veja-se, por exemplo:

- A notícia relativa à instalação de um centro empresarial, nos limites do concelho, em particular onde se diz que os armazéns a construir deverão albergar

pequenas e médias empresa, “designadamente aquelas que, fruto do desenvolvimento da cidade, estão desenquadradas do meio envolvente.” (p. 6).

- A peça informativa sobre a cerimónia de assinatura de onze protocolos de apoio financeiro a colectividades do concelho, onde se pode ler que “[o] Presidente da Câmara Municipal venceu ‘o combate a assimetrias’ feito pelo seu executivo desde o primeiro mandato” (p. 20).

- f) No que respeita à diversidade de pontos de vista patentes nas peças noticiosas, verifica-se que estas são omissas quanto a opiniões dissonantes dos pontos de vista assumidos pela maioria do executivo municipal, sobretudo por parte de partidos da oposição representados no órgão de soberania local; aspecto que reforça o *tom* predominantemente favorável com que o trabalho desenvolvido pela maioria autárquica surge enquadrado nas notícias.
- g) Atendendo por ora à representação dos actores ao nível da imagem, verifica-se que das 51 fotos que ilustram as 19 peças noticiosas, 16 retratam o presidente da Câmara Municipal, participando sobretudo em actos, cerimónias ou eventos públicos (31,4%). Se, a esta exposição do presidente, se acrescentarem as fotografias com outros responsáveis da edilidade – vice-presidente e vereadores –, a maioria responsável pelo executivo atinge um total de 22 representações gráficas (43,1%).

A exemplificar esta tendência de personalização das matérias tratadas por via da imagem, basta atender aos primeiros textos noticiosos da edição de Abril do boletim municipal, na qual o Presidente da Câmara Municipal surge como principal actor retratado nas imagens de todas as peças noticiosas que constituem as seis primeiras páginas (pp. 4 a 9), enquanto nas demais imagens figuram sobretudo munícipes anónimos que marcam presença nos diversos eventos realizados.

- 41.** Em síntese, da análise das peças noticiosas publicadas por este boletim municipal, verifica-se que a Câmara Municipal e o seu presidente surgem como os actores mais representados tanto ao nível do texto como das imagens; que o discurso sobre os actores e as suas acções adopta invariavelmente um *tom* favorável; e, por último,

- assinala-se a ausência de opiniões críticas ou, até, de referências a propostas ou tomadas de posição de forças políticas que constituem a oposição na Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.
42. No que respeita aos textos de opinião publicados no *Gaia Informação Municipal*, constata-se que a edição em apreço, além do editorial, apresenta uma rubrica de “Opinião”, nas duas últimas páginas da revista, que é preenchida por dois artigos da autoria dos vereadores Barbosa Ribeiro (PS) e Ilda Figueiredo (CDU). Ambos os textos apresentam críticas em relação à actuação da edilidade, designadamente no que respeita às políticas de ordenamento e urbanismo defendidas pela maioria.
 43. Esta edição abre-se ainda à opinião dos munícipes, através de um breve inquérito a quatro cidadãos do município (*vox populi*) sobre a atribuição da Bandeira Azul às praias do concelho, com os quatro inquiridos a manifestarem-se agradados com a notícia.
 44. Refira-se que esta opção editorial de integrar nas últimas duas páginas da revista textos de opinião de vereadores e um breve inquérito aos munícipes tem ocorrido desde a edição de Fevereiro do boletim. Nas edições anteriores, como descrito no Ponto III *supra*, a componente de opinião do boletim tinha como rubrica fixa apenas o editorial assinado pelo presidente da Câmara Municipal.
 45. Ainda no que respeita à componente de opinião, na queixa dirigida à ERC, a vereadora contesta a conduta da direcção do boletim municipal de Vila Nova de Gaia, por ter procedido ao corte de uma nota final de um texto da sua autoria publicado na edição de Fevereiro de 2009 (n.º 39). Situação entendida por Ilda Figueiredo como “um acto censório que só poderá merecer a mais viva reprovação”.
 46. Verifica-se, de facto, que o texto de opinião, intitulado *Plano e Orçamento para 2009*, foi publicado em duas edições distintas sem que, na primeira edição (n.º 39 - Fev.09), constasse qualquer indicação relativamente ao facto de não se tratar da versão integral do texto, nem qualquer referência de que este continuaria na edição seguinte. Os leitores foram informados desta circunstância apenas na edição seguinte (n.º 40 – Mar.09), com a seguinte justificação:

“Devido à falta de espaço na edição anterior, publica-se a continuação do artigo da Vereadora eleita pela CDU, Ilda Figueiredo, cuja primeira parte foi publicada na edição n.º 39”.

47. Esta prática não foi identificada noutras edições do boletim, no tratamento editorial tanto de textos noticiosos como de textos de opinião, tratando-se, assim, de uma situação excepcional.
48. Em síntese, da análise da forma como o boletim aborda a componente de opinião, constata-se que as três últimas edições do boletim (Fevereiro, Março e Abril) se abrem à manifestação da opinião de vereadores da oposição, bem como à opinião dos munícipes, por via do género *vox populi*. Trata-se de uma evolução editorial, que – a manter-se – terá necessariamente repercussões favoráveis no que respeita à prossecução do pluralismo na publicação em apreço.
49. No que concerne aos dois sítios electrónicos referidos na queixa, a saber: o próprio *site* institucional do município (www.cm-gaia.pt) e o portal do cidadão *Gaia Global* (www.gaiaglobal.pt), verifica-se que ambos estão adstritos à Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, igualmente sob coordenação da Direcção Municipal de Comunicação e Informação daquele organismo.
50. Os dois *sites* encontram-se integrados no âmbito da comunicação institucional da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, prosseguindo como principais vocações a disponibilização de informação útil aos munícipes *sobre a* organização da autarquia e respectivos serviços, bem como de informações relativas à actividade do executivo municipal no quotidiano da autarquia.
51. Quanto ao referido portal do cidadão, *Gaia Global*, observa-se que se trata de *“uma iniciativa promovida pelo Município de Vila Nova de Gaia que pretende contribuir para a promoção da cidadania e para a melhoria da qualidade de vida de todos aqueles que residem, trabalham ou visitem o concelho, através da: melhoria do atendimento dos organismos municipais; disponibilização de informação útil e actualizada; disponibilização de equipamentos de acesso gratuito à Internet.”*

52. Os dois sítios electrónicos disponibilizam, além de diferente tipo de informação municipal e do habitual acesso às principais áreas dos respectivos *sites*, peças noticiosas que são partilhadas por ambos os suportes.
53. O portal *Gaia Global*, que é aquele que se apresenta mais estruturado do ponto de vista editorial, tem na sua página de abertura quatro rubricas dedicadas à publicação de peças noticiosas: um “Destaque”, que apresenta a notícia visualmente mais realçada na página; uma rubrica intitulada “Notícias do Município”, dedicada a notícias sobre a actividade do Município; uma rubrica de “Actualidade Local”, preenchida por notícias de acontecimentos promovidos por organizações locais; e, por fim, uma rubrica onde se disponibilizam “Reportagens vídeo”, em muitos dos casos relacionadas com os acontecimentos tratados nas notícias.
54. Ao nível das peças noticiosas, estas seguem a mesma linha identificada na análise do *Gaia Informação Municipal*, designadamente no que respeita à divulgação das acções da maioria do executivo municipal, à personalização da informação centrada na figura do presidente da Câmara Municipal, bem como no que toca à quase ausência de protagonistas da oposição.
55. Nenhum dos *sites* em apreço apresenta espaços específicos destinados à intervenção dos membros do executivo, com ou sem pelouro atribuído, seja para publicação de artigos de opinião, seja para divulgarem as suas iniciativas ou propostas políticas.
56. Uma vez que ambos os *sites* disponibilizam regularmente ao público conteúdos noticiosos, submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente, estão sujeitos à supervisão e intervenção do Conselho Regulador da ERC (cf. Deliberação 1/DF-NET/2007, Participação da CDU contra a Câmara Municipal do Porto, referente ao site institucional da Câmara Municipal do Porto), encontrando-se, por analogia com as publicações periódicas autárquicas, igualmente obrigados a observar o princípio do pluralismo.
57. Assinale-se, contudo, que estas publicações electrónicas em apreço não integram por regra a disponibilização de artigos de opinião ou de outro tipo de tomadas de posição de quaisquer forças políticas do executivo municipal, tenham ou não pelouro atribuído, nem contam com nenhum espaço reservado para esse efeito.

V. Considerações finais

- 58.** Da análise do boletim *Gaia Informação Municipal*, como é comum às publicações autárquicas periódicas, constata-se que é volátil a fronteira que separa o mero desígnio de informar do intento de promoção e/ou persuasão dos destinatários em relação aos projectos e iniciativas do executivo municipal. Trata-se, portanto, como assinala a *Directiva 1/2008*, de uma publicação enquadrada no âmbito das actividades de comunicação institucional da câmara municipal, que alia “a função informativa à função persuasiva e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e dos seus titulares”. Assume, por essa razão, uma vocação distinta das publicações periódicas informativas e doutrinárias previstas na Lei de Imprensa.
- 59.** Contudo, essa sua natureza não a isenta de observar determinados normativos, designadamente a obrigatoriedade de pugnar por uma abertura às diferentes sensibilidades políticas directamente envolvidas na gestão da autarquia. Reitera-se, pois, em conformidade com o estabelecido no ponto 8 da *Directiva 1/2008*, que as publicações autárquicas periódicas – e, por analogia, as publicações electrónicas municipais –, enquanto publicações de titularidade pública, “encontram-se obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos.”
- 60.** Posto isto, ao nível dos conteúdos noticiosos, verifica-se que as acções e tomadas de posição dos protagonistas – vereadores, em particular – que não integram a maioria política do executivo municipal são praticamente inexistentes nas peças noticiosas do boletim *Gaia Informação Municipal*, bem como nos textos noticiosos disponibilizados no *site* da Câmara Municipal e no portal *Gaia Global*.
- 61.** Constata-se, por outro lado, que, ao nível dos textos de opinião, o boletim *Gaia Informação Municipal* tem vindo a publicar – em concreto, nas suas três últimas edições – artigos subscritos por autores que sustentam posições adversas às políticas seguidas pela maioria do executivo municipal. Ora, esta evolução editorial do boletim não pode deixar de ser reconhecida como um sinal de abertura à expressão

de diferentes sensibilidades e correntes políticas envolvidas na gestão política da autarquia.

- 62.** No que respeita ao caso concreto da publicação de um artigo de opinião da Queixosa, ao qual foi amputado um trecho final sem autorização prévia da autora, tendo o excerto final sido publicado na edição seguinte, importa referir, primeiramente, que tal não corresponde a uma prática comum, sobretudo em publicações com uma periodicidade mensal. Por outro lado, não satisfaz a explicação oferecida pelo Denunciado, segundo a qual os serviços competentes teriam interpretado os parágrafos finais como uma nota a eles dirigida, e não como parte do texto a publicar, dado o desfasamento temático entre uma parte e a outra. Com efeito, se os serviços tinham dúvidas acerca da função desempenhada por esses parágrafos finais, teria bastado contactar a Queixosa, com vista ao esclarecimento da questão.
- 63.** Está-se, pois, perante uma prática censurável, na medida em que constitui uma intromissão no direito do autor a dispor da integralidade do seu texto, que em boa fé submete ao critério de selecção da direcção editorial do órgão de comunicação. A publicação de um qualquer texto com continuação numa edição posterior impõe que essa circunstância seja conhecida também dos leitores, uma vez que uma correcta compreensão da mensagem veiculada no texto se pode encontrar também dependente da leitura da parte (ou das partes) que não constam dessa edição. Sobretudo num semelhante caso, em que a coluna da Queixosa cumpre uma função relevante na prossecução do pluralismo político-partidário no seio da publicação periódica em causa, exigir-se-ia dos serviços competentes um comportamento mais diligente e leal no que diz respeito à reprodução do artigo. Os responsáveis pela publicação poderiam e deveriam ter diligenciado outras formas de colmatar a referida falta de espaço na edição em causa, acautelando, deste modo, qualquer suspeição sobre os seus intentos.
- 64.** Salienta-se, por fim, que, nas últimas três edições do boletim *Gaia Informação Municipal*, se assiste, no que à publicação de artigos de opinião diz respeito, a uma maior abertura à participação de representantes de forças político-partidárias que

não integram a maioria do executivo municipal através da publicação de artigos da sua responsabilidade.

VI. Deliberação

Analisada a queixa subscrita por Ilda Figueiredo, na qualidade de vereadora da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, contra o boletim *Gaia Informação Municipal*, o *site* do município (www.cm-gaia.pt) e o portal *Gaia Global* (www.gaiaglobal.pt), por alegada violação do princípio do pluralismo;

Atendendo ao facto de o boletim *Gaia Informação Municipal*, conforme estabelecido na *Directiva 1/2008*, ser uma publicação de titularidade pública, embora enquadrada no âmbito da comunicação institucional, “sujeita ao respeito pelo princípio do pluralismo, encontrando-se assim obrigada a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos”;

Constatando que, ao nível dos conteúdos noticiosos, as iniciativas e posições das forças políticas que não se encontram em maioria no executivo municipal são praticamente inexistentes no boletim; situação também verificada no que respeita aos conteúdos disponibilizados no *site* da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e no portal *Gaia Global*;

Verificando, por outro lado, que se assiste, nas últimas três edições do boletim *Gaia Informação Municipal*, através da publicação de artigos de opinião, a uma maior abertura à participação de representantes de forças político-partidárias que não integram a maioria do executivo municipal;

Sublinhando que a amputação de parte de um texto de opinião da autoria da Queixosa, na edição de Fevereiro de 2009, sem o seu consentimento prévio, constituiu uma intromissão injustificada no exercício da liberdade de expressão e de opinião;

Assinalando, no que se refere às publicações electrónicas, que estas não integram, por regra, a disponibilização de artigos de opinião ou de outro tipo de tomadas de posição de quaisquer forças políticas do executivo municipal, com ou sem pelouro atribuído, nem contam com nenhum espaço reservado para esse efeito;

O Conselho Regulador da ERC insta a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia:

1. A observar o estabelecido na *Directiva 1/2008* no que respeita à observância do princípio do pluralismo, nomeadamente ao nível dos conteúdos noticiosos publicados no boletim *Gaia Informação Municipal*; observação que se estende também aos conteúdos noticiosos disponibilizados no *site* institucional da Câmara Municipal e no portal *Gaia Global*;
2. A abster-se, relativamente aos espaços dedicados à livre expressão da opinião das diversas sensibilidades político-partidárias que integram o executivo municipal, de práticas editoriais que possam comprometer a prossecução do pluralismo e a liberdade dessa expressão;

Verifica, não obstante, que o boletim municipal de Vila Nova de Gaia tem vindo a implementar uma maior abertura à participação de representantes de forças político-partidárias não pertencentes à maioria do executivo municipal e exorta a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia a prosseguir esta prática.

Lisboa, 29 de Julho de 2009

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira
Luís Gonçalves da Silva (abstenção)

Anexo

1. Composição do Executivo Municipal de Vila Nova de Gaia

Força política	N.º de representantes	Pelouros
<i>Coligação Gaia na Frente</i> PSD/CDS-PP	7	Sim
<i>Partido Socialista</i> PS	3	Não
<i>Coligação Democrática Unitária</i> CDU	1	Não

2. Análise da edição de Abril (n.º 41) do boletim *Gaia Informação Municipal de Vila Nova de Gaia*

Título da peça	Rubrica	Actor	Ação	Destinatário da ação	Foto do Presidente
“O Novo Centro Histórico”	Editorial (p. 3)	Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia e Presidente do Eixo Atlântico	Revitalização do centro histórico	Habitantes, comerciantes e turistas	Sim
“Gaiurb instala-se no coração do Centro Histórico”	Projectos & Obras (pp. 4-5)	Presidente da Câmara Municipal	Inauguração da empresa municipal Gaiurb no centro histórico e estratégia de revitalização da zona	Funcionários e utilizadores dos serviços do centro histórico	Sim
“Seis novos centros empresariais”	Projectos & Obras (p. 6)	Presidente da Câmara Municipal e a “Market One”. Vice-Presidente	Assinatura de protocolo de investimento económico no concelho	População activa, pequenas e médias empresas	Sim
“Via da Misericórdia”	Projectos & Obras (p. 7)	Presidente da Câmara Municipal e a Misericórdia de Gaia	Assinatura de protocolo para construção de uma via e redes de mobilidade	Misericórdia de Gaia, [Subentendido: Municípios/População em geral]	Sim

Título da peça	Rubrica	Actor	Ação	Destinatário da acção	Foto do Presidente
“Centro de Alto Rendimento”	Projectos & Obras (p. 8)	Presidente da Câmara Municipal e Instituto do Desporto	Assinatura de protocolo para edificação de centro desportivo de alto rendimento	[Subentendido: Praticantes de desporto e alunos do 1º ciclo]	Sim
“Atlântico da Madalena com sintético de última geração”	Projectos & Obras (p. 9)	Câmara Municipal e Junta de Freguesia da Madalena	Obras de requalificação efectuadas na freguesia pelo executivo	Junta de Freguesia e colectividades da freguesia	Sim
“Arquivo Municipal”	Projectos & Obras (p. 10)	Presidente da Câmara Municipal	Reabilitação e ampliação do edifício onde irá funcionar o Arquivo Municipal	População em geral	Não
“Parque da Cidade”	Projectos & Obras (p. 11)	[Subentendido: Câmara Municipal]	Construção do complexo desportivo da cidade	População em geral e alguns clubes de futebol	Não
“Gaia conquista recorde Nacional de Bandeiras Azuis em 2009”	Qualidade de Vida (pp. 12-13)	Empresa Municipal Águas de Gaia	Atribuição da Bandeira Azul a todas as praias do concelho	Utilizadores das praias/Municípios	Não
“Dia Internacional da Mulher”	Ação Social (p. 14)	Empresa Municipal Gaia Social, Presidente do Conselho de Administração da Gaia Social, E.M. (também Vice-Presidente da CM) e Presidente da Câmara Municipal	Comemoração do Dia Internacional da Mulher junto de moradoras de bairros sociais e as políticas sociais do executivo	Mulheres oriundas de empreendimentos sociais	Sim
“Torneio de Golfe solidário”	Ação Social (p. 15)	Associação Portuguesa de Seniores de Golfe e o Vereador José Guilherme Aguiar	Entrega de donativos de um Fundo de Solidariedade Social para apoio às IPSS mais	Instituições de Solidariedade Social mais carenciadas	Não

Título da peça	Rubrica	Actor	Ação	Destinatário da acção	Foto do Presidente
			carenciadas do concelho		
“Escola do Bairro’ integra raparigas ciganas”	Ação Social (p. 16)	GaiaSocial, E.M./Gaianima, E.M./Equipa de RSI/Agrupamento Vertical de Escolas de Olival e raparigas de etnia cigana	Protocolo de cooperação para a integração de raparigas de etnia cigana no sistema de Educação	Jovens de etnia cigana	Não
“Difusão das potencialidades do Concelho”	Relações Internacionais (p. 17)	Jornalistas russos, Presidente da Câmara Municipal, Cônsul Honorário da Rússia no Porto, Vice-Presidente da C.M. e Vereador do PS (sem pelouro)	Visita de jornalistas russos para conhecer o Concelho ao nível económico e de investimento	Município	Sim
“Dia da Floresta Autóctone”	Ambiente & Território (p. 18)	Vereador da Protecção Civil	Cerimónia de entrega de prémios às escolas participantes no projecto de educação ambiental “Dia da Floresta Autóctone”	População escolar	Não
“Município e Bombeiros num trabalho conjunto de desenvolvimento”	Segurança & Bem-Estar (p. 19)	Presidente da Câmara Municipal	Orientações municipais para as corporações voluntárias de bombeiros, com a assinatura de protocolos de apoio financeiro	Corporações de Bombeiros/associações humanitárias	Sim
“Semana da Protecção Civil”	Segurança & Bem-Estar (p. 19)	Vereador da Protecção Civil e Comandante dos Bombeiros Sapadores	Comemoração do Dia da Protecção Civil com actividades sobre a prevenção de sinistros	Comunidade escolar e população em geral	Não

Título da peça	Rubrica	Actor	Ação	Destinatário da acção	Foto do Presidente
“Protocolos de apoio financeiro a colectividades de Avintes e Olival”	Freguesias & Colectividades (p. 20)	Presidente da Câmara Municipal	Assinatura de protocolos de apoio financeiro a onze colectividades culturais	Onze colectividades culturais nas freguesias de Avintes e Olival	Sim
“Apoios à cultura de Vilar de Andorinho”	Freguesias & Colectividades (p. 20)	Presidente da Câmara Municipal	Assinatura de protocolos de participação financeira com colectividades	Colectividades da freguesia de Vilar de Andorinho	Sim
“Artistas de todo o país entram na Egg Parade”	Cultura (p. 21)	Pelouro da Cultura da Câmara Municipal	Projecto de artes plásticas envolvendo alunos do Concelho e artistas do Concelho e de fora	Comunidade escolar, artistas, instituição de solidariedade social (beneficiária do leilão), visitantes da exposição das obras de arte	Não
“Centro Histórico de Gaia vai receber Museu do Filme”	Cultura (p. 21)	Directora do Fantasporto, Paul Schrader (argumentista), Marina Anna Eich (atriz), e os Vereadores António Barbosa (Vereador adjunto do Presidente e do Vice-presidente), José Guilherme de Aguiar (Vereador Desporto, Lazer e Tempos Livres) Jorge Patrício (Vereador do PS, sem pelouro)	Comitiva do Fantasporto em visita à Casa da Cultura anuncia futuro protocolo para instalação do Museu do Filme em V. N. Gaia	[Subentendido: Município, População em geral]	Não
“Gaia vai ter um novo PDM”	Opinião (p. 22)	Barbosa Ribeiro (Vereador do PS, sem pelouro)	Análise crítica à 1ª Revisão do PDM a	[Subentendido: Maioria camarária]	Barbosa Ribeiro (Vereador

Título da peça	Rubrica	Actor	Ação	Destinatário da acção	Foto do Presidente
			implementar em V.N. Gaia		do PS, sem pelouro)
“Urbanismo e especulação imobiliária”	Opinião (p. 22)	Ilda Figueiredo (Vereadora da CDU, sem pelouro)	Crítica ao abate de árvores numa quinta na freguesia do Canidelo e à especulação imobiliária	[Subentendido: Maioria camarária]	Ilda Figueiredo (Vereadora da CDU, sem pelouro)
“Gaia conquistou mais uma vez o ‘pleno ao nível das bandeiras azuis. Qual a sua opinião em relação às praias e à orla marítima?”	Opinião do Muncípe (p.23)	Munícipes	Opinião de 4 munícipes (<i>vox populi</i>), sobre as bandeiras azuis atribuídas às praias do Concelho	[Subentendido: Município]	Não