

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



**Deliberação
4/PLU-I/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Participação da Comissão Coordenadora de Santa Maria da Feira da Coligação Democrática Unitária (CDU) contra o executivo da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira pela publicação dos n.ºs 1 e 2 da “Revista Municipal”

Lisboa

2 de Dezembro de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 4/PLU-I/2009

Assunto: Participação da Comissão Coordenadora de Santa Maria da Feira da Coligação Democrática Unitária (CDU) contra o executivo da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira pela publicação dos n.ºs 1 e 2 da “Revista Municipal”

I. Exposição

1. Deu entrada na ERC, no dia 22 de Janeiro de 2009, uma participação apresentada pela Comissão Coordenadora de Santa Maria da Feira da Coligação Democrática Unitária (doravante CDU), assinada por Lúcia de Sousa Gomes, contra a publicação “Revista Municipal”, editada pela Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, por alegado incumprimento das obrigações de pluralismo político ao abrigo da Directiva 1/2008 da ERC.

2. Alega a Denunciante que o executivo da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira “tem assumido, periodicamente, no que às publicações municipais diz respeito, uma atitude de total violação do pluralismo político”, tendo-o feito, em específico, nas edições da “Revista Municipal” n.º 1, de Agosto de 2008 e n.º 2, de Dezembro de 2008. Isto porque, alega a Denunciante, o executivo camarário publicou “edições municipais de distribuição gratuita, em que apenas se encontra veiculada a acção e opinião do PSD”.

3. A ERC procedeu à notificação – no dia 3 de Fevereiro de 2009 – de ambos os intervenientes, Denunciante e Denunciada. No que respeita à primeira, foi-lhe solicitado que especificasse as situações concretas em que não foi garantida à CDU o acesso à referida publicação nos termos da Directiva 1/2008, da ERC, sobre publicações periódicas autárquicas (Of.º N.º 1192/ERC/2009).

4. A Comissão Coordenadora de Santa Maria da Feira da CDU, em resposta (com entrada na ERC no dia 19 de Fevereiro de 2009) ao *supra* citado ofício da ERC, afirma que a “Revista Municipal’ não foi uma edição de carácter periódico no actual mandato autárquico” e “não indica qualquer periodicidade, pelo que a CDU nunca tomou conhecimento dos prazos ou teve qualquer indicação de prazo para enviar documentação antes de a Revista ser impressa”. Defende ainda não ter tido a CDU sequer a “oportunidade de enviar qualquer documentação para publicação, dado que a distribuição do segundo número se deu logo no mês de Novembro”.

II. Posição da Denunciada

5. Foi recebida na ERC, no dia 13 de Fevereiro de 2008, a oposição da Denunciada (em resposta ao Of.º N.º 1193/ERC/2009). A Denunciada alega primeiramente “que as citadas publicações foram editadas, imediatamente foram distribuídas em diversos pontos de acesso público, ficando à disposição da população em geral, das diversas forças partidárias (especialmente atentas ao fenómeno informativo) e dos demais agentes políticos autárquicos, como seja a representante da Denunciante, deputada municipal em Santa Maria da Feira”.

6. Acrescenta que a participação referente à edição de Agosto de 2009 da “Revista Municipal” “foi apresentada no dia 22 de Janeiro de 2009, mais de ‘30 dias a contar do conhecimento dos factos’ nela relatados e mais de ‘120 dias da ocorrência da alegada violação’”. Como tal, alega que a participação é extemporânea e requer à ERC que esta seja liminarmente arquivada.

7. A Denunciada afirma ainda que a Denunciante “não concretiza, nem clarifica a grave imputação que faz, pelo que a presente participação peca por falta de objecto, e também, por isso, deverá ser rejeitada/arquivada”.

8. Defende que “os dois números da Revista Municipal, da responsabilidade da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, não veiculam a acção e opinião de qualquer força partidária, nomeadamente do PSD, já que não têm qualquer cariz partidário”, antes expõem “a acção da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira (órgão autárquico democraticamente eleito e com a configuração escolhida pelo povo), na concretização

das suas deliberações democraticamente tomadas”. Acrescenta ainda que em nenhuma edição é feita qualquer referência ao PSD ou a qualquer outro partido político.

III. Descrição

9. A “Revista Municipal” é uma publicação da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, de distribuição gratuita e periodicidade trimestral (conforme a informação disponibilizada na ficha técnica), com tiragem de 55 mil exemplares. A direcção da revista é da responsabilidade do presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, Alfredo Henriques.

10. A publicação integra várias rubricas – que, em parte, diferem de edição para edição – com e sem ligação com a gestão autárquica, cobrindo vários temas, tais como “actividades autárquicas”, “reabilitação urbana”, “Desporto”, etc. Em geral, divulga as várias áreas de intervenção da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, bem como outras actividades e eventos da cidade e do concelho.

11. A publicação não possui qualquer secção fixa destinada a artigos de opinião de outras forças políticas ou de leitores, ainda que, na edição n.º 1, a rubrica intitulada “Breves” contenha dois pequenos textos assinados (pág.41), um da autoria do presidente da Junta de Freguesia de Nogueira da Regedoura (eleito pelas lista do PS) e o segundo da responsabilidade do presidente da Junta de Freguesia de Fiães (eleito pela lista independente, CIPF).

12. A generalidade das peças informativas é acompanhada, enquanto complemento visual/gráfico, de fotografias dos eventos/acometimentos noticiosos.

IV. Análise e fundamentação

13. Atendendo à alegada extemporaneidade da participação, verifica-se que esta se encontra fora do prazo legal para a sua apresentação no que se refere à edição de Agosto de 2008, na medida em que a data de recepção na ERC é de 22 de Janeiro de 2009. Porém, o mesmo já não se verifica para a edição de Dezembro de 2008, uma vez que esta, segundo a Denunciada, foi publicada na última semana de Dezembro de 2008.

14. Procede-se, deste modo, à análise da segunda edição (Dezembro de 2008) da publicação objecto da participação, procurando aferir das condições de pluralismo veiculadas na publicação, considerando o teor dos textos informativos bem como a componente visual da publicação.

15. Consta-se, pela análise da edição em apreço, que as figuras do presidente da Câmara Municipal e dos vereadores com pelouro – citados no corpo do texto – estão bastante difundidas nas edições em apreço, conforme se documenta nos pontos *infra*.

16. O presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira surge citado em aproximadamente 21% das notícias/reportagens (para um total de 29 notícias/reportagens na edição em apreço). Por sua vez, cerca de 24% das notícias/reportagens citam pelo menos um vereador com pelouro. Se considerarmos notícias/reportagens que referenciam o presidente e/ou pelo menos um vereador com pelouro, verifica-se que perfazem cerca de 45% do total de peças analisadas.

17. Porém, tal não é impeditivo da exposição e tratamento de outros temas, desde projectos, medidas e actividades, bem como de eventos sociais e culturais, da responsabilidade de outras entidades, tais como Juntas de Freguesia do concelho, e mesmo outras autarquias, entidades privadas, associações, etc.

18. No que respeita à componente visual, os retratos fotográficos demonstram uma larga presença do presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira bem como dos vários vereadores com pelouro. Na edição em apreço, cerca de 10% das fotografias retratam o presidente da Câmara Municipal e aproximadamente 13% vereadores com pelouro (nalguns casos são as figuras principais, noutras secundárias). As restantes fotografias representam outras figuras, tais como representantes de entidades privadas, membros do governo e ainda o Presidente da República (em visita oficial a Santa Maria da Feira), ou, simplesmente, ilustram espaços públicos, obras da autarquia, etc.

19. Ora, atendendo ao teor da Directiva 1/2008 (publicada em *www.erc.pt*), as publicações autárquicas não podem ser consideradas órgãos de informação geral, uma vez que “aliam a função informativa e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e seus titulares”. Deste modo, “enquadram-se no âmbito da comunicação institucional”, não podendo reger-se pelo mesmo quadro normativo que as publicações de informação geral.

20. Refira-se, contudo, 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”, sendo que “perante referências constantes de quaisquer conteúdos divulgados em publicações periódicas autárquicas, é admitido o exercício dos direitos de resposta e de rectificação”. Neste sentido, é obrigação das publicações “veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos” (Directiva 1/2008).

21. 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 de comunicação pública, 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). A inserção das publicações autárquicas em apreço em sede da actividade de comunicação institucional das colectividades locais – logo, fora do contexto jornalístico – em nada obsta a que as mesmas estejam sujeitas a deveres, em matéria de pluralismo. Com efeito, em virtude do princípio democrático (v. os artigos 2.º e 235.º, n.º 1, da Constituição), a vontade juridicamente imputável a cada município ou freguesia, 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 tais 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. 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.

22. Da análise realizada, verifica-se que o presidente da Câmara e respectivo executivo camarário (vereadores com pelouro) se encontram profusamente representados na publicação em apreço, conforme demonstrado *supra*. Porém, é aceitável que, mediante o carácter institucional das publicações autárquicas, exista um maior espaço de “cobertura” dos actores citados, uma vez que são privilegiadas as actividades da autarquia e, conseqüentemente, os seus principais actores, as suas decisões, medidas e projectos.

23. Deste modo, ainda que o presidente e os vereadores com pelouro estejam representados fotograficamente em várias páginas da publicação, e igualmente citados em muitas das peças informativas, a publicação não se restringe ao acompanhamento das decisões, medidas e actividades do executivo municipal, oferecendo um conjunto diversificado de conteúdos. É neste âmbito que são referenciadas iniciativas da responsabilidade de outras entidades e organismos locais.

24. Por fim, há ainda que se observar a questão da maior ou menor abertura das publicações às diferentes correntes de opinião, designadamente em espaços editoriais especificamente criados para esse efeito. E, pela análise da edição em apreço, constata-se que não é uma prática editorial da revista prever um espaço “fixo” especificamente dedicado à intervenção de outras orientações políticas, o que à luz da Directiva 1/2008 pode representar uma limitação na prossecução do princípio do pluralismo a que se encontra vinculada.

V. Deliberação

Analisada a participação da Comissão Coordenadora de Santa Maria da Feira da Coligação Democrática Unitária contra o executivo da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, com fundamento em alegada violação do princípio do pluralismo nas edições da “Revista Municipal”,

Verificando-se que esta publicação assume um carácter essencialmente institucional, privilegiando a divulgação das acções do executivo camarário, o que justifica em grande medida uma presença profusa do Presidente da Câmara e de vereadores com pelouro ao nível dos textos informativos;

Assinalando-se, contudo, que a publicação não prevê a existência de espaços especificamente dedicados à intervenção de protagonistas que representem concepções políticas diferentes das que compõem o executivo municipal, o que seria desejável à luz da Directiva 1/2008.

O Conselho Regulador da ERC, no exercício das competências constantes dos artigos 8.º, alínea e), 24.º, n.º 3, alínea q), dos Estatutos da ERC, adoptados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera instar a “Revista Municipal” a uma maior abertura a todas as orientações políticas que intervêm na vida pública da autarquia, em conformidade com o estabelecido na Directiva 1/2008.

Lisboa, 2 de Dezembro 2009

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano