

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



**Deliberação
1/PUB-I/2010**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Queixa do Director do jornal “Brisas do Sul” contra a Câmara Municipal de Olhão por alegada discriminação na distribuição de publicidade e publicação de anúncios obrigatórios

Lisboa

3 de Fevereiro de 2010

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/PUB-I/2010

Assunto: Queixa do Director do jornal “Brisas do Sul” contra a Câmara Municipal de Olhão por alegada discriminação na distribuição de publicidade e publicação de anúncios obrigatórios

I. Objecto da queixa

Em 24 de Outubro de 2008 deu entrada, nesta Entidade Reguladora, uma queixa do Director do jornal “Brisas do Sul” contra a Câmara Municipal de Olhão, com alegação dos motivos que a seguir se sintetizam:

- a) No ano de 2006 a Câmara Municipal de Olhão cortou a publicidade e os anúncios ao jornal “Brisas do Sul”;
- b) O jornal “Brisas do Sul” tem sido discriminado pela Câmara Municipal de Olhão, a qual, no decorrer dos anos de 2007 e 2008, “nunca colocou um único anúncio/obrigatório no jornal, optando por publicar os seus anúncios comerciais e oficiais no jornal ‘O Olhanense’, e no ‘Postal do Algarve’ de Tavira (entre outros fora do concelho de Olhão)”;
- c) No ano de 2008 a Câmara Municipal de Olhão celebrou com o jornal “O Olhanense” um “protocolo de prestação de serviços” no valor de 5.000 euros por ano, deixando de fora o jornal “Brisas do Sul”;
- d) Nos últimos meses de 2008, a Câmara Municipal de Olhão deixou de enviar ao jornal “Brisas do Sul” notas de imprensa e convites para estar presente em cerimónias oficiais de carácter concelhio;
- e) A situação manteve-se inalterável ainda durante o ano de 2009.

Na perspectiva do Queixoso, as situações denunciadas representam “atitudes de protagonismo pessoal e político, autoritarismo e a obsessão persecutória do actual executivo camarário”, considerando ainda tais atitudes como “uma flagrante violação da liberdade de informar e informar-se, que merece não só uma crítica pública, como também uma eventual sanção judicial, cívica e política”.

II. Resposta da visada

Notificado para se pronunciar quanto ao teor da queixa, o Presidente da Câmara Municipal de Olhão apresentou, em síntese, as seguintes explicações:

- a) Não existe qualquer discriminação contra o periódico referenciado, ou contra outro qualquer;
- b) O jornal “Brisas do Sul”, no decorrer dos últimos anos, não tem sido editado com a regularidade dos seus primeiros tempos, estando longos períodos, por vezes superiores a três meses, sem ser publicado e distribuído;
- c) Não havendo garantias da sua edição e distribuição periódicas e regulares, não é razoável que se lhe encomende a publicação de anúncios que, na sua maior parte, dizem respeito a concursos e outros actos em que há que respeitar os prazos previstos na lei;
- d) Não faz igualmente sentido enviar notas de imprensa e convites, que têm funções de divulgação, a uma publicação que não garante a eficaz chegada ao público dos respectivos conteúdos informativos;
- e) O jornal “O Olhanense” garante publicação ininterrupta, sem qualquer suspensão, há várias dezenas de anos;
- f) Apesar de “O Olhanense” publicar constantemente artigos e crónicas de opinião com fortes críticas ao executivo e aos titulares dos órgãos de governo da autarquia, foi celebrado um protocolo com aquela publicação periódica;
- g) A queixa é, pois, completamente injustificada.

III. Análise e fundamentação

1. É atribuição da ERC, nos termos do disposto na alínea i) do artigo 8.º dos seus Estatutos, fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da administração Pública.

2. A queixa em apreciação invoca a discriminação do jornal “Brisas do Sul”, sublinhando a ausência de publicidade e de anúncios da Câmara Municipal de Olhão naquele jornal e confrontando essa situação com os investimentos feitos no jornal “O Olhanense” e no jornal “Postal do Algarve”, com sede em Tavira, “entre outros fora do concelho de Olhão”. Em rigor, importa desde já registar que das 69 cópias de páginas de jornais em anexo à queixa, apenas uma pertence ao jornal “Postal do Algarve”, tratando-se de uma inserção publicitária própria da quadra natalícia, na qual o Município de Olhão formula votos de boas festas. Todas as restantes 68 páginas constituem casos retirados do jornal “O Olhanense”.

Deste modo, serão de excluir desta análise as situações relacionadas com “O Postal do Algarve”, pela sua diminuta expressão, bem como as alegadas publicações em outros jornais de fora do concelho de Olhão, pela sua total ausência na documentação junta a título de prova, o que impede de retirar qualquer conclusão objectiva.

3. Nas referidas 68 páginas do jornal “O Olhanense” verifica-se essencialmente a publicação de editais, avisos, anúncios e regulamentos dos órgãos autárquicos de Olhão, a par com a inserção recorrente de uma mensagem publicitária com o logótipo da Câmara Municipal de Olhão, subordinada ao *slogan* “Deixe-se encantar pela nossa riqueza!”. De outras mensagens publicitárias – como a do “Festival do marisco” – não é possível determinar a identidade do anunciante, embora da mesma conste o logótipo da Câmara Municipal de Olhão, juntamente com os de outras instituições.

Fica assim demonstrado que, efectivamente, a Câmara Municipal de Olhão tem privilegiado a inserção de anúncios obrigatórios e mensagens publicitárias no jornal “O Olhanense”, facto que, aliás, é reconhecido pelo próprio executivo camarário no

pronunciamento já atrás referido. Como justificação, alega a Câmara Municipal de Olhão que a não inserção de anúncios obrigatórios e publicidade paga no jornal “Brisas do Sul” se fica a dever à irregularidade da edição desta publicação, circunstancialismo oposto ao que sucede com o “O Olhanense”, o qual se publicará ininterruptamente, sem qualquer suspensão, há várias dezenas de anos. O argumento seria pertinente, especialmente no caso dos anúncios obrigatórios referentes a concursos e outros actos em que há que respeitar os prazos previstos na lei, se ficasse comprovada essa irregularidade de publicação.

4. Através do registo da publicação “Brisas do Sul” ficamos a saber que esta se começou a publicar em 1995, com periodicidade quinzenal. Em 1997 mudou para mensal. E de 3/11/2006 a 3/03/2009, precisamente o período que é objecto da queixa apresentada, o regime passou a ser anual. A partir desta última data, verifica-se nova alteração da periodicidade, a qual passou a obedecer a uma atípica edição de 7 vezes por ano.

Estas sucessivas alterações e, sobretudo, a publicação do jornal uma única vez por ano entre Novembro de 2006 e Março de 2009, vêm dar razão à Câmara Municipal de Olhão, quando alega a irregularidade da edição e a impossibilidade de publicar anúncios obrigatórios sujeitos a prazos legais num jornal com tal natureza.

De facto, não se distingue nas datas de edição do jornal “Brisas do Sul” uma lógica de periodicidade que permita legitimar a queixa do seu Director, quando cotejada com as razões aduzidas pela Câmara Municipal de Olhão para justificar a preterição daquela publicação em relação ao jornal “O Olhanense”, que exhibe maior e mais regular cadência de edição (quinzenal), ao longo da sua existência.

Mesmo que se possa verificar, com a prova carreada para o processo, que o jornal “Brisas do Sul”, no período compreendido entre Dezembro de 2007 e Fevereiro de 2009, acabou por publicar mais do que uma edição por ano, tendo saído todos os meses desse período com excepção de Janeiro, Março, Junho, Setembro e Novembro de 2008, tal frequência de publicação, em absoluto distinta da inscrita no registo, torna-se demasiado aleatória para ser considerada num plano de meios minimamente idóneo e programado.

5. Por outro lado, os factos evidenciam, da parte do “Brisas do Sul”, uma flagrante violação do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de Junho, o qual obriga ao averbamento das alterações que sobrevenham aos elementos constantes do registo, no prazo de 30 dias a partir da sua verificação, constituindo a periodicidade, justamente, um dos elementos do registo, conforme previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º daquele mesmo Decreto Regulamentar.

O artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99 impõe ainda a obrigação de as publicações periódicas observarem a periodicidade que constar do seu registo, situação que, manifestamente, não se verificou no caso do jornal “Brisas do Sul”. O legislador comina o incumprimento desta obrigação com o cancelamento oficioso da publicação, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 23.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99, o que equivale a dizer que a considera especialmente gravosa.

6. Em suma, quanto a este ponto específico, colhem os argumentos da Câmara Municipal de Olhão quanto à irregularidade da publicação do jornal “Brisas do Sul”, sendo assim razoável admitir a preferência da autarquia, ou mesmo a necessidade absoluta, em face de prazos legais a cumprir, da opção pela inserção dos anúncios obrigatórios, mesmo de publicidade em sentido próprio, em publicações que garantam essa regularidade e previsibilidade quanto à data de saída do jornal, como será o caso de “O Olhanense”.

7. Assim, ficou provado no processo, através da prova apresentada pelo próprio Queixoso, que o jornal não cumpria a periodicidade que afirma ter para sustentar a sua queixa perante a ERC e que essa invocada periodicidade não corresponde àquela que averbou para efeitos de registo na ERC.

8. Não será despiciendo deixar ainda mais algumas observações quanto a este caso. A primeira delas, para afastar qualquer dúvida, prende-se com a circunstância de às autarquias locais não ser aplicável o regime de publicidade de Estado consagrado no Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de Dezembro, como resulta evidente na delimitação

fixada no seu artigo 2.º. Assim, a administração autárquica não se encontra sujeita às regras estabelecidas naquele regime legal, designadamente quanto às quotas de distribuição de publicidade pelos meios locais e regionais. O que não significa que o investimento publicitário das autarquias não obedeça a princípios e regras de igual força vinculativa, destacando-se, o princípio da legalidade e, de forma ainda mais específica, os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (art.º 266º, n.º 2, da Constituição).

9. Da mesma forma, será igualmente útil precisar que os anúncios, editais, avisos e outros instrumentos a que a lei se refere, de publicação obrigatória, não integram o conceito de publicidade, na acepção do artigo 3.º do respectivo Código, já que não têm por objecto promover, com vista à sua comercialização ou alienação, de forma directa ou indirecta, quaisquer bens ou serviços, ou promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições. No caso particular das autarquias locais, registe-se o que se encontra estatuído no artigo 91.º da Lei das Autarquias Locais, nos termos do qual as deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a terem eficácia externa, deverão ser publicadas nos jornais regionais editados na área do respectivo município.

Esta última disposição legal impõe diversos requisitos que inviabilizariam desde logo a publicação dos referidos editais no jornal “Brisas do Sul”, uma vez que a alínea c) do n.º 2 dispõe que os jornais regionais onde aqueles deverão ser publicados não poderão ter uma periodicidade superior à quinzenal. O n.º 2 do mesmo artigo obriga também a publicação nos jornais regionais nos 30 dias subsequentes à tomada de decisão, o que tornaria manifestamente impossível, nesses casos, o recurso à publicação no jornal “Brisa do Sul”, se atentarmos na irregularidade da sua edição.

Embora não se tratando de publicidade, a inserção daquelas peças, observando as disposições legais que a disciplinam, não pode deixar de acautelar o princípio da independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e económico, tal como é reconhecido no n.º 4 do artigo 38.º da Constituição, não se afastando assim o dever da ERC de zelar pela verificação de boas práticas nesse domínio, estando em

causa o respeito por aquele princípio constitucional, nos termos da alínea c) do artigo 8.º dos seus Estatutos.

10. Noutro ponto da queixa, denuncia-se o facto de, no ano de 2008, a Câmara Municipal de Olhão ter celebrado com o jornal “O Olhanense” um “protocolo de prestação de serviços” no valor de 5.000 euros por ano, deixando de fora o jornal “Brisas do Sul”. Neste aspecto, não está em causa a circunstância de a Câmara Municipal de Olhão ter deixado de fora o jornal “Brisas do Sul”, antes merecendo preocupação os termos do referido Protocolo assinado entre a autarquia e o jornal “O Olhanense”.

Na sua resposta, referindo-se ao Protocolo, a Câmara Municipal de Olhão limita-se a confirmar a existência de tal documento. A celebração do mesmo foi aprovada por unanimidade, conforme consta da Acta n.º 4 da Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Olhão, realizada em 20/02/2008, junta ao processo pelo Queixoso. Não compete a esta Entidade Reguladora sindicar a sua legalidade na perspectiva da actividade da autarquia, competência legalmente atribuída a outras entidades. Todavia, o conteúdo do Protocolo poderá eventualmente colocar questões que se inserem nas atribuições da ERC, designadamente a prevista na alínea c) do artigo 8.º dos seus Estatutos, a qual vincula esta Entidade Reguladora a zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico. Paralelamente, o referido Protocolo poderá levar a equacionar em que medida não se estará perante um auxílio do Estado a um órgão da imprensa regional, à margem do regime legal que disciplina a matéria.

Tratando-se, no entanto, de factos que escapam ao objecto do presente processo e merecem desenvolvimento instrutório mais aprofundado, entende-se que justificarão a abertura de um outro procedimento.

11. Finalmente, o Queixoso menciona que, nos últimos meses de 2008, a Câmara Municipal de Olhão deixou de enviar ao jornal “Brisas do Sul” notas de imprensa e convites para estar presente em cerimónias oficiais de carácter concelhio. A autarquia admite a verificação destes factos, rebatendo-os, todavia, com o argumento de que não

faz sentido enviar notas de imprensa e convites, que têm funções de divulgação, a uma publicação que não garante a eficaz chegada ao público dos respectivos conteúdos informativos.

Esta posição do executivo camarário afigura-se infundada, em face do reconhecimento do direito de acesso a fontes oficiais de informação, consignado genericamente no artigo 8.º do Estatuto do Jornalista. Eventuais problemas com a periodicidade da publicação não dizem respeito à fonte, a qual, no caso, tratando-se de uma fonte oficial, deverá garantir que seja proporcionado o acesso a todos os órgãos de comunicação social em plano de igualdade, excepcionando-se apenas as situações tipificadas no próprio Estatuto do Jornalista, artigos 8.º a 10.º.

IV. Deliberação

Tendo apreciado a queixa do Director do jornal “Brisas do Sul” contra a Câmara Municipal de Olhão, por alegada discriminação na distribuição de publicidade e publicação de anúncios obrigatórios, o Conselho Regulador da ERC delibera, no exercício das atribuições e competências previstas nas alíneas a), c) e) e i) do artigo 8.º e na alínea x) do nº 3 do artigo 24º dos seus Estatutos:

- 1.** Considerar a queixa improcedente quanto à alegada discriminação ilegítima do jornal “Brisas do Sul” por parte da Câmara Municipal de Olhão, porquanto não se verificam indícios de violação dos deveres de isenção e imparcialidade na selecção das publicações periódicas para efeitos de divulgação dos anúncios obrigatórios da autarquia ou das mensagens publicitárias;
- 2.** Instar a Câmara Municipal de Olhão a proceder ao escrupuloso respeito pelo consignado no Estatuto do Jornalista em termos do direito de acesso a fontes oficiais de informação, e em especial às cerimónias de carácter concelhio, garantindo para o jornal “Brisas do Sul” o tratamento que é dado aos restantes órgãos de comunicação social;
- 3.** Abrir um procedimento tendente ao esclarecimento dos factos e circunstâncias que envolvem a celebração de um Protocolo entre a Câmara Municipal de Olhão

e o jornal “O Olhanense”, tendo em conta o dever desta Entidade Reguladora de zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico, nos termos da alínea c) do artigo 8.º dos seus Estatutos;

4. Determinar à Unidade de Registos da ERC a verificação dos aspectos detectados quanto a irregularidades na periodicidade do jornal “Brisas do Sul”, em violação do disposto no 8.º e no n.º 1 do artigo 21.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de Junho.

Lisboa, 3 de Fevereiro de 2010

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Rui Assis Ferreira
Luís Gonçalves da Silva