

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

Deliberação

4/PLU-I/2011

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Participação de Samuel Cruz, Vereador da Câmara Municipal
do Seixal, sobre alegada ausência de pluralismo no Boletim
Municipal do Seixal**

Lisboa
19 de Outubro de 2011

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 4/PLU-I/2011

Assunto: Participação de Samuel Cruz, Vereador da Câmara Municipal do Seixal, sobre alegada ausência de pluralismo no Boletim Municipal do Seixal.

I. Participação

1. No dia 19 de Abril de 2011, deu entrada na ERC uma participação subscrita por Samuel Cruz, Vereador da Câmara Municipal do Seixal, contra o Boletim Municipal do Seixal, por alegado incumprimento das obrigações de pluralismo político.
2. Afirma o Participante que, desde 2005, na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Seixal, “várias vezes insistiu na necessidade da existência de pluralismo no Boletim Municipal, nomeadamente na indispensabilidade da divulgação das opiniões das diferentes forças políticas que integram os órgãos autárquicos”, posição, aliás, argumenta, secundada pela Directiva 1/2008 da ERC.
3. Refere que nunca os seus pedidos foram atendidos e que o Presidente da Câmara Municipal do Seixal afirmou que “o Boletim Municipal não é um jornal e que a ERC não produz Lei, apenas opinião, conforme acta da reunião de Câmara de 24 de Março de 2011”.
4. Argumenta, contrariando o entendimento do Presidente da Câmara Municipal do Seixal, “que as publicações periódicas autárquicas estão sujeitas à regulação e supervisão da ERC”, conforme a Directiva 1/2008 da ERC.
5. Entende que os critérios “supostamente jornalísticos” do Boletim Municipal “violam direitos, liberdades e garantias constitucionalmente garantidos porquanto nele se inserem constantemente artigos com carácter supostamente noticioso, mas que apenas reflectem a opinião do Presidente da Câmara e da maioria absoluta comunista que o suporta”.

6. Reporta ainda que os vereadores socialistas solicitaram ao Presidente da Câmara o agendamento duma visita ao Bairro de Vale de Chícharos, uma zona degradada, sendo que na visita participaram os peticionários e técnicos da autarquia. Visto o Boletim Municipal não ter participado na visita, os vereadores socialistas enviaram um texto sobre a visita, para publicação ao abrigo da referida Directiva da ERC.

7. Dado não ter sido publicado o referido texto nem qualquer outro sobre a referida visita, bem como não ter sido prestado qualquer esclarecimento aos signatários, o Participante requer que seja ordenada a publicação do referido texto, e que, doravante, o Boletim Municipal dê cobertura aos eventos e tomadas de posição pública dos Vereadores da oposição.

II. Posição da Visada

8. Notificada no sentido de apresentar oposição à presente Participação, a Visada refere que o texto cuja publicação foi requerida pelo Participante “pouco ou nada contém de informação ou comunicação institucional, revestindo, outrossim, um eminente cariz político-partidário, v.g. mais a jeito de uma ‘Moção’, pois inclui referências expressas ao PCP/CDU e aos autarcas comunistas, tecendo ilações de falta de actuação e gestão, e imputando-lhes responsabilidades pelas condições urbanísticas e de putativa insegurança” do referido Bairro do Vale de Chícharos (cf. ponto 6).

9. Esclarece que a finalidade do Boletim Municipal prende-se com a divulgação das actividades da Câmara, cumprindo deste modo o dever de informar os munícipes, privilegiando a publicação das normas regulamentares aprovadas e a comunicação administrativa, bem como mensagens de sensibilização pública.

10. Neste sentido, defende que o Boletim Municipal “constitui um pilar de ligação contínua entre a Câmara e os munícipes, não constituindo, nem devendo constituir, instrumento ou palco para lutas político-partidárias”.

11. Afirma não entender “de que forma pode ter aplicabilidade” a Directiva n.º1/2008 da ERC, dado que o princípio de pluralismo nela explanado “não contempla (nem pode) a ‘chicana’ político-partidária” constante do texto requerido para publicação pelo Participante.

12. Acrescenta ainda que a ERC caracteriza as publicações autárquicas como comunicação institucional e, como tal, distingue-as das publicações informativas e doutrinárias, pelo que “não se aplicam todas as obrigações previstas na Lei da Imprensa”, embora seja sua obrigação “garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, mas, nunca perdendo de vista dois vectores essenciais, o respeito pelo princípio de pluralismo, mas também pela linha editorial de cada órgão de comunicação social”.

13. Deste modo, considera que, “com as devidas adaptações, de ‘linha editorial’, facilmente se alcança (...) que o texto cuja publicação o [Participante] reclama, também, e sob esta perspectiva de análise, não a respeita minimamente.”

14. Acrescenta ainda que “os Boletins Municipais carecem de enquadramento legal que seja inequívoco, para que possam ser classificados pela ERC e, como tal, possam ombrear com as publicações periódicas que, ao abrigo do travejamento jurídico emitido na Lei de Imprensa, se situam e movimentam”.

15. Defende que “[o]s Boletins Municipais, e em concreto o Boletim Municipal do Seixal, no modelo que apresenta, aproxima-se mais do preceituado no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, que contempla precisamente as exclusões ao conceito de imprensa”, pelo que, “no âmbito das suas competências, sempre poderá a ERC, por sua iniciativa e com o necessário objectivo de eliminar um enquadramento legal que se revela dúbio, sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nesta matéria (artigo 25.º, n.º1, *in fine*, da Lei n.º53/2005, de 8 de Novembro)”.

16. Reconhece ainda que “é entendimento da citada Directiva do Conselho Regulador da ERC que, por imperativo constitucional, são aplicáveis às publicações autárquicas o regime da liberdade de expressão e dos demais direitos fundamentais, em particular os direitos de personalidade, como o direito de resposta e de rectificação sobre os conteúdos divulgados”, e que “as publicações autárquicas encontram-se obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos, atento o princípio do pluralismo”.

17. Entende, no seguimento da *supra* citada leitura da Directiva, que “[c]aso fosse, eventualmente, publicado o aludido texto, tal qual como textualmente é apresentado, e nessa confluência todos os demais que o venham a ser, igualmente sem

consubstanciarem expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas, mas, reitere-se, puros ataques político-partidários de mera estratégia de descredibilização, e já não de salutar pluralismo participativo e construtivo, não só redundaria num inexorável desvirtuamento da essência do Boletim Municipal (...), como daria naturalmente lugar, abrindo precedente, aos sucessivos e legítimos pedidos de exercício do direito de resposta por parte dos partidos políticos e/ou dos membros dos órgãos autárquicos visados (artigo 24.º, n.ºs 1 e 3 da Lei de Imprensa)”.

18. A Visada justifica a afirmação do Presidente da Câmara Municipal do Seixal de que a ERC não produz Lei, recorrendo aos Estatutos desta entidade, onde se explana o carácter não vinculativo das directivas e recomendações do Conselho Regulador.

19. Considera, por fim, que “nunca o texto em causa, e pelas razões que se deixaram expostas, poderia ser publicado conforme se encontra redigido, porque entra manifestamente pela provocação insidiosa, especulativa e de estritos propósitos coadunáveis com o ataque político-partidário, extravasando em muito o que apelida de ‘actividade municipal’ e ‘reportarem a matéria do interesse dos munícipes’, secundarizando, se não esquecendo, o dever de informação que sempre tem pautado este Boletim Municipal”.

20. Deste modo, entende, “a ser publicado o texto pretendido, sempre o mesmo se deverá cingir à informação e divulgação da citada visita, sendo expurgado das imputações e ilações, que apenas visam o levantamento de suspeições particular e intencionalmente direccionadas, não fundamentadas e atentatórias da honra e bom nome, e que não cabem nos fins e objectivos do Boletim Municipal, nem tão pouco do conceito de ‘pluralismo partidário’”.

21. Pelo exposto, a Visada requer junto da ERC o indeferimento do pedido em apreço.

III. Normas aplicáveis

22. Nos termos da alínea e) do artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, compete à ERC garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha

editorial de cada órgão de comunicação social, no quadro geral do artigo 2.º da Constituição, que qualifica a República Portuguesa como “um Estado de direito democrático, baseado (...) no pluralismo de expressão e organização política democráticas”, tendo em conta a posse pública dos meios de comunicação da autarquia. Atente-se, igualmente, na Directiva da ERC 1/2008, de 24 de Setembro de 2008, especialmente no ponto 8, na qual se dispõe que “[t]ratando-se de publicações de titularidade pública e sujeitas ao respeito pelo princípio do pluralismo, encontram-se obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos”.

IV. Descrição

23. O “Seixal Boletim Municipal” é uma publicação autárquica do Seixal, de distribuição gratuita, com periodicidade quinzenal e tiragem de 55 mil exemplares.

24. O Boletim Municipal encontra-se dividido por secções, que podem variar de edição para edição, tais como: Destaque; Ambiente; Freguesias; Educação; Saúde; Sociedade; Cultura; Juventude; Associativismo; Desporto; Município; Informações; Agenda Municipal, etc.. Algumas edições incluem um suplemento/destacável, com temática variável.

25. Incide essencialmente sobre as áreas de intervenção da Câmara Municipal – actividades e eventos por esta promovidos –, e outras informações institucionais, tais como editais, deliberações, avisos, etc. Notícia também outros eventos e actividades do concelho, nomeadamente informação sobre a oferta cultural, desportiva e social.

V. Análise e fundamentação

26. A título de questão prévia, a Visada suscita a circunstância de a presente Participação não ter seguido a tramitação do procedimento de queixa, prevista nos artigos 55.º e seguintes dos Estatutos da ERC, o que teria implicações, nomeadamente, quanto a saber-se se a omissão de resposta tem como efeito a cominação vertida no n.º 2

do artigo 58.º dos mesmos Estatutos, ou seja, “a confissão dos factos alegados pelo queixoso”.

27. Não tem cabimento a inquietação expressa pela Visada, na medida em que pressupõe algum receio pela diminuição das suas garantias processuais, a qual, indubitavelmente, não se verifica. Não por mero acaso, o presente processo não seguiu a tramitação prevista para o procedimento de queixa, no entendimento de que os bens jurídicos em causa, designadamente o pluralismo, não são passíveis de transacção entre as partes, possibilidade esta para a qual remete a audiência de conciliação prevista no artigo 57.º dos Estatutos da ERC. Em casos semelhantes, estando em causa direitos fundamentais e sem se por em causa o princípio do contraditório, tem sido defendido pelo Conselho Regulador que a decisão sobre os casos submetidos à sua apreciação não deverá ser condicionada por qualquer acordo entre as partes em litígio, sob pena de se arriscar a diminuição da tutela e das garantias de exercício desses direitos.

28. Relativamente à matéria substancial do processo, o Participante aponta o facto de o Boletim Municipal apenas veicular a opinião da força política em maioria e de ter negado a publicação de um texto dos vereadores socialistas. Entende assim que a referida publicação incorre numa violação das obrigações de pluralismo político.

29. Deste modo, a presente Participação remete para a análise do Boletim Municipal à luz do consubstanciado na Directiva 1/2008. Trata-se, assim, de aferir das condições de pluralismo político praticadas na publicação.

30. Segundo a *supra* referida Directiva, 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”. Enquadram-se antes “no âmbito da comunicação institucional”, não se encontrando cobertas pelo mesmo quadro normativo que os órgãos de informação geral.

31. Ainda assim, “as publicações periódicas autárquicas estão obrigadas ao cumprimento dos princípios gerais do direito, do regime constitucional da liberdade de expressão e demais direitos fundamentais”, pelo que, “perante referências constantes de quaisquer conteúdos divulgados em publicações periódicas autárquicas, é admitido o exercício dos direitos de resposta e de rectificação”. Encontram-se ainda obrigadas a

“veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos”.

32. Diga-se ainda que, não obstante as directivas da ERC não possuírem carácter vinculativo, de acordo com o disposto no n.º3 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC, os seus princípios ancoram na lei – em particular na Constituição – que estabelece a organização do Estado de Direito Democrático na observância do princípio do pluralismo. Note-se ainda que as publicações periódicas autárquicas estão sujeitas a regulação e supervisão da ERC, por aplicação do disposto na alínea b) do artigo 6.º dos respectivos Estatutos. Ora, sendo precisamente a promoção do pluralismo e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento um dos objectivos da regulação, conforme dispõe a alínea a) do artigo 7.º, a adopção de directivas que incentivem padrões de boas práticas destinadas à sua prossecução insere-se na esfera de legitimidade legal da actividade da ERC, devendo merecer, da parte dos seus destinatários, a mesma exigência de responsabilidade que foi colocada na determinação dos princípios constantes da Directiva em causa.

33. De modo a aferir das condições de pluralismo, procedeu-se à análise das edições n.ºs 547, 548 e 549¹.

34. Na edição n.º 547, verifica-se que 11% das peças informativas mencionam pelo menos um vereador com pelouro. Apenas uma (de um total de 56 peças) alude ao Presidente da Câmara Municipal, o mesmo sucedendo com as referências ao Vice-Presidente (também vereador com pelouro, mas aqui identificado na qualidade de Vice-Presidente). Na edição n.º 548, cerca de 18% das peças informativas mencionam pelo menos um vereador com pelouro, apenas uma (em 40 peças) refere o Presidente da Câmara Municipal e 2 mencionam o Vice-Presidente. Na edição n.º 549, aproximadamente 22% das peças informativas referem pelo menos um vereador e cerca de 17% mencionam o Presidente da autarquia.

Saliente-se ainda que, na edição n.º549, duas peças informativas dão conta das intervenções das várias forças políticas em sessões da Assembleia Municipal e das suas

¹ A análise contempla apenas peças informativas, excluindo-se da análise peças de informação institucional, tais como deliberações, avisos, editais, etc. Foram igualmente excluídas grelhas de programação cultural, televisiva, etc..

posições face a determinados assuntos autárquicos (inclusive citando declarações de vários intervenientes).

35. No que respeita à componente visual das peças informativas, na edição n.º 547 verifica-se que em 7% das imagens fotográficas encontra-se presente pelo menos um vereador com pelouro e apenas uma (de um total de 72 imagens) contempla o Presidente da autarquia. Já na edição seguinte, apenas 4% ilustram pelo menos um vereador com pelouro e em apenas uma imagem (num total de 53) se encontra representado o Presidente da autarquia. Na edição n.º 549, cerca de 18% ilustram pelo menos um vereador com pelouro e aproximadamente 16% incluem o Presidente da Câmara Municipal.

36. Verifica-se assim uma presença relativamente frequente de vereadores com pelouro, e, em menor grau, do Presidente da Câmara Municipal. A presença do executivo municipal (Presidente e vereadores com pelouro) encontra-se legitimada pelo carácter institucional da publicação e insere-se em peças informativas sobre as actividades da autarquia. Tal não é, no entanto, impeditivo do tratamento jornalístico de outros temas, como é o caso de eventos e actividades promovidas por outras entidades locais.

37. A análise leva-nos a concluir que o Boletim Municipal se contém nos parâmetros do que é espectável numa publicação institucional, não se verificando uma grosseira manipulação propagandística ou aproveitamento político-partidário, que seria censurável a uma entidade que utiliza fundos públicos. Nestes termos, reconhecendo-se à publicação em causa a legitimidade para a definição de critérios editoriais, naturalmente circunscritos à finalidade e natureza da publicação, entende-se que não pode a ERC impor a publicação de um texto como aquele que o Participante pretende ver inserido nas páginas do Boletim.

38. Todavia, como resulta da citada Directiva 1/2008, é desejável que as publicações autárquicas, sujeitas que estão ao respeito pelo princípio do pluralismo, salvaguardem espaço editorial para a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos. Para o efeito, assiste-lhes a liberdade de alcançarem esse desiderato da forma e com os meios que considerem mais adequados, observando necessariamente um princípio de equilíbrio de tratamento.

VI. Deliberação

Tendo apreciado uma participação de Samuel Cruz, Vereador da Câmara Municipal do Seixal, sobre alegada ausência de pluralismo no Boletim Municipal do Seixal;

Constatando que existe uma presença relativamente frequente de elementos do executivo autárquico – Presidente e respectivos vereadores com pelouro – nas peças informativas constantes do Boletim Municipal do Seixal;

Aferindo que o Boletim Municipal do Seixal assume um carácter essencialmente institucional, o que fundamenta, em larga medida, a frequente presença em peças informativas dos *supra* referidos elementos do executivo municipal;

Assinalando que o Boletim Municipal do Seixal não se encontra obrigado a publicar todos os textos que as várias forças políticas requeiram para divulgação, por força da liberdade editorial que assiste às publicações periódicas autárquicas, o que compreende igualmente a definição de critérios de selecção e inserção dos conteúdos;

Considerando que o pluralismo que deve ser exigido às publicações autárquicas ficaria melhor assegurado informando os munícipes do evento realizado - a visita a um bairro degradado da autarquia - nomeadamente porquanto o mesmo contou com a participação de vereadores e de técnicos da autarquia.

Verificando que o Boletim Municipal do Seixal não prevê a existência de qualquer espaço dedicado à opinião ou intervenção das demais forças políticas da autarquia, ao contrário do que seria desejável à luz da Directiva 1/2008, respeitando assim o princípio do pluralismo e do equilíbrio de tratamento, ainda que adoptando a forma e recorrendo aos meios que os seus responsáveis considerem mais adequados à realização dessas finalidades,

O Conselho Regulador, ao abrigo das suas atribuições estabelecidas nas alíneas c) e) do artigo 8.º dos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera:

1. Não ser exigível a publicação no Boletim Municipal do texto reclamado pelo Participante, nos termos por este sustentados;
2. Instar a Câmara Municipal de Santiago do Seixal a pugnar por uma maior abertura às diferentes forças políticas que intervêm na vida pública da autarquia, promovendo o pluralismo através da participação daquelas sensibilidades políticas nos meios de comunicação autárquicos, designadamente no Boletim Municipal.

Lisboa, 19 de Outubro de 2011

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira