

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

Deliberação

20/CONT-I/2010

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Participações de Sérgio Loureiro e de Raquel Monteiro contra o
jornal Correio da Manhã**

Lisboa
28 de Julho de 2010

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 20/CONT-I/2010

Assunto: Participações de Sérgio Loureiro e de Raquel Monteiro contra o jornal *Correio da Manhã*

I. Identificação das partes

Sérgio Loureiro e Raquel Monteiro, como Denunciantes, e o jornal *Correio da Manhã*, como Denunciado.

II. Factos apurados

1. Na edição impressa do jornal *Correio da Manhã*, de 2 de Agosto de 2009, surge publicada uma foto do cadáver de um polícia mortalmente atropelado em serviço nocturno nas obras de reparação rodoviária do IC17.
2. Na edição mencionada, o *Correio da Manhã* publica na primeira página e também na página 10 uma composição de três fotografias sobrepostas, que funcionam em conjunto. Duas das fotografias foram captadas no local dos acontecimentos e mostram as consequências do atropelamento mortal, retratando o cadáver da vítima, num dos casos, e o saco de cadáveres sobre a via pública, no outro caso.
3. A ordem de destaque das fotos inverte-se entre a composição exibida na primeira página e aquela que acompanha o tratamento jornalístico do acontecimento em causa, no interior do jornal. A descrição que se segue é feita segundo a composição gráfica apresentada na primeira página:

- **Fotografia I:** capta o cadáver do polícia no chão, deitado de costas, com as calças cortadas até ao nível superior da coxa e com a camisa e o casaco abertos por completo, deixando a nu o tórax e o abdómen. Apenas os braços surgem

cobertos pelas roupas cortadas. A face da vítima está ocultada através de um efeito gráfico de distorção da imagem.

- **Fotografia II:** mostra um saco de cadáveres estendido no chão, que se supõe estar a envolver o corpo do polícia morto. A imagem apresenta-se escurecida, com nitidez deficiente, mas deixa perceber a banda sonora lateral da estrada.

- **Fotografia III:** consiste na fotografia tipo passe do polícia fardado.

4. A composição fotográfica da primeira página apresenta o título “Polícia atropelado deixa dois órfãos” sobreposto à fotografia do cadáver. Ao lado da fotografia do rosto do agente da PSP fardado lêem-se os destaques: “Guilhermino Lopes Correia não resistiu a embate de jipe” e “Condutor fazia ultrapassagem a alta velocidade junto às obras do túnel do Grilo no IC17”.

5. No interior do jornal, a opção seguida para a ilustração dos acontecimentos consistiu em colocar as três fotografias utilizadas na primeira página praticamente sobrepostas, mas por ordem de destaque diferente. A fotografia II é colocada com maiores dimensões. Em dimensão menor, o canto inferior esquerdo foi sobreposta a fotografia I, que é alvo das presentes participações. Na parte superior esquerda é colocada a fotografia tipo passe do polícia. A composição apresenta a seguinte legenda: “Guilhermino Correia estava há cerca de 20 anos na PSP. Vivia no Seixal com a mulher e os dois filhos”.

6. Na página dez, é editada ainda uma infografia alinhada à direita no canto inferior direito da página a três colunas que esquematiza o atropelamento do polícia, no IC17, sob o título “Morte no IC17”. A composição fotográfica surge no interior do jornal alinhada à esquerda, do início da página até meio dela, ladeada por um texto breve. As fotografias estão assinadas como “Direitos Reservados”, elemento indicador de que não foram obtidas por profissionais do jornal.

7. Atendendo à matéria textual, esta é tratada em duas peças distintas: na notícia principal, intitulada “Polícia atropelado” e numa breve, cujo título-citação é “Sinto saudades do cheirinho do pai”. Esta frase percebe-se, da leitura do texto, ter sido proferida pelo filho mais novo do agente morto, que o jornal recupera para título a partir da citação da mãe.

8. O texto principal descreve a forma como a notícia da morte do agente terá sido recebida pela mulher. A descrição do desenrolar dos acontecimentos é atribuída a testemunhas, que não são identificadas. São ainda fornecidas, na notícia, informações acerca do condutor do veículo que atropelou o agente da PSP, que não apresentara taxa de alcoolemia e teria declarado aos agentes policiais que adormecera ao volante.

9. Refira-se, por fim, que a cobertura jornalística do acidente alicerça-se sobretudo na composição visual da página, uma vez que ambos os textos publicados são breves e, em termos do espaço ocupado na totalidade da página, inserem-se numa área nitidamente menor do que a componente gráfica, se se considerar o conjunto fotografias e infografia.

III. A argumentação dos Denunciantes

10. Foram apresentadas à ERC, nos dias 5 e 24 de Agosto de 2009, duas participações, enviadas, respectivamente, por Sérgio Loureiro e por Raquel Monteiro, contra a edição de 2 de Agosto de 2009 do jornal *Correio da Manhã*, respeitantes à publicação na primeira página de uma foto do cadáver de um polícia vítima de atropelamento.

11. Na primeira participação, descreve-se que “o cadáver aparece parcialmente desnudado” e considera-se que “a publicação daquela imagem não acrescenta nada à notícia e é susceptível de constituir uma ofensa à dignidade da pessoa humana”. Acrescenta ainda que a publicação da dita foto revela igualmente “uma falta de sensibilidade e de respeito pela família e amigos da pessoa, para além da memória da pessoa em causa”.

12. A segunda participação refere que a notícia do *Correio da Manhã* “é acompanhada por uma fotografia de uma vítima ‘semi-nua’ e é aqui que reside a indignação”. Tal como foi denunciado pelo primeiro participante, também a queixa de Raquel Monteiro refere que “não era necessário publicarem uma foto de um pai, marido e agente da autoridade, semi-nu, após as manobras de reanimação dos serviços de Emergência Médica”.

13. Refere-se nas duas participações que a conduta do jornal “é evidenciador[a] de falta de ética jornalística, constituindo também, provavelmente, uma violação dos deveres deontológicos”.

IV. Argumentação do Denunciado

Notificado, nos termos legais, para se pronunciar sobre o teor da queixa em apreço, o Denunciado, através de advogado com procuração no processo, alega o seguinte:

- i. Os Denunciantes não têm legitimidade para participarem à ERC uma “ofensa à dignidade da pessoa retratada”, porquanto os direitos em causa constituem posições jurídicas pessoais. O artigo 71.º, n.º 2, do Código Civil, reconhece apenas legitimidade para a defesa de direitos de personalidade do falecido ao “cônjuge sobrevivente ou qualquer descendente, ascendente, irmão sobrinho ou herdeiro”. Alega ainda que, mesmo que se defenda uma interpretação mais abrangente, baseada no disposto no artigo 55.º dos Estatutos da ERC, que atribui tal legitimidade a “qualquer interessado”, sempre haverá que observar que os Denunciantes não alegaram nem fundamentaram qual o seu interesse no procedimento. Refere também que, não tendo qualquer familiar da vítima formulado queixa, inexistente motivo para que a ERC se pronuncie. O Denunciado informa, aliás, que a fotografia que identifica o agente policial foi “cedida voluntariamente pela família da vítima”, sendo o elemento visual que expõe a identidade do polícia, já que a face do cadáver é ocultada na publicação.
- ii. Ademais, entende que o facto de o Denunciado ter sido notificado a 30 de Setembro de uma participação que deu entrada em 24 de Agosto (a de Raquel Monteiro) determina a caducidade do procedimento. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC, o Denunciado deve ser notificado no prazo de 5 dias a contar da data de entrada de qualquer queixa. No entender do Denunciado, a competência da ERC para praticar o acto extingue-se

decorrido esse prazo, sendo que qualquer deliberação emitida nessas circunstâncias enfermará de nulidade.

- iii. Por outro lado, entende o Denunciado que a não emissão pelo Conselho Regulador de uma decisão no prazo de 30 dias a contar da data de entrada da oposição, conforme exige o artigo 58.º dos Estatutos, determina o indeferimento tácito da participação, ao abrigo do artigo 109.º do Código do Procedimento Administrativo. Toda e qualquer decisão expressa assumida agora viria bulir irremediavelmente com o disposto no artigo 58.º dos Estatutos, sendo nula por violação de lei.
- iv. O *Correio da Manhã* tece ainda algumas considerações acerca da publicação da imagem objecto de participação à luz das normas ético-legais da actividade jornalística, salientando que “a escolha de qualquer imagem numa publicação periódica está inserida no âmbito da liberdade editorial”, invocando os artigos 37.º e 38.º da Constituição. Assim, considera que “a escolha da imagem que deve acompanhar determinado texto constitui um exercício do direito de expressão e da liberdade de imprensa”, citando o artigo 7.º do Estatuto do Jornalista, no ponto em que estabelece que a “liberdade de expressão e criação dos jornalistas não está sujeita a impedimentos ou discriminações nem subordinada a qualquer tipo ou forma de censura”.
- v. O Denunciado considerando que além de “a fotografia não conter qualquer elemento de violência gráfica (...), foi entendido que esta seria uma das raras situações onde o jornalismo deveria ir para além do texto e relembrar graficamente as consequências gravosas que os nossos actos podem originar”. Entende, pois, que “a notícia trata de um acidente trágico, que acabou por vitimar um polícia”, acrescentando que a “forma insólita como o acidente ocorreu e o resultado fatal que teve foram alguns dos critérios que determinaram existir um evidente interesse jornalístico”.
- vi. Assim, justifica o *Correio da Manhã* que “a decisão de publicar a referida fotografia teve como propósito, além de informar os leitores da gravidade do acidente, tentar incutir uma maior atenção em todos os leitores e condutores

que diariamente passam naquele local”, sublinhando que “caso a fotografia não tivesse sido publicada, o leitor não teria tomado efectivo conhecimento da gravidade do acidente e das suas consequências”.

- vii. O *Correio da Manhã* invoca ainda a Deliberação 1/LLC-TV/2007 para perfilhar que “o princípio de liberdade de expressão permite a exposição de imagens de cadáveres, quando tal ocorra por interesse público ou jornalístico dessa divulgação”.
- viii. No que respeita à eventual violação da dignidade da pessoa falecida, considera o Denunciado que “a imagem publicada não acarreta qualquer elemento de ‘sensacionalismo’ ou ‘crueldade’ acrescido, e a morbidez não extravasa o mínimo associado a qualquer imagem de um cadáver”, acentuando que “não existe qualquer vestígio de sangue e o corpo está numa posição minimamente condigna e respeitosa”.
- ix. Em suma, o *Correio da Manhã* entende que “o tratamento jornalístico da matéria em causa foi feito no rigoroso cumprimento das regras deontológicas que regem a profissão, com o objectivo de dar a conhecer aos leitores da publicação um facto trágico ocorrido e o advertir para os perigos que aquele troço da IC17 apresenta agora que está e permanece em obras”, pelo que “o presente processo deve ser arquivado por manifesta falta de fundamento”.

O Denunciado requer o arquivamento da presente queixa.

V. Análise e fundamentação

A. Da legitimidade dos Denunciantes

1. Em primeiro lugar, importa analisar a alegação, formulada pelo Denunciado, de que os Denunciantes carecem de legitimidade para participar à ERC uma “ofensa à dignidade da pessoa retratada”, porquanto os direitos em causa constituem posições jurídicas pessoais e não demonstram qual o título do qual poderá decorrer o seu interesse procedimental.

2. Não tem sido esse o entendimento da ERC. Na Deliberação 2/CONT/2008 refere-se que, em semelhantes casos, “a participação é atendida como mera declaração de ciência e não de vontade, que espoleta a actuação da ERC. Na verdade, perante questões cuja novidade e importância sejam inegáveis, o Conselho pode – e deve - iniciar um procedimento de regulação e supervisão, independentemente da apresentação de queixa pelas pessoas com legitimidade para tal”.
3. Quanto à aparente contradição, apontada pelo Denunciado, entre o carácter pessoal dos direitos fundamentais em crise e a sua protecção, pela ERC, sem expressão de uma vontade nesse sentido pelos familiares da vítima, há que recordar a Deliberação 5/CONT-I/2009, de 23 de Junho de 2009, por sinal tendo como objecto uma peça do *Correio da Manhã*. Referiu-se, nessa deliberação, que aceitar a tese segundo a qual não caberia à ERC defender um direito de personalidade, com relevância jus-fundamental, de uma pessoa, independentemente da vontade do seu titular significaria ignorar a natureza específica da actividade de regulação administrativa, assim como a dimensão objectiva dos direitos, liberdades e garantias.
4. Relativamente à primeira, importa convir que a regulação consiste, em geral, na intervenção indirecta do Estado (por oposição à intervenção directa, isto é, como produtor, ele próprio, de bens e serviços), através do exercício de poderes administrativos, que visa influenciar o comportamento dos agentes económicos privados com vista à realização de fins de interesse público. No caso da ERC, somam-se-lhe algumas funções de protecção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, apenas mediatamente ligadas à disciplina do mercado; no entanto, mesmo essas funções são realizadas sempre na perspectiva do interesse público que distingue a função administrativa. A defesa dos direitos, liberdades e garantias – quer aqueles que constituem, igualmente, no plano do Direito Civil, direitos de personalidade, quer os restantes – é prosseguida com vista à realização do interesse público, e não no âmbito da defesa do interesse privado do seu titular. Refira-se, de resto, que, mesmo nos casos em que o impulso

procedimental inicial resulta de uma queixa do particular interessado, este nunca dispõe inteiramente do objecto do procedimento, como se pode comprovar analisando o disposto no artigo 110.º do Código do Procedimento Administrativo (doravante, “CPA”): após se estabelecer, no n.º 1, que “[o]s interessados podem, mediante requerimento escrito, desistir do procedimento ou de alguns dos pedidos formulados, bem como renunciar aos seus direitos ou interesses legalmente protegidos”, vem o n.º 2 do preceito ressaltar que “[a] desistência ou renúncia dos interessados não prejudica a continuação do procedimento, se a Administração entender que o interesse público assim o exige”.

5. *Por outro lado*, intimamente ligada à prossecução do interesse público que é imposta à ERC, como pessoa colectiva pública investida de poderes integrados na função administrativa do Estado, encontra-se a dimensão objectiva dos direitos, liberdades e garantias – incluindo o direito à reserva da intimidade da vida privada, reconhecido pelo artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP). Com efeito, é hoje pacífico que os preceitos relativos a direitos fundamentais não podem ser pensados apenas da perspectiva dos indivíduos, enquanto posições jurídicas de que estes são titulares (primariamente contra o Estado e demais poderes públicos, mas também exercitáveis, directamente, contra outras pessoas privadas, quando as circunstâncias deste relacionamento formalmente horizontal revelam um desequilíbrio de poderes que reclama do ordenamento jurídico uma especial protecção da parte mais fraca e a imposição de especiais responsabilidades à parte mais forte, como sucede no caso dos *media*), mas também do ponto de vista da comunidade, como valores que esta se propõe prosseguir através da acção do Estado (cfr. Vieira de Andrade, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª edição, Coimbra, 2009, pp. 107 e ss.).
6. Atenta a dupla função dos direitos, liberdades e garantias (função garantística e ordenadora), facilmente se reconhece que, no caso do direito à imagem, a par da sua vertente de direito a um comportamento omissivo (assim como de um direito à protecção, pelo Estado, dessa reserva, e uma série de outras posições jurídicas

instrumentais), ele constitui um princípio jurídico que limita, objectivamente, a actuação dos *media*. Tal conclusão resulta clara da análise de disposições como (entre outras) o artigo 3.º da Lei de Imprensa (doravante, “LI”), aprovada pela Lei n.º 2/1999, de 13 de Janeiro, na versão dada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que dispõe que “[a] liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objectividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática”, ou ainda o artigo 14.º, n.º 2, alínea h), do Estatuto do Jornalista (doravante, “EstJor”), aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, de acordo com a alteração introduzida pela Lei n.º 64/2007, de 6 de Novembro, e Declaração de Rectificação n.º 114/2007, que impõe como dever do jornalista “[p]reservar, salvo razões de incontestável interesse público, a reserva da intimidade, bem como respeitar a privacidade de acordo com a natureza do caso e a condição das pessoas”.»

7. Assim, em conformidade com este entendimento, deve reconhecer-se aos Denunciantes legitimidade para participarem da alegada ofensa a direitos de personalidade pelo *Correio da Manhã*, dado que esses direitos constituem, a par da sua vertente de posições jurídicas subjectivas, princípios objectivos disciplinadores da actividade dos *media*. Além disso, refira-se que sempre poderia a ERC, independentemente de qualquer impulso procedimental externo, iniciar um procedimento oficioso, ao abrigo do disposto nos artigos 54.º do CPA, e 64.º, n.º 1, dos Estatutos da ERC (doravante, “EstERC”), aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro. Improcede, pois, a alegação de ilegitimidade activa formulada pelo Denunciado.

B. Da alegada extinção da competência do Conselho Regulador da ERC para decidir da participação de Raquel Monteiro por efeito do decurso do prazo estabelecido pelo artigo 56.º, n.º 1, dos Estatutos

8. A segunda participação, de Raquel Monteiro, deu entrada na ERC em 24 de Agosto, tendo o Denunciado sido notificado para se pronunciar sobre o seu teor por ofício datado de 30 de Setembro. Entende o Denunciado que, em virtude do facto de ter sido excedido o prazo de 5 dias, a contar da data de entrada da participação, que a lei estabelece para a notificação do Denunciado, a competência da ERC para decidir sobre essa matéria ter-se-á extinguido.
9. Partindo do pressuposto de que a norma em questão definiria o decurso do período de tempo aí referido como facto extintivo do poder da ERC para decidir, sempre haveria que aventar qual o título jurídico mediante o qual se verificaria tal fenómeno extintivo. Não estaremos, certamente, perante uma prescrição, dado, por um lado, o disposto no artigo 298.º, n.º 1, do Código Civil, do qual se infere, *a contrario*, que a prescrição é aplicável apenas a posições jurídicas disponíveis (sendo a competência de Direito público, nos termos do artigo 29.º do CPA, irrenunciável e inalienável); e, por outro, o preceituado no n.º 2 do referido artigo do Código Civil, ao dispor que “quando, por força da lei ou da vontade das partes, um direito deva ser exercido dentro de certo prazo, são aplicáveis as regras da caducidade, a menos que a lei se refira expressamente à prescrição”. Como é bom de ver, inexistente qualquer referência à prescrição, no caso em análise.
10. Tão-pouco terá lugar, neste caso, a caducidade do poder de decidir, conforme se demonstrará. Em comentário ao artigo 71.º do CPA (que estabelece o prazo geral para a prática de actos pelos órgãos administrativos e que, segundo a linha argumentativa do Denunciado, constituirá a *lex generalis* correspondente à norma especial estabelecida no artigo 56.º, n.º 1, dos EstERC) escrevem Mário Esteves de Oliveira/ Pedro Costa Gonçalves/ J. Pacheco de Amorim (cfr. *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª edição, Coimbra, 2007, pp. 365-366) que, na norma em questão, “ficaram por regular questões tão importantes como a do prazo geral para a prática de actos, como é, v.g., a da sua inobservância – pois que as consequências jurídicas daí derivadas são (devem ou podem ser) muito desiguais, consoante a natureza e finalidade da formalidade em

causa. Em muitos casos, com efeito, os prazos legais são considerados como formalidades não essenciais, postos com o objectivo de fazer andar o procedimento em direcção à sua conclusão e, por isso, o seu incumprimento (no caso de o interesse que com ele se visava proteger se realizar por outra via) não tem influência na consistência jurídica dos efeitos do procedimento ou da respectiva decisão. Noutros casos, porém, eles prendem-se com interesses ou garantias principais da (Administração e) dos interessados e, nessas circunstâncias, a sua inobservância já há-de repercutir-se, se não na validade ou eficácia objectiva do acto, ao menos na respectiva oponibilidade perante a parte para protecção da qual ele tivesse sido posto – pois que não é admissível que a inobservância do prazo por quem tenha o respectivo ónus possa redundar em prejuízo de interesses com igual ou maior dignidade da contra-parte na relação procedimental”.

11. A questão a colocar reside em saber que direito fundamental ou princípio elementar da actividade administrativa é protegido pela norma constante do artigo 56.º, n.º 1, dos EstERC, que dispõe que “o denunciado é notificado, no prazo máximo de cinco dias, sobre o conteúdo da queixa apresentada”. Desde já se refira que o direito do Denunciado ao contraditório é assegurado pelo n.º 2 desse mesmo preceito, que lhe garante um prazo de 10 dias para deduzir oposição a qualquer queixa. Da perspectiva dos direitos de defesa do Denunciado, é indiferente que a queixa ou participação lhe seja notificada 5 ou 10 ou mais dias depois de ter dado entrada, desde que lhe seja efectivamente notificada e que o Denunciado goze de uma real e efectiva possibilidade de se defender e de contribuir para a formação do teor da decisão final. Compreende-se que os valores que esta norma em particular visa tutelar são a eficiência e celeridade procedimental. Ela visa, acima de tudo, contribuir para um desfecho mais rápido dos procedimentos. O Conselho Regulador reconhece, naturalmente, que procedimentos mais céleres conduzem a uma maior segurança jurídica dos interessados. Porém, a notificação do Denunciado dentro do prazo prescrito pelo artigo 56.º, n.º 1, dos EstERC, por si só, não assegura que a decisão final seja

mais rapidamente aprovada e notificada às partes. Apenas contribui. Nessa medida, o cumprimento da norma, embora por certo desejável, carece de qualquer influência na consistência jurídica dos efeitos do procedimento ou da respectiva decisão. A norma em questão constitui aquilo que se designa por *soft law*, uma norma impositiva cuja observância não é assistida por qualquer consequência negativa. A sua inobservância constitui, no limite, uma mera irregularidade intra-procedimental, que, dada a insignificância dos efeitos daí decorrentes, não prejudica a validade e eficácia do acto administrativo que venha a concluir o procedimento.

12. Por fim, refira-se que, mesmo que fosse de dar razão ao Denunciado no tocante à essencialidade da formalidade preterida e fosse de concluir no sentido da invalidade consequente do acto administrativo daí resultante, sempre seria absurdo defender, como faz o Denunciado, a cominação do desvalor excepcional da nulidade, à luz do teor do artigo 133.º do CPA, e não o desvalor-regra da anulabilidade.
13. Pelas razões apontadas *supra*, não merece provimento a alegação da suposta extinção do poder de decidir do Conselho Regulador no tocante à participação de Raquel Monteiro.

C. Do alegado indeferimento tácito da participação de Sérgio Loureiro

14. O Denunciado, na sua oposição à participação de Raquel Monteiro, refere ainda que a não emissão pelo Conselho Regulador de uma decisão no prazo de 30 dias a contar da data de entrada da oposição à primeira participação, de Sérgio Loureiro, determina o indeferimento tácito da participação, ao abrigo do artigo 109.º do CPA e do artigo 58.º dos EstERC. Qualquer decisão da ERC emitida nessas circunstâncias seria, no entender do Denunciado, nula por violação de lei.
15. O argumento do Denunciado poderia ser, porventura, equacionado seriamente caso não se tivesse, há alguns anos atrás, operado uma verdadeira revolução no contencioso administrativo – com importantes repercussões no Direito administrativo substantivo –, através do Código de Processo nos Tribunais

Administrativos (CPTA). Com efeito, este diploma veio tacitamente revogar a figura do indeferimento tácito, ao introduzir no nosso ordenamento jurídico o meio processual da condenação à prática de acto administrativo devido (artigos 66.º e ss. do CPTA).

16. Por outro lado, mesmo ao abrigo do regime anterior à entrada em vigor da reforma do contencioso administrativo, sempre se diria que, com a formação de um acto tácito de sentido negativo o que a lei confere é uma mera faculdade, com finalidades exclusivamente adjectivas, que o interessado pode usar ou abster-se de usar, sem que a sua inércia exima a Administração da sua obrigação de decidir ou a situação fique definitivamente decidida pelo indeferimento presumido. Neste sentido, cfr. os Acórdãos da 2.ª Secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 23/05/2007, proc. 0255/07, e de 12-01-2006, processo 347/04 (*in www.dgsi.pt*).
17. Por fim e sem conceder, mesmo que, hipoteticamente, se desse razão ao raciocínio do Denunciado, uma vez mais não se compreenderia como poderia considerar-se um acto administrativo expresso emitido após o decurso do prazo como estando ferido de nulidade, e não de anulabilidade, tendo em conta o disposto nos artigos 133.º e 135.º do CPA.
18. Como é bom de ver, também este argumento do Denunciado se apresenta desprovido de fundamento. Além de que, no próprio enquadramento jurídico do acto silente, nunca a Administração ficaria impedida de produzir, subsequentemente, um acto expresso favorável ao requerente.

D. Enquadramento geral da questão

19. Uma vez analisados os argumentos de ordem formal aduzidos pelo Denunciado, cumpre, finalmente, entrar no objecto da participação.
20. A matéria em causa enquadra-se nos poderes de regulação da ERC, por via do disposto nos artigos 8º, alínea d), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos EstERC. O mesmo vale, inclusivamente, no tocante à análise da situação material à luz do disposto na alínea a) do n.º 1 e na alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º do EstJor, que impõem

como deveres dos jornalistas, respectivamente, a rejeição do sensacionalismo e a abstenção de recolher declarações ou imagens que atinjam a dignidade das pessoas através da exploração da sua vulnerabilidade psicológica, emocional ou física, deveres que poderão estar em causa no presente caso. Se é certo que o incumprimento destes deveres constitui uma infracção disciplinar cuja fiscalização e punição compete, em exclusivo, à Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, nos termos dos artigos 14.º, n.º 3, e 20.º, n.º 5, do EstJor, importa não olvidar que a protecção, perante os *media*, dos direitos, liberdades e garantias, dos quais as normas citadas constituem vias de densificação legislativa, se encontra no cerne das atribuições da ERC, por força, desde logo, do disposto no artigo 39.º, n.º 1, alínea d), da CRP. Não se trata, nesta sede, de apurar da prática, por qualquer jornalista individualmente considerado, de ilícitos disciplinares, mas sim de saber se existiu, por parte da entidade que edita a publicação periódica (artigo 6.º, alínea b), dos EstERC), por acção ou omissão, uma ofensa a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Como é evidente, a questão de saber se houve ou não um comportamento digno de censura do jornalista ou do editor é, com frequência, incontornável no *iter* que conduz às devidas conclusões acerca da conduta do órgão de comunicação social. No entanto, quando tal apreciação é feita, visa apenas fixar uma premissa, não competindo à ERC responsabilizar quaisquer intervenientes individuais pelos seus actos ou omissões ilícitas.

21. Enquanto os artigos 37.º, n.º 1 e 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e o artigo 1.º da LI, reconhecem o direito de informar, de se informar e de ser informado sem sujeição a qualquer tipo de censura, o artigo 26.º, n.º 1, da CRP, reconhece a todos o direito à imagem. Nos termos do artigo 3.º da LI, a liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, designadamente destinados a salvaguardar o direito à imagem. De acordo com a alínea a) do n.º 1 e alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º do EstJor, conforme se referiu já, constitui um dever dos jornalistas, rejeitar o

sensacionalismo. Este é o quadro normativo básico que é chamado à colação no caso em apreço.

E. Do interesse público informativo da publicação das fotografias do cadáver

22. A primeira questão à qual importa dar resposta consiste em determinar em que medida se encontra o teor da notícia, assim como as fotografias publicadas, revestido de interesse público informativo. A resposta a esta questão dependerá, em larga medida, da intensidade da protecção de que a notícia em causa beneficiará no ordenamento jurídico-constitucional, por via do direito de informar (artigo 37.º, n.º 1, da CRP), o que poderá fornecer uma primeira pista quanto à solução a dar, no presente caso, ao problema da compatibilização dos valores constitucionais em presença.
23. Ao abordar a questão do interesse público informativo, importa, preliminarmente, distingui-lo claramente daquilo a que se poderia chamar o “interesse *do* público”, na esteira das considerações formuladas pelo Conselho Regulador, na já citada Deliberação 5/CONT-I/2009, de 23 de Junho de 2009.
24. Numa primeira aproximação ao conceito de interesse público informativo, não será inteiramente vão frisar que o direito de informar se encontra funcionalizado à satisfação do respectivo direito dos cidadãos de se informarem e de serem informados. Com efeito, o exercício de uma actividade informativa constitui um *maius* em relação à mera expressão e divulgação do pensamento – também constitucionalmente reconhecida enquanto liberdade fundamental, pelo artigo 37.º, n.º 1, da CRP. Todo o exercício do direito de informar constitui, por definição, um exercício da liberdade de expressão, enquanto o contrário não será forçosamente verdade. A liberdade de expressão vale por si mesma, enquanto emanação fundamental da ideia de dignidade humana que preside ao Estado de Direito Democrático (artigo 1.º da CRP). A liberdade de informação, muito embora comungando desse mesmo referencial axiológico, encontra-se funcionalizada à plena realização de outros direitos e valores fundamentais.

Assim, conforme sustenta Vítor Gentili, o direito à informação é “o direito àquelas informações que são necessárias e imprescindíveis para a vida numa sociedade de massas, aí incluindo o exercício pleno dos direitos civis, políticos e sociais” (*apud* Maria Benetti Machado/ Fabiane Moreira, *Jornalismo e informação de interesse público*, in *Revista Famecos*, Porto Alegre, Agosto 2005, n.º 27, p. 118). Conforme bem advertem ainda diversos autores (cfr., designadamente, Fernando Cascais, *Dicionário de Jornalismo – As Palavras dos Media*, Lisboa, 2001, p. 116; Fernando Correia, *Os Jornalistas e as Notícias – A Autonomia Jornalística em Questão*, Lisboa, 1997, pp. 144 e ss.), a noção de interesse público (importância) não deve confundir-se com interesse (curiosidade) *do público*».

25. A noticiabilidade dos acontecimentos do caso em apreço sustenta-se no facto de se tratar de um agente da autoridade morto em serviço, por atropelamento, quando sinalizava as obras de requalificação de uma via de comunicação, ao que se acrescenta a idade da vítima – 46 anos é uma idade comumente aceite como prematura para morrer –, os 20 anos de experiência ao serviço da Divisão de Trânsito da PSP e o facto de ter ainda dois filhos menores. Não está, por isso, em causa o interesse jornalístico dos acontecimentos.
26. Apesar destas considerações, não será alheio ao relevo dado ao caso pelo *Correio da Manhã* o facto de existirem fotos do cadáver *in loco*, que terão elevado o assunto à categoria de tema de destaque na primeira página do jornal. A captação do interesse dos leitores através do elemento visual presente na primeira página do jornal terá sido factor de ponderação na selecção do acontecimento para destaque da primeira página (todas as restantes fotografias da capa são de menor dimensão e ocupam posições menos favoráveis à leitura) e abertura da secção “Portugal”.
27. Não está em causa o interesse público informativo do trágico acidente. Contudo, não se vislumbra como poderá fornecer um contributo adicional para a compreensão pelo leitor acerca do sucedido ou sequer para o invocado desiderato de consciencialização do público quanto aos perigos da sinistralidade rodoviária,

em particular envolvendo cansaço e sono excessivos dos condutores, a publicação de fotos de um cadáver semi-nu, estendido na via pública. Pela simples narrativa que é feita do acidente, aliada ao mapa do local e à reconstituição gráfica que o *Correio da Manhã* faz do facto, qualquer leitor médio não só compreende como se deu o atropelamento, como a respectiva gravidade e consequências. Em suma, a publicação das fotografias do cadáver destina-se, tão-só, a conferir peso dramático e carga sensacionalista à história. A sua intenção primária não é a de informar, mas sim de suscitar emoções no espírito do leitor, de gerar choque, indignação, horror e, nessa medida, de apelar ao *consumo* da história.

28. A experiência regulatória deste Conselho permite-lhe notar que alguns órgãos de comunicação social pretendem justificar com a invocada prossecução de grandes valores de utilidade social a adopção de determinadas abordagens das quais não é razoavelmente discernível, com seriedade, qualquer outro desiderato que não o do aproveitamento sensacionalista do sofrimento humano com vista ao aumento das vendas (veja-se a Deliberação 5/CONT-I/2009, de 23 de Junho de 2009, e a argumentação aí expendida pelo *Correio da Manhã*). Ainda que o rosto do agente da PSP surja desfocado (fotografia I, ponto 2), a exposição do corpo da vítima, nas condições em que é feita, remete indiscutivelmente para a exploração gratuita da imagem, atento o facto de a sua publicação não ser essencial para a construção da notícia. É justamente essa gratuitidade da representação da morte de um ser humano que choca no presente caso.

F. Do respeito pelos deveres deontológicos do jornalismo

29. O *Correio da Manhã* invoca, na sua oposição, a Deliberação 1/LLC-TV/2007 para perfilhar que “o princípio de liberdade de expressão permite a exposição de imagens de cadáveres, quando tal ocorra por interesse público ou jornalístico dessa divulgação”. Embora se estranhe a invocação dessa deliberação (em que a ERC reprovava a actuação da TVI por ter, também em desrespeito pelo dever de renunciar ao sensacionalismo, transmitido imagens filmadas da morte de Saddam

Hussein, por enforcamento – tratando-se, de resto, de uma figura notória do panorama político internacional, ao contrário da vítima do acidente relatado pelo *Correio da Manhã*), tem razão o Denunciado num ponto: a publicação de fotografias representando a morte ou o sofrimento extremo de seres humanos *nem sempre* será reprovável.

- 30.** Uma boa síntese do tipo de raciocínio responsável e consciencioso que se exige do jornalista e do chefe de redacção, na decisão quanto à publicação ou não de fotografias que representem situações violentas, traumáticas ou chocantes é feita em Paulo Faustino (org.), *Ética e Responsabilidade Social dos Media*, Lisboa, 2007, p. 89:

“o fotojornalista consciente, enquanto ser inquieto, deve sempre interrogar-se quando explora temas violentos: «será o acontecimento fotografado de tal dimensão sócio-histórica e cultural que o choque do observador é justificável? A violência será necessária para a compreensão do acontecimento ou para a sua corroboração?». O corpo nu de um criminoso abatido pela polícia, à espera de ser autopsiado, talvez não seja um motivo fotográfico eticamente aceitável, tal como não o será um rosto desfigurado após um acidente de trânsito. Mas mostrar como se mata facilmente, como na célebre fotografia de Eddie Adams, no Vietname (1968), em que se vê o chefe da polícia de Saigão a fuzilar à queima-roupa um suspeito de pertencer à guerrilha *vietcong*, já parece ter justificação editorial.”

- 31.** De resto, considerações deste tipo não são propriamente inéditas na prática regulatória portuguesa. Dificilmente o Denunciado ignorará que, a propósito das fotografias que surgiram em alguns *media*, representando o cadáver de Jonas Savimbi, a Alta Autoridade para a Comunicação Social adoptou uma directiva (Directiva 2/2002, de 26 de Junho de 2002), que, de resto, se mantém plenamente em vigor, na qual é explicitado que a exposição de imagem de cadáveres pode, em alguns casos, ser admitida, porquanto seja essencial ao facto noticioso. Mas, simultaneamente, afirmou-se que “se espera que as imagens dos mortos e a

dignidade humana que neles se mantém, e de certa forma simbolicamente se aprofunda, só sejam expostas na comunicação social *como elementos de facto estruturantes da informação, essenciais à matéria noticiosa*, ou pela notoriedade dos falecidos ou pela relevância da situação que os vitimou” (itálico acrescentado no texto). Mais: “inversa e logicamente, devem os órgãos de comunicação social abster-se da divulgação de imagens de mortos que revistam *o sensacionalismo, a morbidez, a crueldade, de facto gratuitas, desnecessárias à matéria noticiosa*, sendo agravantes da dignidade dos mortos e da sensibilidade de familiares e outros próximos e dos direitos do público em geral, sobretudo o mais vulnerável” (itálico acrescentado no texto).

32. Uma vez mais, sublinha-se o carácter gratuito da representação gráfica da morte do agente pelo *Correio da Manhã*: nem essa representação seria necessária à compreensão do acontecimento pelo público, nem o acontecimento em si, quer pelas pessoas envolvidas, quer pela forma como decorreu e o seu contexto, se afigura dotado de qualquer relevância história que justificasse a sua síntese através de um registo de tal forma expressivo.
33. Sendo certo que o artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do EstJor, indica como um dever profissional do jornalista a rejeição do sensacionalismo, uma semelhante abordagem afigura-se particularmente digna de reparo no presente caso, tendo em conta a gravidade da situação relatada na notícia, que, certamente, exigiria do jornal um acrescido nível de sobriedade e respeito pela vítima e pela sua família. O tratamento dado pelo *Correio da Manhã* ao caso desvia-se notoriamente das intenções expressas no seu estatuto editorial, de pugnar por um jornalismo “[c]om respeito pelas normas deontológicas que regem a profissão nas democracias avançadas” (cfr. *Estatuto Editorial do Correio da Manhã*, in <http://www.correiomanha.pt/noticia.aspx?contentid=2A70D03A-3E39-49FB-B785-3C3637EE33B9&channelid=00000093-0000-0000-0000-000000000093>).
34. Ademais, cumpre realçar a circunstância de a imagem do cadáver semi-nu ter sido publicada na primeira página do jornal, tal como exposta nas bancas e cujo contacto não dependia, verdadeiramente, de qualquer acto do leitor. Ao contrário

das imagens da página interior, que se supõe serão vistas por aqueles que adquiram a edição impressa e a folheiem, a página de capa é acessível à generalidade do público, incluindo crianças, o que agrava a censurabilidade da sua publicação.

- 35.** Embora a informação sobre a ocorrência de acidentes graves, donde resultam vítimas fatais, em si mesma, goze, por regra, de interesse público, importa cuidar de que a maneira de relatar tais acontecimentos não conduza a uma distorção do escopo informativo, por via do sensacionalismo e da mera satisfação de um certo voyeurismo mórbido do público leitor, “confundindo a informação com uma mera forma de entretenimento, ou mesmo sacrificando a ética no altar das audiências” (cfr. Fernando Correia, *Os Jornalistas e as Notícias – A Autonomia Jornalística em Questão*, Lisboa, 1997, pp. 146-147). A curiosidade de algum público pela vida alheia, constantemente acirrada em virtude da concorrência entre meios de comunicação social pela atracção de leitores e de receitas publicitárias, tem conduzido, ao longo das últimas décadas, a frequentes e mais arrojadas intrusões no espaço reservado dos cidadãos pelos *media*, particularmente quando estão em causa tragédias humanas. *If it bleeds, it leads* (numa tradução liberal: “onde há sangue, há manchete”) – eis o adágio mercantilista, cunhado no contexto dos *media* anglo-saxónicos, que traduz o sucesso desse tipo de abordagem junto do grande público (cfr. Patrick Lee Plaisance, *Violence*, in Lee Wilkins/ Clifford G. Christians, *The Handbook of Mass Media Ethics*, Nova Iorque, 2009, p. 166). Uma semelhante estratégia, embora possa porventura no imediato conduzir a ganhos, não prestigia os órgãos de comunicação social que a ela se entregam.
- 36.** Constata-se, em suma, que a conduta do *Correio da Manhã*, ao expor, ademais na primeira página, imagens de um cadáver apresentado num estado indigno, é passível de forte reparo, na medida em que viola flagrantemente o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º do EstJor, que impõem como dever dos jornalistas a rejeição do sensacionalismo.

G. Do respeito pelo direito à imagem e pela dignidade da pessoa humana

37. Resta, por fim, analisar a questão à luz do direito à imagem do falecido e do respeito que é devido pela dignidade da pessoa humana.
38. A liberdade de expressão e criação e o direito de informar dos jornalistas, não obstante a sua importância capital no nosso ordenamento jurídico-constitucional, não constituem posições jurídicas absolutas. Os seus limites encontram-se circunscritos por outros valores e direitos, também eles constitucionalmente reconhecidos. O direito à imagem, tal como se encontra reconhecido, entre nós, pelo artigo 79.º do Código Civil, erigido à categoria de direito fundamental pelo artigo 26.º, n.º 1, da CRP, confere, no essencial, um poder de domínio da pessoa sobre a sua própria imagem física, no qual se integra o poder de definir, salvo determinados limites, quem a pode utilizar ou reproduzir, e em que termos.
39. É importante notar, conforme tem feito o Conselho Regulador, na linha da Deliberação 7/CONT-I/2008, que a protecção da exposição do corpo humano *post mortem* é imposta, em termos genéricos, pelo nosso ordenamento jurídico. O Código Civil português dispõe, de modo expresse, que, não obstante o termo da personalidade jurídica com a morte, os direitos de personalidade gozam, igualmente, de protecção depois do falecimento do respectivo titular. Conforme refere Capelo de Sousa, “a nossa lei estabelece uma permanência genérica dos direitos de personalidade do defunto após a sua morte...” (cfr. Capelo de Sousa, *O Direito Geral de Personalidade*, Coimbra, 1995, p. 192).
40. Refira-se, desde já, que, embora a distorção do rosto do cadáver não seja eficaz para assegurar a salvaguarda da identidade da vítima (na medida em que uma fotografia de rosto do polícia surge inserida junto dessa imagem, acompanhada do seu nome próprio), não é isso que está em causa na cobertura do acidente realizada pelo *Correio da Manhã*. A única proibição expressa contemplada pela lei, no tocante à identificação de vítimas de crimes, diz respeito a vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, contra a honra ou contra a reserva da vida privada, no artigo 14.º, n.º 2, alínea g), do EstJor. Existe, ademais, alargado consenso entre os autores que se dedicam à ética dos *media*

relativamente à admissibilidade da revelação da identidade de vítimas de desastres, *desde que o tratamento noticioso respeite os direitos e sensibilidade das pessoas*. Assim, como refere Chris Frost, (cfr. *Journalism Ethics and Regulation*, 2.^a ed., Harlow (UK), 2007, p. 144):

“Victims of crime and disaster also need to be handled with care, although naming them is often not a problem. Getting to know a person, particularly if they come from our hometown or have some other connection, is important in giving a connection between reader and subject, but the method of interview and the way the story is written or broadcast should be handled sensitively”

41. Assim, caso o artigo narrasse o acidente, identificando a vítima pelo nome, desse facto, por si só, não resultaria qualquer ofensa a direitos fundamentais, na medida em que a identificação da vítima de um acidente ocorrido nesses termos pode ser, razoavelmente, considerada como uma informação revestida de interesse público cuja divulgação encontra apoio no direito de informar. No caso vertente, o que se põe em causa é tão-só o aproveitamento que é feito, pelo *Correio da Manhã*, da imagem do cadáver prostrado no chão.
42. No presente caso, a imagem do agente, já morto, é publicada na primeira página do jornal. Encontra-se estendido na via pública, com as roupas rasgadas, supõe-se que na sequência do insucesso das manobras de reanimação. A distorção do rosto, refira-se, sempre atenua ligeiramente os efeitos da exposição da imagem do cadáver, ao ocultar a sua expressão facial, um elemento essencial da imagem de qualquer pessoa. Contudo, tal não retira a censurabilidade à exposição abusiva e gratuita de um ser humano, numa situação degradante, exposto semi-nu e estendido no chão a aguardar transporte, incapaz de zelar pela sua dignidade. Ao expô-lo na primeira página, o *Correio da Manhã* trata o cadáver como um objecto, apenas mais uma atracção para entretenimento das massas.
43. Reitere-se também que, ainda que o retrato do rosto do agente da PSP atropelado que foi publicado ao lado das fotografias em crise tenha sido fornecido pelos familiares directos, de acordo com a informação fornecida pelo Denunciado, esse

facto não legitima a exposição da vítima, nos moldes em que ocorreu, por via da publicação de uma outra fotografia que a retrata enquanto cadáver, após o acidente.

44. Apesar de invocar esse facto, o *Correio da Manhã* jamais alega que solicitou à esposa da vítima a autorização para dispor da imagem do seu falecido marido.
45. Mesmo que os familiares da vítima tivessem concedido essa autorização ao jornal, restaria saber se esse consentimento não seria inválido, por traduzir uma ofensa objectivamente intolerável, num Estado de Direito, à dignidade da pessoa falecida e, em qualquer caso, se seria legítimo a um jornal, atentas as suas responsabilidades perante o público e as suas obrigações deontológicas, prevalecer-se de um consentimento com semelhante conteúdo.
46. Por outro lado, dispõe o artigo 81.º, n.º 1, do Código Civil, que “toda a limitação voluntária ao exercício dos direitos de personalidade é nula, se for contrária aos princípios da ordem pública”. Esta limitação à validade do consentimento constitui, afinal, uma concretização legal do mandamento constitucional que proíbe restrições a direitos, liberdades e garantias que firam o conteúdo essencial de uma disposição jusfundamental (conceito que, entendido numa acepção absoluta, é comumente reconduzido pela doutrina ao valor da dignidade humana) ou desrespeitadoras do princípio da proporcionalidade.

Tendo em conta a análise efectuada, importa expressar a veemente reprovação do Conselho Regulador pela conduta do *Correio da Manhã* no tocante às fotografias publicadas na edição de 2 de Agosto de 2009.

VI. Deliberação

Tendo apreciado as fotografias publicadas na primeira página e na página 10 da edição de 2 de Agosto de 2009 do *Correio da Manhã*, em particular aquela que capta o cadáver da vítima de um acidente exposto em condições particularmente indignas;

Considerando que a publicação da fotografia do cadáver não reveste, por regra, interesse público informativo, alimentando, ao invés, um certo voyeurismo mórbido de

algum público leitor, numa atitude pouco consentânea com as responsabilidades que impendem sobre a Imprensa num Estado de Direito Democrático;

Recordando que a rejeição do sensacionalismo constitui um dever profissional do jornalista, particularmente premente no tocante a um acidente mortal com as características analisadas, que, certamente, exigiria do jornal um acrescido nível de sobriedade e respeito pela vítima e pela sua família;

Reiterando que o direito à imagem constitui, entre nós, um limite à extensão do direito de informar, que com ele se deve harmonizar de acordo com os parâmetros definidos no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa;

Considerando que no caso em apreço se verificou uma utilização ostensiva da imagem de um cadáver retratado em condições indignas, que coloca em causa os direitos da vítima e dos seus familiares, assim como os deveres deontológicos do jornalismo que incumbe ao jornal defender;

O Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto nos artigos 8.º, alínea a), e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera:

1. Expressar a veemente reprovação da conduta do *Correio da Manhã*;
2. Instar o *Correio da Manhã* à adopção de uma conduta mais responsável e respeitadora do direito à imagem dos cidadãos, em particular tratando-se de cadáveres, cuja representação exige um certo recato e contenção.

Lisboa, 28 de Julho de 2010

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes

Luís Gonçalves da Silva
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira