



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DELIBERAÇÃO

SOBRE

O EFEITO DA INVOCACÃO DO SIGILO PROFISSIONAL NAS RELAÇÕES DOS JORNALISTAS E ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO, POLÍCIA JUDICIÁRIA, PROVIDOR DE JUSTIÇA E COMISSÕES DE INQUÉRITO PARLAMENTAR

(Aprovada na reunião plenária de 26.JUN.96)

I - INTRODUÇÃO

I.1 - A TVI solicitou a esta Alta Autoridade uma tomada de posição relativamente a um conjunto de perguntas formuladas nos seguintes termos:

- "Em que circunstâncias pode a TVI fornecer gravações em bruto, cujo conteúdo não foi emitido, a entidades como o Ministério Público, a Polícia Judiciária, o Provedor de Justiça ou Comissões Parlamentares de Inquérito?"

- "Em que circunstâncias deve a TVI fornecer tais imagens a essas autoridades?"

- "Em particular, qual é a interferência, nestas questões, do segredo profissional dos jornalistas?"

- "Em particular ainda, que regras são aplicáveis se está em curso um processo criminal?"

I.2 - A Alta Autoridade para a Comunicação Social entendeu ser condição prévia do seu próprio pronunciamento sobre as questões colocadas a obtenção de um Parecer da Procuradoria-Geral da República, que lhe viria a ser remetido em 18 de Março último.

I.3 - O douto Parecer da Procuradoria-Geral da República, cujo mérito intelectual se sublinha, não isenta, portanto, esta Alta Autoridade do dever de se posicionar autonomamente sobre as matérias constantes da consulta da TVI.

Fá-lo-à pois, quer sublinhando a coincidência entre os seus pontos de vista e os que se encontram expressos no citado Parecer, quer salientando os aspectos em que as suas divergências com a doutrina nele expressa possam, eventualmente, conduzir a um diferente entendimento quanto às soluções propostas.

./.

1091



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

II - AS FONTES DE INFORMAÇÃO E A NATUREZA DA INVOCACÃO DO SIGILO PROFISSIONAL

II.1 - A protecção do sigilo profissional é entendida no nosso ordenamento jurídico como condição da liberdade de imprensa [alínea b) do nº 2 do artigo 38º da Constituição da República Portuguesa] e do direito da imprensa a informar [alínea b) do número 3 ao artigo 1º da Lei de Imprensa]. É também um direito dos jornalistas, estabelecido na alínea c) do artigo 5º e no artigo 8º do seu Estatuto (aprovado pela Lei nº 62/79, de 20 de Setembro).

Porque o sigilo não é apenas valorizado como uma prerrogativa profissional mas, em especial, como garantia da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa - que são valores estruturantes das sociedades democráticas - é frequente vê-lo referido não exclusivamente como um direito dos jornalistas mas também na sua dimensão de dever deontológico que sobre eles impende, como acontece no "Código de Honra dos Jornalistas", aprovado no Congresso dos Jornalistas Profissionais (Munique, 1971).

A Lei de Imprensa (nº 4 do artigo 5º) determina ainda que "os jornalistas não são obrigados a revelar as suas fontes de informação, não podendo o seu silêncio sofrer qualquer sanção directa ou indirecta. Os directores e as empresas não poderão revelar tais fontes, quando delas tiverem conhecimento".

II.2 - Tais princípios são geralmente aceites nas democracias europeias e constam de diversos instrumentos internacionais sobre a liberdade de informação e os direitos do Homem.

Para além das fontes e normativos de direito internacional citados no Parecer, salienta-se, ainda e a propósito, a Resolução adoptada na 4ª Conferência Ministerial Europeia sobre a Política de Comunicação Social (Praga, 7 e 8 de Dezembro de 1994) que, na alínea d) do Princípio nº3, a qual define as "condições que permitem ao jornalismo contribuir para a manutenção e desenvolvimento de uma verdadeira democracia", afirma claramente ser uma dessas condições "a protecção da confidencialidade das fontes de informação utilizadas pelos jornalistas".

Também no ponto 1. da "Resolução do Parlamento Europeu sobre a confidencialidade das fontes de informação dos jornalistas e o direito dos funcionários a divulgarem as informações de que dispõem", de 18 de Janeiro

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

de 1994, se prescreve que "o direito à confidencialidade das fontes de informação dos jornalistas facilita significativamente uma melhor e mais completa informação dos cidadãos, e que este direito serve, na prática, a transparência do processo de tomada de decisões, reforçando a democraticidade não só dos órgãos comunitários mas também dos órgãos governativos e dos Estados-Membros, e está intimamente relacionado com a liberdade de informação e a liberdade de imprensa na sua acepção mais lata, atribuindo um conteúdo concreto ao direito fundamental da liberdade de expressão estabelecido no artigo 10º da Convenção Europeia para a Defesa dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais" (in, "Jornal Oficial das Comunidades Europeias", Nº C 44/36, de 14 de Fevereiro de 1994).

II.3 - No mesmo sentido deverá referir-se o acórdão, de 27 de Março de 1996, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, (caso William Goodwin contra o Reino Unido) por estabelecer que, tanto a exigência imposta por um tribunal inglês para que este jornalista da revista "The Engineer" revelasse a fonte de uma notícia que publicou sobre a empresa "Tetra", como a multa que o tribunal do seu país lhe aplicou por o não ter feito, constituíram violação do artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Para o Tribunal, a protecção das fontes deve ser entendida como "uma das pedras angulares da liberdade de imprensa, conforme resulta das leis e dos códigos deontológicos em vigor", nos Estados subscritores da Convenção, considerando ainda que a imposição feita a um jornalista para divulgar a sua fonte só se justificaria "por imperativos preponderantes de interesse público".

II.4 - A determinação do âmbito de protecção do sigilo profissional, isto é, se tal protecção é extensível aos elementos recolhidos nas não utilizados na elaboração das notícias, conduz-nos à necessidade de estabelecer um entendimento sobre o que são "fontes de informação", uma vez que nem a Constituição nem a própria Lei de Imprensa se ocupam dessa definição.

II.5 - A doutrina conhecida, inclusive a que é referida no Parecer, tem, de tal conceito, um entendimento amplo. Cite-se, a propósito, a definição adiantada por Lopes da Rocha em "Lei de Imprensa, Notas e Comentários": "abrange toda a pessoa ou entidade, bem como qualquer tipo de documento ou registo, que contribua para o conhecimento de factos susceptíveis de gerar notícias".

./.

9093



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

Não se estranhará portanto que o Conselho de Imprensa, ao pretender estabelecer os limites da garantia do sigilo profissional, tenha também afirmado que a protecção legal que lhe subjaz "deve ser estendida aos arquivos e outras dependências das empresas jornalísticas, sob pena de se esvaziar de sentido uma disposição que se afigura essencial no regime legal em vigor" (Comunicado do Conselho de Imprensa, de 2 de Junho de 1980).

II.6 - A AACS - à semelhança do Parecer da Procuradoria-Geral da República - não se afasta do citado entendimento, quer quanto aos limites na noção de "fontes de informação", quer quanto à necessidade de estender as garantias legais da protecção do sigilo a todos os elementos que podem ser abrangidos no conceito. Só nesses termos se poderá assegurar a eficácia da protecção legal estabelecida para o sigilo profissional, tendo em consideração a natureza dos valores comunitários que se pretendem salvaguardar e a sua essencialidade para a vitalidade do regime democrático.

II.7 - Poderá, eventualmente, colocar-se aqui a questão de saber se a diferente natureza das fontes implicará diferenciações quanto ao âmbito e circunstâncias em que seja legítimo invocar o sigilo profissional.

Tal questão é, nomeadamente, suscitada por Vital Moreira e Gomes Canotilho (Constituição da República Portuguesa Anotada, 12ª edição, página 231) ao referirem a "conexão" existente entre o acesso às fontes e a protecção do sigilo profissional.

Uma análise ponderada das circunstâncias deve, no entanto, aconselhar a que não se estabeleçam diferentes regimes de protecção do sigilo consoante os elementos que estruturam a notícia provenham, ou não, de uma fonte sobre a qual impenda um dever de prestação de informações aos jornalistas.

Com efeito, desde que as "fontes não-oficiais" se disponibilizem para, voluntariamente, prestar as informações solicitadas pelos jornalistas (informações às quais estes não teriam direito de acesso nos termos constitucionais e legais), colocam-se numa situação equiparável à das fontes oficiais. Os materiais e depoimentos daí resultantes passam a integrar o acervo de elementos de que o jornalista dispõe para a realização do seu trabalho em condições idênticas aos obtidos junto de fontes ditas oficiais, pelo que deixa de se tornar relevante a distinção entre a natureza das fontes e, conseqüentemente, de fazer sentido qualquer diferenciação de regime em matéria de protecção do sigilo profissional.

./.

70814



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

II.8 - Haverá também lugar à protecção das "fontes" nos casos em que sobre elas impenda o dever de informar, ou nas situações em que a informação seja pública e se encontre disponível para a generalidade dos cidadãos?

A AACS sustenta que, no primeiro caso, continua a justificar-se a salvaguarda do sigilo das fontes, sob pena de se afectar toda a mecânica do jornalismo de investigação, nomeadamente o que aborda matérias sensíveis da governação e da administração pública. Acresce que, por um lado, o princípio da "administração aberta", constante da legislação em vigor, nomeadamente do Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro, não se esgota na prestação de informações aos jornalistas, e que, por outro, não devem os jornalistas ou as empresas de comunicação social ser encarados, pelas entidades referidas na consulta, como estando permanentemente disponíveis para facultarem dados, documentos ou qualquer outro tipo de informação por eles recolhida e a que a generalidade dos cidadãos tem acesso.

Nas restantes circunstâncias, quando a informação pode ser livremente obtida, nomeadamente em locais públicos, não se justificaria que fossem solicitados aos jornalistas, ou às empresas de comunicação social, elementos de trabalho (gravações ou outros) necessários à produção das notícias. Tais elementos poderiam ser directamente obtidos por qualquer entidade que neles estivesse interessada, especialmente as instituições que têm a seu cargo a segurança dos cidadãos.

II.9 - Estas considerações permitem sustentar que o sigilo profissional abarca todo o conjunto de elementos recolhidos e essenciais à elaboração da notícia (depoimentos, documentação e os suportes materiais utilizados); as próprias metodologias utilizadas na pesquisa de informação e os critérios, necessariamente subjectivos, da selecção que o jornalista faz do que, em cada caso, é matéria de notícia.

Só deste modo é que a liberdade de informação e a independência do jornalista - ou até a própria reserva da sua vida privada - ficam salvaguardadas e, com elas, o direito constitucional de informar e ser informado.

II.10 - Do exposto resulta que, ao invocar o sigilo profissional, o jornalista não só está a respeitar o quadro ético-nomativo da sua profissão como a ponderar (à luz da sua responsabilidade social, sentido cívico, experiência e sensibilidade) o modo como deverá articular, em cada circunstância, o dever

./.

9095



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

genérico de colaboração com as entidades públicas (citadas na consulta da TVI), com a necessidade de proteger as suas fontes de informação, formulando o respectivo juízo de preponderância em função da relatividade do valor dos interesses em causa.

Tal ponderação implica uma consciência aguda do relevo dos bens sociais garantidos pelo recurso ao exercício do direito a proteger a confidencialidade das fontes, bem como a clara percepção do facto de existir uma incompatibilidade insanável entre o sigilo profissional e o dever genérico de cooperação com as entidades que se ocupam da ordem pública e da administração da justiça.

II.11 - Em Portugal, só na sequência de uma apreciação, necessariamente casuística e especialmente cautelosa da diferente densidade social dos interesses e valores em presença, se poderá impor a um jornalista a quebra do sigilo profissional.

Pelas razões exaustivamente expostas no Parecer, tal circunstância só pode ocorrer, excepcionalmente, no âmbito de um processo penal, nos termos e circunstâncias e para os efeitos previstos no artigo 135º do respectivo Código.

III - EFEITOS DA INVOCACÃO DO SIGILO PROFISSIONAL PERANTE AS COMISSÕES DE INQUÉRITO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III.1 - Relativamente à questão dos efeitos da invocação do sigilo profissional no decurso dos trabalhos de uma comissão de inquérito da Assembleia da República, o parecer da Procuradoria-Geral da República sustenta um posicionamento que não atrai a concordância desta Alta Autoridade.

III.2 - As comissões parlamentares de inquérito (Artigo 181º da CRP) destinam-se a averiguar o "cumprimento da Constituição e das leis e a apreciar os actos do Governo e da Administração" e "podem ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República" (nºs 1 e 2 do artigo 1º da Lei nº 5/93, de 1 de Março, sobre o "Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares"). Nos termos do número 5 do citado artigo da CRP, essas comissões "gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais".

./.

9096



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

Para os constitucionalistas já citados, as comissões de inquérito "têm, por natureza, um carácter instrumental pois a sua função não consiste em julgar, mas sim em habilitar a AR com conhecimentos que podem, eventualmente, levar a tomar medidas (legislativas ou outras) sobre o assunto inquirido" (obra citada, página 719).

III.3 - As competências da Assembleia da República situam-se nas áreas política, legislativa e fiscalizadora (artigos 164º a 168º da CRP) e não se confundem com a função jurisdicional que a CRP comete ao Órgão de Soberania que são os Tribunais (artigo 205º da CRP).

III.4 - A Constituição da República Portuguesa (Artigo 114º), consagra o princípio da separação e interdependência, que se traduz na "separação das funções do Estado e da sua ordenação e distribuição por vários órgãos de soberania" (Gomes Canotilho e Vital Moreira, obra citada, página 496), bem como o princípio da indisponibilidade de competências, que se traduz, para os mesmos autores, no facto de que "nenhum órgão de soberania... pode "transferir" para outros "órgãos" poderes que só a ele foram constitucionalmente atribuídos" (página 498).

Importa, portanto, salientar que a referida interdependência não visa o esbatimento das funções que cada órgão de soberania é chamado a exercer, nem protege a assunção, por qualquer deles, do núcleo essencial de competências que estão reservadas a outro órgão. Isto é, a interdependência entre os órgãos de soberania, sendo condição do funcionamento harmónico do Estado de Direito, não pode conduzir à diluição dos contornos orgânicos e funcionais que os delimitam e distinguem, sob pena de descaracterizar os fundamentos do regime democrático definido na Constituição.

III.5 - A invocabilidade do segredo profissional perante as comissões parlamentares de inquérito - que o actual Parecer da Procuradoria-Geral da República sustenta com abundância de argumentos pertinentes que se dão como reproduzidos - já fora anteriormente reconhecida no Parecer da mesma entidade, de 9 de Março de 1995, proferido a solicitação do Presidente da Assembleia da República.

III.6 - Cabe, portanto, determinar se, confrontada com a invocação do sigilo profissional, pode, ou não, uma Comissão Parlamentar deliberar sobre a legitimidade da escusa ou suscitar a intervenção do "tribunal imediatamente superior àquele onde o incidente se tiver suscitado...", o qual decidirá da prestação de testemunho com quebra do segredo profissional quando se

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 8 -

verificarem os pressupostos referidos no artigo 135º, nº3, do Código de Processo Penal.

III.7 - É à luz do entendimento formulado supra (pontos 3 e 4) em matéria de separação de funções dos órgãos de soberania que devem definir-se os limites de actuação de uma comissão parlamentar de inquérito e interpretar o teor do número 5 do artigo 181º da CRP.

A AACS entende que, não podendo exercer uma função jurisdiccional - o que violaria o artigo 114º da CRP - as comissões parlamentares de inquérito não podem exercer poderes que estão no âmbito da reserva do juiz; não podem decidir sobre a legitimidade da escusa (que, conforme o Parecer sublinha, "é um poder que a lei reserva para o tribunal"), sendo ainda controverso que possam recorrer para um outro órgão de soberania que se posicione fora da cadeia funcional em que estão inseridas. As finalidades de investigação que lhes estão destinadas e o carácter instrumental da sua criação, só se podem traduzir em actos que não extravasem o âmbito das suas atribuições e competências e respeitem o núcleo essencial de funções cometidas pela Constituição da República Portuguesa ao órgão de soberania Assembleia da República.

III.8 - Esse é, aliás, o sentido que se encontra expresso na Resolução da Assembleia da República nº 7/93, aprovada em 18 de Março de 1993 (Diário da República, I Série, de 6 de Abril de 1993), referente à "Conclusão do inquérito parlamentar quanto à alteração alegadamente introduzida em decreto-lei por membro do Governo contra o recebimento de 120 000 contos".

Confrontado com a invocação do sigilo profissional, por parte de uma jornalista chamada a depor perante a referida comissão, o plenário da Assembleia da República, por proposta da respectiva Comissão, viria a considerar que "a escusa da jornalista em fornecer quaisquer indicações concretas compromete objectivamente o prosseguimento útil dos trabalhos da Comissão", razão pela qual resolveu "encerrar os seus trabalhos" e, simultaneamente, "registar a escusa da jornalista em prestar esclarecimentos concretos à Comissão, remetendo-se a uma constante invocação do sigilo profissional para não fornecer quaisquer indicações sobre os factos, mesmo as mais genéricas e elementares, que em nada parecem implicar a revelação das fontes".

A Assembleia da República decidiu também "remeter ao Procurador-Geral da República os registos integrais dos trabalhos para todos os efeitos

./.

9098



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 9 -

legais, atento o relevante interesse público em causa, com vista ao esclarecimento do caso e descoberta da verdade, face a algumas declarações produzidas, nomeadamente a do conhecimento da identidade da pessoa que desembolsou a invocada quantia de 120 000 contos".

IV - CONCLUSÃO

IV.1 - O dever de colaboração dos jornalistas e das empresas de comunicação social com as entidades citadas na consulta da TVI (Ministério Público, Polícia Judiciária, Provedor de Justiça e Comissões Parlamentares de Inquérito), não se sobrepõe à garantia de protecção do sigilo profissional, cuja existência se fundamenta na necessidade de salvaguardar valores comunitários - como o são a liberdade de expressão e de informação - estruturantes do Estado de Direito democrático, tal como se encontra definido na Constituição da República Portuguesa.

IV.2 - A protecção do sigilo profissional abarca o conjunto de fontes de informação utilizadas pelos jornalistas e compreende, portanto, as pessoas, entidades, documentos e registos que contribuam para o conhecimento de factos susceptíveis de gerar notícias. Sempre que as circunstâncias justifiquem o exercício do direito ao sigilo, cessa qualquer obrigação de cooperação com as referidas autoridades.

IV.3 - A invocação do sigilo profissional pressupõe exigente ponderação das finalidades superiores que o exercício deste direito visa garantir. A consciência precisa do quadro ético-normativo que enquadra o direito à informação e o cabal entendimento das responsabilidades sociais inerentes ao acto de informar - de par com a experiência, sensibilidade e cultura do jornalista - são parâmetros de referência e de salvaguarda da razoabilidade de tal invocação. A imposição da quebra desse sigilo só pode ocorrer nos termos e condições estabelecidas pelo artigo 135º do Código de Processo Penal.

IV.4 - A invocabilidade do sigilo profissional dos jornalistas perante as comissões parlamentares de inquérito e a impossibilidade de essas instâncias de investigação poderem apreciar a legitimidade da escusa em revelar as fontes consideram-se pacífica e exaustivamente fundamentadas nos Pareceres da Procuradoria-Geral da República de 9 de Março de 1995 e de 18 de Março de 1996.

./.

9049



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 10 -

IV.5 - Considerando o disposto nos artigos 114º e 181º da Constituição da República Portuguesa, a AACS entende também:

- que o regime democrático português se fundamenta, nomeadamente, na separação das funções do Estado e na sua ordenação e distribuição pelos órgãos de soberania, não podendo nenhum deles assumir o núcleo essencial de competências que são características de outro órgão;

- que as comissões parlamentares de inquérito têm, por natureza, um carácter instrumental e que a sua acção não se pode traduzir em actos que excedam o quadro das suas atribuições e competências no âmbito das funções cometidas à Assembleia da República pela Lei Fundamental;

pelo que, atentos estes pressupostos, está reservado aos Tribunais a apreciação da legitimidade da escusa em prestar depoimentos, baseada na evocação do sigilo profissional dos jornalistas, nos termos e para os efeitos do artigo 135º do Código de Processo Penal.

IV.6 - A Alta Autoridade para a Comunicação Social subscreve as conclusões do Parecer da Procuradoria-Geral da República, com ressalva da reserva que lhe merece a parte do ponto 9. em que se sustenta que as comissões parlamentares de inquérito podem suscitar a intervenção do Tribunal da Relação nos termos e para os fins do nº 3 do artigo 135º do Código de Processo Penal.

Esta deliberação foi aprovada por unanimidade, com votos de José Garibaldi (relator), José Maria Gonçalves Pereira, Eduardo Trigo, Cipriano Martins, Torquato da Luz, Maria de Lurdes Breu, Artur Portela, Fátima Resende, Alberto de Carvalho, Beltrão de Carvalho e Aventino Teixeira.

Alta Autoridade para a Comunicação Social,
em 26 de Junho de 1996

O Presidente

José Maria Gonçalves Pereira
Juiz-Conselheiro

/AM