



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2018/1 (CONTJOR-NET)

Queixa de Carolina Duarte contra a Câmara Municipal do Porto.

**Lisboa
10 de janeiro de 2018**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2018/1 (CONTJOR-NET)

Assunto: Queixa de Carolina Duarte contra a Câmara Municipal do Porto.

I. Queixa

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), em 20 de março de 2017, uma queixa subscrita por Carolina Correia Duarte contra a Câmara Municipal do Porto, com fundamento em ofensa ao bom-nome e em difamação, por publicação no sítio da internet da autarquia com o título «“Pressão sobre moradores” em artigo do JN baseou-se no que disse assessora do PSD e idosa que não existe», de 20 de março de 2017.
2. Segundo a Queixosa, a Câmara Municipal do Porto recorreu aos meios municipais públicos de comunicação para ofender a sua liberdade fundamental de emitir opinião sobre um assunto que bem conhece e as insinuações que são feitas sobre o seu depoimento ferem-na enquanto cidadã, atentas as mentiras veiculadas. Entende, assim, que há violação do seu direito ao bom nome e difamação.

II. Oposição

3. Notificado o Denunciado para, querendo, apresentar a sua oposição, veio o mesmo pronunciar-se sobre o processo, contestando os termos da queixa.
4. Nota, antes de mais, que considera que esta Entidade Reguladora não tem competência para apreciar a difamação e a ofensa ao bom nome invocadas.
5. Sobre os factos, refere que a Câmara Municipal do Porto, perante uma reportagem do *Jornal de Notícias*, decidiu publicar, no uso estrito da sua liberdade de pensamento e de expressão, uma resposta no seu *site* na qual questiona o rigor e a isenção da reportagem, dado que nesta se omitiam factos essenciais sobre a pessoa da Queixosa.
6. Segundo o Denunciado, a Queixosa foi principal depoente na reportagem e não era apenas uma simples moradora, mas também uma pessoa ativa no principal partido da oposição, pelo que a informação era necessária a aferir a neutralidade dos interesses envolvidos no seu discurso.

7. Sustenta, em conformidade, que devem ser discutidos os factos presentes no texto publicado e nota que sobre estes a Queixosa nada diz, não os negando ou desmentindo, ainda que tenha alegado que foram veiculadas mentiras que a ofendem e atingem no seu bom nome.
8. A este propósito, o Denunciado chama a atenção para o facto de a Queixosa não ter exercido o direito de resposta, que é o meio normal de reação, legalmente estabelecido, para quem se sentir objeto de referências que possam afetar a sua reputação e boa fama.
9. Defende que o texto publicado, emitindo juízos de valor quanto à falta de rigor, de objetividade e de imparcialidade do *Jornal de Notícias*, em relação à Queixosa limitou-se a elencar uma série de factos objetivos que não são nem desmentidos, nem impugnados.
10. Ademais, trata-se de factos públicos, sobre a atividade administrativa e política da Queixosa, que não estão abrangidos por qualquer reserva de privacidade ou intimidade que não devesse ser escrutinada. Em particular, a peça refere que a Queixosa concorreu a um cargo autárquico e fez campanha eleitoral pelo PSD e que foi contratada ou nomeada para cargos de confiança pessoal de uma instituição pública presidida por um dirigente do PSD.
11. Para o Denunciado, nenhum dos factos referidos no *site* da Câmara Municipal do Porto visa questionar, ofender ou coartar liberdades fundamentais de pensamento, de expressão ou de opinião da Queixosa, mas apenas questionar a isenção e objetividade da reportagem do JN que entrevista uma opositora política do executivo camarário não mencionando essa qualidade e tentando fazer passar a sua voz como *vox populi*, neutra e desinteressada.
12. Conclui requerendo o arquivamento da queixa, por falta de fundamento.

III. Descrição da peça

13. O texto em causa na queixa apresenta-se em dois locais distintos da comunicação da autarquia na internet. A Queixosa indica a publicação efetuada no autodesignado “Portal de Notícias do Porto”, em <http://www.porto.pt/>. Porém, este encontra-se também na página da autarquia na secção “Comunicados” (<http://www.cm-porto.pt/comunicados>). A identidade visual dos dois sítios é a mesma e existe ligação direta para o sítio de notícias a partir da página institucional da câmara, ao selecionar o separador “Notícias do Porto”.
14. O texto publicado pela autarquia nestes dois canais de comunicação apresenta o pendore de um desmentido relativamente às informações publicadas pelo JN numa peça noticiosa acerca de alegada pressão imobiliária sobre os moradores do centro do Porto. Garante-se

naquele que a Câmara «foi à procura dos moradores fotografados e citados pelo jornal [...], mas o que encontrou foi uma “pós-verdade” ou, se quisermos, “factos alternativos” bem diferentes dos alegados pelo jornal, que de forma alguma legitimam o título da notícia e o alarme que visou».

15. No que respeita à Queixosa, refira-se que um dos destaques deste texto refere o seguinte: «A “CAROLINA” CITADA PELO JN FOI CANDIDATA PELO PSD EM 2013 E ASSESSORA DE EMÍDIO GOMES NA CCDRN».
16. De acordo com a Câmara Municipal do Porto, «o Jornal de Notícias, que em 2013 foi alvo de críticas públicas pelo seu comportamento durante a campanha eleitoral para a Câmara do Porto, incluiu agora no seu artigo o testemunho de “Carolina”, cuja profissão, condição e ligações políticas propositadamente ocultou».
17. Desvenda então que se trata de «uma ex-jornalista que em 2013 deixou a sua profissão para ser candidata pela coligação Porto Forte, liderada pelo PSD, à Assembleia de Freguesia do Bonfim». Acrescenta que, não tendo sido eleita, tornou-se assessora da CCDR-N por ajuste direto, sendo mais tarde designada Chefe de Gabinete pelo presidente daquela comissão. Afirma ainda que as ligações da participante ao PSD/Porto, bem como a sua candidatura às próximas autárquicas, são conhecidas de todos os jornalistas na cidade.
18. Dito isto, conclui a autarquia que «o JN sonegou, portanto, propositadamente informação aos leitores, sabendo que disso dependia a credibilidade as opiniões e críticas deixadas pela assessora na peça».
19. A Câmara do Porto descredibiliza ainda o testemunho da Queixosa, dizendo que o caso que relata relaciona-se com um terreno contíguo à sua casa, que nada tem a ver com pressão imobiliária e data de 2005. Salienta também que a notícia dá por boa a narrativa da ora participante no que respeita aos vizinhos que já saíram das casas onde viviam, alegadamente por pressão imobiliária. A Câmara contraria esta versão.
20. O texto trata ainda de apresentar outros argumentos contrários às restantes informações publicadas pelo JN.

IV. Audiência de conciliação

21. Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 57.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, foi convocada a audiência de conciliação. Tendo as

partes comparecido à audiência, realizada no dia 29 de junho de 2017, não foi contudo possível lograr acordo de conciliação.

V. Pressupostos processuais

- 22.** A ERC é competente para apreciar a queixa *sub judice*, nos termos da alínea a) do artigo 6.º, da alínea f) do artigo 7.º, das alíneas d) do artigo 8.º e da alínea a) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 08 de novembro. A queixa foi apresentada atempadamente (artigo 55.º dos Estatutos da ERC) e as partes são legítimas.
- 23.** Concorrem para a apreciação do caso as normas da Constituição da República Portuguesa e da Lei de Imprensa¹, as diretrizes fixadas na Diretiva n.º 1/2008, de 24 de setembro, sobre as Publicações Periódicas Autárquicas, e a doutrina vertida na Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de novembro.

VI. Análise e fundamentação

- 24.** A queixa que cumpre analisar incide sobre um texto publicado no “Portal de Notícias do Porto”, pertencente à Câmara Municipal do Porto, no qual são feitas referências à Queixosa e que esta considera serem lesivas do seu bom nome e difamatórias. Tratando-se, no essencial, de um caso em que o Conselho Regulador é chamado a apreciar se, e de que modo, o exercício da liberdade de imprensa pelo Denunciado colidiu com o direito de personalidade da Queixosa, existem especificidades relacionadas com a tipologia da publicação que requerem o recurso a parâmetros de análise diversos daqueles aplicáveis à generalidade dos casos.
- 25.** Antes de se identificarem e discutirem as especificidades do caso, sempre se deverá assinalar que a pronúncia do Conselho Regulador sobre o pedido da Queixosa apenas pode recair sobre a alegação de violação do direito ao bom nome do ponto de vista civil, uma vez que a análise de um eventual caso de difamação não poderá ser levada a cabo pela ERC, atenta a sua natureza jurídico-penal (cf. artigo 180.º, do Código Penal).
- 26.** Ora, no âmbito do corpo normativo que rege a atividade da comunicação social, a análise tem de ter por referência as condições especiais em que foi definida a competência da ERC para decidir sobre casos envolvendo páginas de Internet com práticas comunicacionais

¹ Aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, com a última redação dada pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

- mistas e da titularidade de órgãos autárquicos, como é o caso “Portal de Notícias do Porto”, da Câmara Municipal do Porto².
- 27.** A doutrina relevante, primeiramente ideada na Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de novembro, versou precisamente sobre o site da Câmara Municipal do Porto e determinou a competência regulatória da ERC sobre sítios da Internet com práticas comunicacionais mistas, bem como um conjunto de diretrizes de análise deste tipo de meio de comunicação.
- 28.** Segundo a doutrina vertida na Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de novembro, «a liberdade de expressão, como qualquer outro direito, liberdade e garantia, tem sempre como limite os direitos fundamentais dos outros», pelo que «[p]erante 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 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)». Porém, na mesma Deliberação 1/DF-NET/2007 se fez notar que, porque os conteúdos publicados não têm carácter jornalístico, não se lhe podem aplicar os normativos legais e deontológicos do jornalismo.
- 29.** Cerca de um ano depois, em 24 de setembro, o Conselho Regulador aprovou a Diretiva n.º 1/2008, sobre as Publicações Periódicas Autárquicas, na qual expendeu um conjunto de diretrizes que devem ser atendidas na presente análise, pois a Diretiva aplica-se «a todas as publicações periódicas editadas pelos municípios e freguesias portuguesas [...]».
- 30.** Releva o facto de a Diretiva 1/2008, de 24 de setembro, mencionar claramente no n.º 3 que «as finalidades que [as publicações periódicas autárquicas] prosseguem e a natureza dos conteúdos que produzem e divulgam, que aliam a função informativa à função persuasiva e promocional das atividades dos órgãos autárquicos e dos seus titulares, distinguem-nas claramente das publicações periódicas informativas e doutrinárias previstas na Lei de Imprensa».
- 31.** Adiante, no n.º 6 da mesma diretiva, está assente que «as publicações periódicas autárquicas estão obrigadas ao cumprimento dos princípios gerais do Direito, do regime constitucional da liberdade de expressão e demais direitos fundamentais, em particular os direitos de personalidade reconhecidos no artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa e dos Estatutos da ERC». Em concreto define-se, no número seguinte, que, «perante referências constantes de quaisquer conteúdos divulgados em publicações

² Veja-se a informação contida em <http://www.porto.pt/paginas/avisos-legais>.

- periódicas autárquicas, é admitido o exercício dos direitos de resposta e de retificação nos termos dos artigos 24.º a 27.º da LI» [n.º 7].
- 32.** Ora, as liberdades de expressão e de imprensa, sendo liberdades fundamentais consagradas nos artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), só podem ser restringidas nas circunstâncias em que tal possibilidade se encontre prevista em norma constitucional ou legal. O direito ao bom nome é precisamente um dos casos que constam do estrito rol de situações que podem originar restrições à liberdade de imprensa, conforme expressamente previsto no artigo 3.º da Lei de Imprensa.
- 33.** O direito ao bom nome é um direito de personalidade cuja proteção se funda no artigo 26.º, n.º 1, da CRP, e tem concretização no artigo 70.º do Código Civil, que se refere à tutela da pessoa moral. A proteção do bom nome compreende «a imagem pública, o apreço social do indivíduo, podendo ser violado, nomeadamente, quando se promovem juízos que levantem suspeitas, interrogações lesivas ou manifestações de desprezo sobre o visado»³.
- 34.** Posto isto, importa recordar que o texto foi também publicado como comunicado da autarquia, conforme acima se refere. As liberdades e os poderes que assistem à Câmara Municipal do Porto na definição dos conteúdos dos comunicados que emite são de natureza distinta daquelas que enformam a atividade de comunicação social e do escopo de intervenção da ERC.
- 35.** Certo é que o comunicado foi publicado também no sítio de notícias da autarquia, não havendo qualquer menção ao facto de corresponder a um comunicado. Aliás, o texto objeto da queixa não foi destacado com qualquer especificidade, como por exemplo com a menção de que se trataria de um artigo editorial ou de opinião, podendo ser confundível para os leitores com uma peça noticiosa.
- 36.** O texto publicado visa desconstruir, com veemência, um artigo publicado pelo JN sobre a atuação da Câmara Municipal do Porto e o JN é, efetivamente, o principal visado, quase como interlocutor direto. Daqui não se retira, porém, que a Queixosa não tenha sido também visada e que possa ter sido atingida pelas referências que lhe foram feitas. Efetivamente, a Queixosa é nominalmente mencionada no texto e as respostas que deu na entrevista dada ao JN são contraditadas de forma direta.
- 37.** É verdade, como alega o Denunciado, que a Queixosa poderia ter acionado o mecanismo do direito de resposta e de retificação previsto para reagir a referências diretas que considerou

³ In Bastos, Maria Manuel e Neuza Lopes (2011), *Comentário à Lei de Imprensa e ao Estatuto do Jornalista*, Coimbra, Coimbra Editora, p. 25.

ofensivas da sua reputação e boa fama. De facto, o exercício do direito de resposta e de retificação constitui, como o Conselho Regulador tem salientado, o meio mais expedito, mais célere e mais eficaz para defesa daqueles seus direitos por parte do seu titular. Porém, o visado por referências tem ao seu dispor mais do que uma via de ação e pode, como o fez a Queixosa, apresentar uma queixa perante a ERC.

- 38.** A este propósito, não passou despercebido ao Conselho Regulador que a Câmara Municipal do Porto, na parte final do texto denunciado, refere que podia ter exercido o direito de resposta em relação à notícia do JN mas que não o fez porque «esse recurso, como se sabe, é ineficaz».
- 39.** Posto isto, regressado ao concreto objeto do caso, o texto denunciado, mais do que exprimir uma comunicação institucional (cf. n.º 4 Diretiva 1/2008), tem um carácter eminentemente opinativo, exprimindo a opinião da Câmara Municipal do Porto acerca da entrevista publicada pelo JN. Ora, se à publicação da comunicação institucional não se lhe aplicam os deveres ético-jurídicos dos jornalistas, também a opinião se encontra fora do escopo daqueles deveres.
- 40.** Ora, é doutrina reiterada do Conselho Regulador que «[...] a livre formulação de opiniões não é, em princípio, sindicável, cedendo esta regra apenas em casos contados, designadamente quando o seu exercício redunde em abuso e/ou se mostra ilegítimo, por contender com o núcleo fundamental, essencial, irredutível, de outros direitos fundamentais» (v.g. Deliberação 157/2015 (CONTJOR-TV), de 12 de Agosto).
- 41.** Por outro lado, “[d]elimitar [...] as exactas fronteiras onde o direito de opinião e de crítica pode exercitar-se sem se transmutar em ilegítimo ou em abuso é algo que, desde logo, depende das circunstâncias de cada caso, sendo, além disso, aspecto em primeira linha sindicável por via judicial e não regulatória. Em particular, quanto ao apuramento de consequências cíveis e penais daí eventualmente resultantes” (cf. p. ex. as Deliberações 11/CONT-I/2009, de 27 de maio, e 30/CONT-I/2011, de 27 de outubro)» (na Deliberação 157/2015 (CONTJOR-TV), de 12 de Agosto);
- 42.** Em consonância, tem concluído o Conselho Regulador que «as responsabilidades regulatórias do sector da comunicação social que impendem sobre a ERC enquadram-se, como regra, mais no campo do exercício da liberdade de informação do que no âmbito ou contexto do exercício da liberdade de expressão. Sendo este, aliás, o sentido do preceito contido na alínea a) do artigo 8.º dos Estatutos desta entidade, que lhe atribui a

competência para “assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa”, afastando, assim, do seu leque de responsabilidades centrais o escrutínio das questões diretamente decorrentes do exercício da “liberdade de expressão” e os seus limites» [ibidem]».

43. Efetivamente, este é um caso em que o exercício do direito de resposta e retificação teria sido o meio adequado para a defesa do direito ao bom nome pela Queixosa, uma vez que assim, de acordo com as normas previstas na Lei de Imprensa, que não estabelecem distinção entre a natureza dos escritos, poderia ter obtido a publicação de um texto seu, no qual responderia à Câmara Municipal do Porto.
44. Por se tratar de um exercício da liberdade de expressão que não parece contundir «com o núcleo fundamental, essencial, irredutível» do direito ao bom nome, não se pode considerar a queixa procedente.
45. Reconhece-se, contudo, que diferendos referentes a publicações periódicas autárquicas em que a questão controvertida é a ofensa de direitos de personalidade são problemáticos em si mesmos, pelo facto de não se poder falar em atividade jornalística, ainda que haja a divulgação de informação (vide Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de novembro) e de opinião.
46. Neste caso concreto, o texto publicado no “Portal de Notícias do Porto” padece, ademais, de uma ausência de indicação acerca da natureza do texto (comunicado da Câmara Municipal do Porto) que pode induzir os leitores em erro.
47. Note-se, a este propósito que, na página do “Portal” dedicada à ficha técnica pode ler-se a seguinte informação:

«O que é o Porto.pt? O portal Porto.pt é um porto de chegada de informação positiva da cidade do Porto. Produzido pelo Gabinete de Comunicação e Promoção da Câmara Municipal do Porto, possui produção própria de conteúdos noticiosos (textos, fotografia e vídeo). O portal constituiu-se ainda como local de difusão e promoção de informação de terceiros, como instituições da cidade (sejam ou não apoiadas pela autarquia); informação sobre o Porto, difundida pela comunicação social em Portugal ou no estrangeiro e conteúdos criados pelo designado “jornalismo participativo”, difundidos em blogs, redes sociais ou outros meios de comunicação informais online»⁴.

⁴ Disponível em: http://www.porto.pt/paginas/porto.pt_2

- 48.** Mais, o próprio sítio informa os leitores de que produz conteúdos noticiosos, induzindo-os em erro relativamente à natureza do que ali publica. Ademais, não sendo os conteúdos informativos que veicula de natureza noticiosa, também a sua cobertura informativa não terá o grau de isenção e de independência expectável em conteúdos noticiosos. Aliás, este facto é bem visível na medida em que o mesmo texto serve para a autarquia fazer um comunicado no seu sítio institucional e para figurar como notícia no assim chamado “Portal de Notícias do Porto”.
- 49.** Por conseguinte, a Câmara Municipal do Porto deve, através do seu Gabinete de Comunicação e Promoção, velar por assegurar em todas as circunstâncias que, nos textos que publica na secção de notícias, fique claro aos olhos do público qual a natureza do texto publicado, um dever que é tão mais relevante quanto se trate de informação de natureza política.

V. Deliberação

Tendo apreciado uma queixa apresentada por Carolina Correia Duarte contra a Câmara Municipal do Porto, por publicação intitulada «”Pressão sobre moradores” em artigo do JN baseou-se no que disse assessora do PSD e idosa que não existe», com fundamento em ofensa ao bom-nome e em difamação, o Conselho Regulador, no exercício das atribuições e competências de regulação constantes da alínea a) do artigo 6.º, da alínea f) do artigo 7.º, da alínea d) do artigo 8.º e da alínea a) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, delibera proceder ao arquivamento da queixa.

Lisboa, 10 de janeiro de 2018

O Conselho Regulador da ERC,

Sebastião Póvoas

Mário Mesquita

Fátima Resende

Francisco Azevedo e Silva

João Pedro Figueiredo