

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

**Deliberação
142/2013 (DJ)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Participação do Sindicato dos Jornalistas relativa à tentativa de impedimento de recolha de imagens contra um repórter de imagem ao serviço da *TVI*, por parte de um elemento da segurança pessoal do Primeiro-ministro

Lisboa
23 de maio de 2013

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 142/2013 (DJ)

Assunto: Participação do Sindicato dos Jornalistas relativa à tentativa de impedimento de recolha de imagens contra um repórter de imagem ao serviço da *TVI*, por parte de um elemento da segurança pessoal do Primeiro-ministro

1. Participação

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), no passado dia 1 de outubro de 2012, uma participação subscrita pelo Sindicato dos Jornalistas insurgindo-se contra «uma tentativa de impedimento da recolha de imagens e mesmo de agressão, por parte de um elemento da segurança pessoal do Primeiro-ministro, contra um repórter de imagem ao serviço» da *TVI*. Defende o Sindicato dos Jornalistas que as imagens difundidas pela comunicação social «evidenciam sem margens para dúvidas uma tentativa de impedir que o repórter em causa realizasse o seu trabalho no átrio do Instituto [Superior] de Ciências Sociais e Políticas, com indesmentível recurso à intimidação e até violência por parte do referido elemento da segurança, sendo manifesto que este agiu de forma consciente, deliberada, completamente ilegítima e violando a lei, nomeadamente o artigo 19.º do Estatuto do Jornalista.»

2. Diligências

1. Foi notificada a Direção de Informação da *TVI* para que informasse a ERC sobre a identidade do repórter de imagem referido na participação do Sindicato dos Jornalistas e para que, se assim o entendesse, apresentasse as informações que considerasse pertinentes ao esclarecimento dos factos.
2. A *TVI* informou a ERC que o repórter de imagem da estação que estava presente no local onde ocorreram os acontecimentos era Jaime Franco, que atualmente já não exerce funções na *TVI*. A *TVI* não apresentou quaisquer outros esclarecimentos.

3. Tendo sido Jaime Franco notificado para se pronunciar, veio alegar que «não há nada a acrescentar, as imagens e sons valem tudo neste acontecimento, portanto melhor provas [do] que estas não pode haver». Manifestou ainda disponibilidade para, se necessário, se deslocar às instalações da ERC para prestar informações adicionais.
4. Foi notificado o Chefe de Gabinete do Primeiro-ministro para que diligenciasse junto do chefe de segurança a obtenção das informações pertinentes ao esclarecimento dos factos. Informou-se ainda que o Gabinete do Primeiro Ministro poderia apresentar quaisquer informações tidas por relevantes. Em resposta, foi a ERC informada de que todos os elementos do serviço de segurança do Primeiro-ministro pertencem à Unidade do Corpo de Segurança Pessoal da Polícia de Segurança Pública e dependem, hierárquica e exclusivamente, da Direção Nacional dessa Polícia, pelo que deveria a ERC dirigir-se a esse organismo.
5. Foi, em sequência, solicitado ao Diretor Nacional da PSP que diligenciasse junto do chefe de segurança do Primeiro-ministro a obtenção da sua perspetiva relativamente aos factos descritos na participação do Sindicato. Mais se informou que a própria Direção Nacional da PSP poderia prestar qualquer esclarecimento que entendesse relevante para a decisão da ERC.
6. Em resposta, foi a ERC informada de que se encontra a decorrer na Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) um processo de Inquérito com o n.º 37/2012, não sendo ainda conhecidas as respetivas conclusões, e que foi arquivada a queixa-crime apresentada, junto do Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa, pelo Presidente do Sindicato dos Jornalistas. A Direção Nacional da PSP defende que, «considerando que o Processo de Inquérito a decorrer na IGAI ainda não foi concluído, não se revela oportuno acrescentar, de momento, qualquer outro esclarecimento.»
7. Em sequência dessa resposta, a ERC solicitou ao Diretor Nacional da PSP que esclarecesse se o chefe de segurança do Primeiro-ministro não pretendia prestar qualquer informação sobre os factos descritos na participação do Sindicato dos Jornalistas. Nesse mesmo ofício, a ERC lembrou que, caso a Direção Nacional da PSP e o chefe de segurança do Primeiro-ministro não prestassem quaisquer comentários sobre a participação, a avaliação do caso pelo regulador dos *media* ficaria cingida à análise das imagens transmitidas na televisão e à versão dos factos apresentada pelo Sindicato dos Jornalistas, versão essa corroborada pelo jornalista Jaime Franco.

8. A Direção Nacional da PSP, em resposta, veio reiterar que considera a IGAI a entidade mais apta a responder à ERC. Mais informou que o chefe de segurança do Primeiro-ministro não pretende prestar qualquer esclarecimento, atendendo a que ainda se encontra a decorrer o processo de inquérito na IGAI.
9. Contactado diretamente o chefe de segurança do Primeiro-ministro, Carlos Manuel Ferreira, foi este ouvido na ERC, a 19 de março de 2013, tendo prestado, em resumo, as seguintes declarações:
 - a) O declarante esclareceu que, numa ida do Primeiro-ministro ao ISCS, o Governante foi injuriado por um aluno que vinha na sua direção. Nesse momento, o declarante teve de intervir, identificando-se como polícia. Os jornalistas estavam no local que lhes estava destinado. Porém, o repórter de imagem da TVI, contrariamente aos restantes jornalistas, deslocou-se daquele local e começou a filmar o rosto do declarante. O declarante defende que, naquele caso, estava a ser filmada a sua cara e uma ação de polícia, isto é, a identificação do aluno e a sua saída do edifício da Universidade. Apenas pretendeu que o repórter não filmasse a sua cara e não teve qualquer intenção de impedir a captação das imagens.
 - b) Referiu que, em virtude da ida para o ar das imagens revelando o seu rosto, sofreu danos no seu automóvel, em sequência de vandalismo. Esclarece que as primeiras imagens transmitidas sobre o evento não fizeram uma «camuflagem» do seu retrato. Refere que, por vezes, os seguranças são filmados nos eventos públicos em que aparecem, mas nesses casos estão enquadrados no evento. Diz que os seus vizinhos não sabiam, até à data do evento no ISCS, das funções que desempenha. Informa que, na mesma semana em que ocorreu aquele evento, o Expresso publicou uma imagem em que se viam quatro seguranças do Primeiro-ministro e defende que a divulgação desse tipo de notícias, com a revelação da imagem dos seguranças, tem repercussão na vida pessoal dos profissionais.
 - c) Confrontado com o facto de ter tratado o repórter de imagem por «tu», esclarece que não considera essa forma de tratamento desrespeitosa. É a sua forma de tratamento preferencial para com os jornalistas. Ainda que não conhecesse aquele repórter de imagem, naquele momento foi uma forma de tratamento espontânea e natural.
 - d) Defende que sempre existiu uma relação cordial entre seguranças e órgãos de comunicação social, com regras não escritas estabelecidas, mas que hoje em dia é tudo mais complicado. Defende a existência de regras claras que facilitem o trabalho de

todos. Diz que nos outros países, onde já trabalhou, há regras bem definidas que são cumpridas por todos.

3. Análise e fundamentação

9. O presente caso será apreciado tendo em conta a missão da ERC de «assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa» (cfr. artigo 8.º, alínea a), dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro). Esta é a baliza que, no presente procedimento, circunscreve a atuação do regulador dos *media*, que não apreciará as consequências, nomeadamente penais e disciplinares, que podem emergir dos acontecimentos referidos na participação do Sindicato dos Jornalistas.
10. Dada a necessidade de tentar elucidar como se desenrolaram os factos descritos na participação, foi visionada uma peça jornalística transmitida pela SIC sobre o caso, no «Jornal da Noite», de 26 de setembro de 2012¹.
11. Nessa peça, o jornalista começa por afirmar: «A imagem mostra bem como os tempos mudaram. À porta da Universidade, muita polícia à espera do chefe do Governo. A entrada foi tranquila, sem confusão, mas há um aluno que assobia e insulta Passos Coelho. O chefe de segurança do Primeiro-ministro agarra o estudante e vira-se depois contra o repórter de imagem da *TVI* que o filmava».
12. Neste momento, a SIC revela as imagens que terão sido captadas pelo repórter de imagem da *TVI*, podendo observar-se o chefe de segurança a agarrar o estudante e a tentar retirá-lo do edifício da faculdade. De seguida, o chefe de segurança agarra com uma mão a lente da câmara, dizendo: «Não me filmas a cara! Não me filmas a cara! Estou-te a dizer para não me filmares a cara, está bem? Epá, não me filmas a cara!>». De seguida, a reportagem da SIC exhibe uma outra perspetiva do acontecimento, com imagens captadas por um outro repórter de imagem, que se encontrava afastado do chefe de segurança e do repórter da *TVI*. Ouve-se o mesmo diálogo, visionando-se que o chefe de segurança agarra a câmara, empurra o repórter de imagem da *TVI*, que recua em direção a uma parede, mas que, ainda assim, continua a filmar.
13. Nestas imagens o rosto do chefe de segurança surge ocultado por uma nuvem.

¹ <http://expresso.sapo.pt/igai-abre-inquerito-a-um-dos-chefes-de-seguranca-de-passos=f756590>

- 14.** Estas mesmas imagens, com a colocação da nuvem, foram usadas nas peças jornalísticas transmitidas no «Jornal das 8» da *TVI*² e no bloco informativo das 21 horas da *TVI24*³. Nestas peças da *TVI* e da *TVI24*, a imagem do chefe de segurança apenas surge no final das mesmas e enquadrada no conjunto de pessoas que acompanham o Primeiro-ministro na saída do edifício da Universidade.
- 15.** Também a RTP, no «Telejornal» de 27 de setembro, utilizou as imagens da *TVI*, identificando-as como tal e colocando a nuvem no rosto do chefe de segurança.
- 16.** Na análise do presente caso, cabe chamar à colação o n.º 1 do artigo 37.º da Lei Fundamental, que estabelece que «[t]odos têm 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», não podendo o exercício destes direitos ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura (n.º 2 do artigo 37.º). No seu artigo 38.º, a Constituição garante a liberdade de imprensa (n.º 1), a qual implica «[a] liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores» (alínea a) do n.º 2).
- 17.** Estes preceitos são concretizados, a nível infraconstitucional, pelo artigo 7.º do Estatuto do Jornalista e pelo artigo 26.º da Lei da Televisão, que estabelecem, respetivamente, que «a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas não está sujeita a impedimentos ou discriminações nem subordinada a qualquer tipo ou forma de censura» e que «[a] liberdade de expressão do pensamento através dos serviços de programas televisivos (...) integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à democracia e ao desenvolvimento social e económico do País».
- 18.** Apesar de não resultar especificamente da Constituição da República Portuguesa uma norma geral sobre as limitações à liberdade de imprensa, o seu exercício não é seguramente absoluto ou irresponsável: outros valores de igual ou superior importância, quer de interesse público quer de interesse particular, podem entrar em conflito com aquela liberdade, impondo a sua restrição.
- 19.** Assim, a liberdade de imprensa tem de ser harmonizada e sujeita «a operações metódicas de balanceamento ou de ponderação com outros bens constitucionais» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, 2007, p. 574).

² Peça iniciada às 20h12m e com uma duração de 2m20s.

³ Peça iniciada às 21h03m e com uma duração de 2m38s.

- 20.** Esta necessidade de «ponderação» é patente nos diplomas que regulam a comunicação social. Com efeito, o Estatuto do Jornalista, no artigo 14.º, exige a estes profissionais o cumprimento de uma série de deveres que, de certo modo, «acomodam» a liberdade de imprensa. O exercício da liberdade de imprensa está, nessa medida, condicionado pela salvaguarda de valores ou interesses de não menos inequívoca dignidade. Aqui se incluem os direitos de personalidade, que gozam de proteção constitucional (artigos 25.º, n.º 1, e 26.º, n.º 1, CRP), e infraconstitucional (p.e., artigos 70.º, n.º 1, 79.º, 80.º, Código Civil), onde, entre outros, se tutelam a identidade pessoal, a honra, a privacidade e intimidade, assim como a imagem e dos cidadãos.
- 21.** Tem ainda relevância, na apreciação do presente caso, o disposto no artigo 10.º do Estatuto do Jornalista, que estabelece que «os jornalistas não podem ser impedidos de entrar ou permanecer nos locais referidos no artigo anterior [isto é, locais abertos ao público e locais que, embora não acessíveis ao público, sejam abertos à generalidade da comunicação social] quando a sua presença for exigida pelo exercício da respetiva atividade profissional, sem outras limitações além das decorrentes da lei» (n.º 1). Para a efetivação do exercício deste direito, os órgãos de comunicação social «têm direito a utilizar os meios técnicos e humanos necessários ao desempenho da sua atividade» (n.º 2).
- 22.** Feito este breve enquadramento legislativo, cabe analisar se se afigurou legítima a atuação do chefe de segurança do Primeiro-ministro no sentido de impedir que o jornalista filmasse o seu rosto, prevalecendo assim o seu direito à imagem, ou se, pelo contrário, tal atuação representou uma restrição ilegítima da liberdade de imprensa, na medida em que foi limitado o direito de Jaime Fraco de captar a informação que, de acordo com o seu critério editorial, considerou relevante.
- 23.** O direito à imagem, versando sobre a imagem cognoscível e individual da pessoa singular, é o mais «exterior» e «público» dos direitos da pessoa, pelo que é o mais suscetível de ser ofendido. Por força do artigo 79.º do Código Civil, «o retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio, sem o consentimento dela». Assim, conforme é defendido no Parecer 95/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, «o ordenamento juscivilista apenas considera ilegítima a exposição, reprodução ou comercialização do retrato [sem o consentimento], mas não a simples fixação da imagem num retrato». Além disso, o n.º 2 do mesmo preceito vem determinar

um conjunto de regras que excecionam a proibição constante no n.º 1, determinando que «não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando assim o justificarem a sua notoriedade, o cargo que desempenhe, exigências de polícia ou justiça (...) ou quando a reprodução da imagem vier enquadrada na de lugares públicos, ou na de factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente».

- 24.** Não se crê que, no caso em apreço, exista fundamento legal para restringir o livre arbítrio de Jaime Franco, ou de qualquer outro jornalista, na decisão de recolher imagens do momento em que o chefe de segurança procurou retirar um estudante do interior do edifício da Universidade. No momento da recolha da imagem, o retrato do chefe de segurança não está a «ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio», mas apenas captado ou fixado. Acresce que se tratava de um facto que estava a decorrer publicamente, numa Universidade, a qual tinha convidado o Primeiro-ministro para um evento e a comunicação social para a sua cobertura. O momento em que o chefe de segurança interage com o estudante ocorreu em público, sendo acessível, por isso, ao conhecimento e à apreensão de quem o observava. Além disso, aquele instante captado por Jaime Franco tinha interesse público noticioso, uma vez que permitia contextualizar o clima de tensão vivido no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em que, de acordo com o noticiado, um aluno assobiou e insultou Passos Coelho, tendo ocorrido, posteriormente, pequenos protestos. Este contexto de contestação por parte dos estudantes, que levou à identificação pela polícia de um aluno, fundamenta o interesse público noticioso das imagens captadas por Jaime Franco.
- 25.** Assim, não se vislumbra qualquer motivo, nomeadamente face ao disposto no artigo 79.º do Código Civil, que pudesse legitimar a tentativa do chefe de segurança do Primeiro-ministro de impedir que Jaime Franco captasse o seu retrato. Aliás, a tentativa de impedir a captação do retrato do pessoal de segurança do Primeiro-ministro estaria sempre votada ao fracasso. Como reconheceu Carlos Manuel Ferreira, na sua audição na ERC, os seguranças são filmados nos eventos públicos em que aparecem. Isso mesmo se confirma – e a título meramente exemplificativo – pela observação de uma fotografia publicada nas páginas 2 e 3 da edição de 19 de março de 2013 do *Diário de Notícias*, em que, numa notícia intitulada «Estudantes exigem demissão do líder do Governo», surge o retrato de um segurança que acompanha Pedro Passos Coelho. O trabalho dos seguranças do Primeiro-ministro é, por natureza, exercido no espaço público, amiúde em eventos com interesse informativo, junto de pessoas com enorme visibilidade mediática, pelo que,

numa sociedade em que a captação da imagem se proliferou, se torna pouco razoável que se imponham, *a priori* ou com carácter absoluto, limites à captação do retrato daqueles profissionais.

- 26.** No que respeita a uma eventual alegação de que tentativa de impedir a captação da imagem do rosto do chefe de segurança residiu na necessidade de proteger a «segurança interna», lembre-se o explanado na Deliberação 2/LLC-TV/2007, na qual a ERC se pronunciou sobre a exibição, nos serviços noticiosos de operadores televisivos, das matrículas das viaturas descaracterizadas ao serviço da Polícia Judiciária.
- 27.** Tal como referido naquela Deliberação, nem a Lei da Televisão, nem o Estatuto do Jornalista, se referem, diretamente, à «segurança», à «ordem pública» ou à «prevenção do crime» como valores que podem limitar a liberdade de expressão e de criação do jornalista. Já a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950, e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, de 1966, aludem, nas normas relativas aos limites à liberdade de expressão, a conceitos relacionados com a «segurança interna». Com efeito, o n.º 2 do artigo 10.º da mencionada Convenção estabelece que o exercício da liberdade de opinião e da liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideais, «porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a proteção de honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do Poder Judicial». Por seu turno, a alínea b) do n.º 3 do artigo 19.º do referido Pacto estabelece que o exercício do direito à liberdade de expressão «implica deveres e responsabilidades especiais. Por conseguinte, pode estar sujeito a certas restrições, expressamente previstas na lei, e que sejam necessárias para (...) a proteção da segurança nacional, a ordem pública ou a saúde ou a moral públicas».
- 28.** Repare-se que estes instrumentos internacionais, que fazem parte da ordem jurídica interna por força do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa, apenas admitem restrições à liberdade de imprensa se existir uma lei (nacional) expressa que, prosseguindo um dos fins ali mencionados, preveja tal restrição, sendo certo que não se conhece, na ordem jurídica interna, qualquer lei que impeça, como regra geral, a captação do retrato de elementos das forças de segurança.

- 29.** Além disso, recorrendo às palavras do artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, não se crê que a proibição de captar o retrato do chefe de segurança constitua uma providência necessária, numa sociedade democrática, para salvaguardar a segurança interna ou a ordem pública.
- 30.** Reconhece-se que a liberdade de imprensa tem como corolário a responsabilidade social dos jornalistas, o que leva a que, em casos semelhantes aos descritos na participação do Sindicato dos Jornalistas, os órgãos de comunicação social optem, *após a recolha das imagens*, por distorcer as mesmas, no sentido de tornar irreconhecíveis os intervenientes dos acontecimentos. Aliás, tal foi a opção da SIC, da TVI e da TVI24, que, nas peças jornalísticas *supra* referidas, optaram por ocultar o rosto do chefe de segurança. Esta é uma opção editorial – que é legítima e, em determinadas situações, desejável e expectável –, a ser tomada já na fase da edição da imagem, e não no momento da sua recolha.
- 31.** Atente-se ainda nas considerações constantes do já referido Parecer 95/2003 do Conselho Consultivo da PGR, no qual foi apreciada uma questão com semelhanças com aquela suscitada pelo Sindicato dos Jornalistas. No referido Parecer, o Conselho Consultivo pronunciou-se sobre a questão de saber como se compatibiliza o exercício do direito de informação em sentido amplo, «abrangendo as diferentes liberdades de comunicação», com os direitos à reserva sobre a intimidade da vida privada e à imagem nas situações em que, nas imediações dos Tribunais, os órgãos de comunicação social fotografam as pessoas que entram e saem do edifício. Esta questão foi suscitada inicialmente pelos magistrados do Ministério Público responsáveis pela direção na fase de inquérito do processo criminal denominado «Casa Pia», que pretendiam que os agentes da PSP tomassem medidas para que tal recolha de imagens não fosse permitida. Nesse Parecer, o Conselho Consultivo da PGR concluiu que «nenhuma margem de atuação preventiva é deixada às forças de segurança para impedir a captação e o registo de imagens por jornalistas, junto às portas de acesso aos tribunais, no contexto da cobertura informativa de eventos relacionados com processos criminais».
- 32.** Face ao exposto, entende-se que a tentativa do chefe de segurança do Primeiro-ministro de impedir a recolha de imagens que estava ser efetuada por Jaime Franco não tem fundamento legal, configurando-se como uma limitação ilegítima do exercício do direito de informação.

4. Deliberação

Tendo apreciado uma participação subscrita pelo Sindicato dos Jornalistas insurgindo-se contra uma tentativa de impedimento da recolha de imagens e mesmo de agressão, por parte de um elemento da segurança pessoal do Primeiro-ministro, contra um repórter de imagem ao serviço da TVI;

Esclarecendo que a atuação na ERC está balizada pela sua missão de «assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa», pelo que não aprecia as consequências penais ou disciplinares que podem emergir dos acontecimentos referidos na participação do Sindicato dos Jornalistas;

Notando que o acontecimento captado pelo repórter de imagem Jaime Franco estava a decorrer publicamente, sendo acessível, por isso, ao conhecimento e à apreensão de quem o observava;

Notando ainda que tal acontecimento tinha interesse público noticioso, uma vez que permitia contextualizar o clima de tensão vivido no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, que levou à identificação pela polícia de um aluno;

Relembrando que a opção editorial de tornar irreconhecíveis os intervenientes de um determinado acontecimento – que é legítima e, em determinadas situações, desejável e expectável – é tomada já na fase da edição da imagem, e não no momento da sua recolha,

O Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do artigo 8.º, alínea a), dos Estatutos da ERC, delibera:

1. Considerar que a tentativa do chefe de segurança do Primeiro-ministro de impedir a recolha de imagens que estava ser efetuada por Jaime Franco não tem fundamento legal, configurando-se como uma restrição ilegítima do exercício do direito de informação.
2. Apelar a todas as entidades, nomeadamente às forças de segurança, para a importância da liberdade de imprensa, enquanto fator essencial da democracia, devendo as suas restrições decorrer da Constituição e da lei e limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, sempre no respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Lisboa, 23 de maio de 2013

O Conselho Regulador,

Carlos Magno (voto contra)

Alberto Arons de Carvalho

Luísa Roseira

Raquel Alexandra Castro (voto contra, com declaração de voto)

Rui Gomes