



# ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

## DELIBERAÇÃO SOBRE A EVENTUALIDADE DE A FACTURAÇÃO DETALHADA DA PORTUGAL TELECOM CONSTITUIR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO SIGILO PROFISSIONAL

(Aprovada na reunião plenária de 28.MAI.97)

### I - INTRODUÇÃO

O Gabinete de Imprensa de Guimarães solicitou à Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) um parecer sobre a eventual violação do princípio do sigilo profissional decorrente do novo regime de fornecimento ao consumidor da facturação detalhada do serviço público de telefone - estabelecido nos artigos 9º da Lei nº 23/96, de 26 de Julho, e 1º do Decreto-Lei nº 230/96, de 29 de Novembro - bem como um pronunciamento sobre as medidas que deverão ser tomadas e as garantias que devem ser exigidas à "Portugal Telecom" conducentes à protecção do sigilo profissional, mesmo em juízo, no caso de se confirmarem tais violações.

Por outro lado, o mesmo Gabinete pretende também que a AACS se pronuncie sobre a razoabilidade da utilização, pelas empresas jornalísticas, de sistemas ou equipamentos que *"registam o destinatário das chamadas e identificam o número do chamador"*.

### II - SOBRE O SIGILO PROFISSIONAL

**II.1** - A protecção do sigilo profissional - a garantia de que os jornalistas não serão prejudicados ou lesados por não revelarem as suas fontes de informação - é entendida no nosso ordenamento jurídico como condição da liberdade de imprensa (alínea b) do número 2, do artigo 38º, da Constituição da República Portuguesa) e do direito da imprensa a informar (alínea b) do número 3, do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro).

Constitui 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). Nos termos do número 4 do artigo 5º da Lei de Imprensa *"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"*.

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

Acresce que, nos próprios códigos de ética profissional dos jornalistas, como o que foi aprovado no Congresso dos Jornalistas Profissionais (Munique, 1971), o sigilo não é apenas valorizado como uma prerrogativa profissional mas, especialmente, como um dever deontológico que sobre eles impende.

II.2 - Tais princípios constam de inúmeros instrumentos internacionais sobre a liberdade de informação e os Direitos do Homem. Cita-se, a este propósito, o 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 de 1994, onde 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" N° C 44/36, de 14 de Fevereiro de 1994).*

II.3 - Em matéria de protecção do sigilo profissional a doutrina mais recente vem referindo o acórdão, de 27 de Março de 1996, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (caso **"William Goodwin contra o Reino Unido"**), uma vez que nele se estabelece que, nos Estados subscritores da citada Convenção, 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"*, considerando ainda que a imposição feita a um jornalista para que divulgue as suas fontes só seja justificável *"por imperativos preponderantes de interesse público"*.

II.4 - Num recente parecer desta Alta Autoridade sobre **"O efeito da invocação do sigilo profissional nas relações dos jornalistas e órgãos de comunicação social com o Ministério Público, Polícia Judiciária, Provedor de Justiça e Comissões de Inquérito Parlamentar"**, é expressamente referido ser seu entendimento que *"a invocação do sigilo profissional pressupõe exigente*

./.

1976



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

*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".*

**II.5** - Estas considerações permitem fundamentar o entendimento de que a razão de ser da protecção legal do sigilo profissional se encontra estreitamente vinculada à garantia da liberdade de imprensa, em cuja salvaguarda estão envolvidos não só os jornalistas como os directores das empresas nas quais desempenhem as sua actividade profissional.

### **III - O SIGILO DAS COMUNICAÇÕES - PERSPECTIVA LEGAL**

**III.1** - Nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº40/95, de 15 de Fevereiro, que define as bases da concessão do serviço público de telecomunicações, constitui obrigação da concessionária (a "Portugal Telecom, SA") *"garantir e fazer respeitar o sigilo das comunicações efectuadas através dos serviços prestados, bem como a inviolabilidade das infra-estruturas que os suportam"*.

O número 2 deste artigo prescreve que *"a concessionária obriga-se a tomar todas as medidas necessárias e adequadas ao seu alcance para assegurar e fazer respeitar a inviolabilidade da rede de telecomunicações a seu cargo e o sigilo das comunicações, nos termos da legislação em vigor..."*, enquanto o número 3 alarga a obrigação de acatar esse sigilo aos trabalhadores da concessionária que *"ficam obrigados a não revelar o conteúdo das conversações ou outras informações de que, por causa do exercício das suas funções, fiquem conhecedores, excepto nos casos legalmente admitidos"*.

Esta última referência legal não pode deixar de ser conjugada com o disposto na Lei nº 10/91, de 29 de Abril (em especial os seus artigos 32º e 41º) e com o número 1 do artigo 135º e artigo 136º, do Código de Processo Penal, que determinam, respectivamente, que *"os ministros de religião ou confissão religiosa, os advogados, os médicos, os jornalistas, os membros de instituições de crédito e as demais pessoas a quem a lei permitir ou impuser*

./.

1977



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

*que guardem segredo profissional podem escusar-se a depor sobre os factos abrangidos por aquele segredo" e que "os funcionários não podem ser inquiridos sobre factos que constituam segredo e de que tiverem tido conhecimento no exercício das suas funções".*

**III.2** - Por seu lado, segundo o número 1, do artigo 9º, da Lei 23/96, de 26 de Julho, que cria mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais, este *"tem direito a uma factura que especifique devidamente os valores que apresenta"*.

O número 2 da mesma disposição estabelece que *"no caso do serviço telefónico, e a pedido do interessado, a factura deve traduzir com o maior pormenor possível os serviços prestados, sem prejuízo de o prestador do serviço dever adoptar as medidas técnicas adequadas à salvaguarda dos direitos à privacidade e ao sigilo profissional"*.

O Decreto-Lei nº 230/96, de 29 de Novembro, veio a estabelecer a gratuidade do fornecimento ao consumidor da facturação detalhada do serviço público de telefone. Esta facturação abrange exclusivamente o registo das comunicações originadas num determinado posto e não o das chamadas nele recebidas.

**III.3** - Tendo também presente que os registos em poder da "Portugal Telecom" contêm, não só os dados referentes à facturação, mas ainda os que se reportam à gestão de clientes (controlo de chamadas, de pedidos e de reclamações), a sua utilização encontra-se subordinada aos seguintes princípios e normas fixados na Lei nº 10/91, sobre a **"Protecção de Dados Pessoais face à informática"**:

- os dados pessoais só podem ser utilizados para finalidade determinante da sua recolha, salvo autorização concedida pela lei (artigo 15º);
- os ficheiros automatizados devem ser equipados com sistemas de segurança que impeçam a consulta, modificação, destruição ou acrescentamento de dados por pessoa não autorizada a fazê-lo (artigo 21º);
- a "Portugal Telecom" e os seus funcionários, que tenham conhecimento dos dados pessoais registados, ficam obrigados ao sigilo profissional, constituindo a violação de sigilo uma infracção criminal (artigos 32º e 41º).

**III.4** - Os textos legais supracitados limitam-se a plasmar, no plano da legislação ordinária, a protecção dos direitos pessoais referidos no número 2 do artigo 26º da CRP (*"a lei estabelecerá garantias efectivas contra a utilização*

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

*abusiva...de informações relativas às pessoas e famílias"), bem como dos direitos dos consumidores e do direito de propriedade privada, também constitucionalmente consagrados, nos artigos 60º e 62º da CRP, nos quais se prescreve, sucessivamente, que "os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos" e que "a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição".*

Também reflectem o disposto no número 6, do artigo 32º, da CRP (garantias de processo criminal) na medida em que neste se estabelece a nulidade das provas obtidas mediante *"abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações"*.

**III.5** - De acordo com um compromisso assumido pela "Portugal Telecom" junto da Comissão Nacional de Protecção de dados Pessoais Informatizados, a facturação detalhada integral (sem ocultação de qualquer dígito do número chamado) é remetida ao titular do contrato de prestação do serviço telefónico com a menção *"a informação constante deste documento é confidencial e destina-se exclusivamente a uso próprio do cliente e a permitir a respectiva conferência"*.

### **IV - QUADRO LEGAL E REALIDADE SOCIAL**

**IV.1** - A legislação citada estabelece uma coerência sistémica que funciona como garante do sigilo profissional pelo envolvimento, na sua salvaguarda, de todos os que, pelas responsabilidades que assumam ou por razões funcionais, podem ter acesso à facturação do serviço prestado pelo operador do serviço público de telecomunicações.

Entretanto, não se pode deixar de ter em consideração que, no interior das empresas de comunicação social social, os interesses em presença podem não ser harmonizáveis, em especial quando cada jornalista disponha da sua carteira de informantes e pretenda impedir que a ela tenham acesso não só os restantes membros da redacção como o director do órgão de informação e os administradores da empresa.

Com efeito, constitui hoje um património próprio de cada jornalista - e uma *"mais valia"* que o pode distinguir dos restantes membros da sua profissão num quadro de mobilidade e escassez de emprego - o conhecimento pessoal de um conjunto de fontes que por ele podem ser contactadas e que

./.

1979



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

disponham da dupla qualidade de serem conhecedoras dos assuntos que são objecto de investigação, ou cuja veracidade se pretenda confirmar, e de serem, cumulativamente, não só fidedignas, como susceptíveis de facultar informações nem sempre disponibilizadas (ou propositadamente sonegadas) pelas fontes oficiais ou por aqueles que estão autorizados a facultar informação.

**IV.2** - Tendo em consideração que o objectivo das fontes de informação é "*a divulgação de acontecimentos positivos e o amortecimento ou esquecimento dos não adequados ao interesse das instituições*" (Rogério Santos, in "*A negociação entre jornalistas e fontes*"), é compreensível que cada jornalista, em especial os que acompanham áreas temáticas ou assuntos sensíveis, possam dispor de "*informantes alternativos*" que, na base da confiança e conhecimento pessoal, se disponham a fornecer informações que, de outro modo, não se tornam acessíveis.

Quer isto dizer que, no complexo de negociações que se estabelece entre os jornalistas e as fontes, pode surgir uma área de relacionamento alternativo (não-institucional) em que o conhecimento pessoal, a confidencialidade ou a reserva do anonimato do informante se tornam essenciais à produção da notícia, ao levantamento de casos e à antevisão de crises - questões essas às quais o jornalista não teria acesso se confinasse os seus contactos aos meros representantes das fontes, entendidas em sentido amplo.

**IV.3** - No contexto descrito, a possibilidade de o jornalista guardar reserva sobre a identidade dessas fontes relativamente à empresa onde exerce a sua actividade profissional, ficará efectivamente afectada pelo sistema de acesso aos dados fornecidos pelo operador de telecomunicações. A entidade patronal terá certamente conhecimento dos contactos feitos pelo jornalista a partir da redacção, quer através do detalhe da facturação, quer pelo conhecimento dos elementos facultados pela sua central telefónica relativamente ao número chamador.

**IV.4** - Também não pode deixar de ser referido que o acesso aos elementos da facturação, ou aos que são facultados pelas centrais telefónicas instaladas nos órgãos de comunicação social, pode aumentar significativamente o número de pessoas e entidades que terão conhecimento da informação protegida pelo sigilo, o que o torna, de facto, mais vulnerável. Tal facto, no entanto, não parece constituir razão bastante para se considerar que, no plano legal, não estejam criadas as condições conducentes à sua protecção, mesmo em juízo.

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

### V - UM FALSO CONFLITO DE DIREITOS

V.1 - Assim, e pese embora as considerações anteriores, o regime de fornecimento ao consumidor da facturação detalhada do serviço público de telefone não nos coloca na presença de um situação de conflitualidade entre direitos fundamentais (o direito à informação, de que o sigilo profissional é componente imprescindível, *versus* os direitos económicos da entidade patronal, enquanto consumidor e titular de um direito de propriedade) que obrigue a equacionar a sua harmonização, atento o princípio da proporcionalidade e recorrendo à previsão do artigo 335º do Código Civil.

O entendimento que se sustenta é o de que tal legislação reconhece "*um direito para além dos limites constitucionalmente garantidos - **ampliação legal de direitos constitucionais***" (os direitos sociais e económicos já referidos) - e "*procede à regulamentação do exercício dessa componente acrescentada ao direito constitucionalmente protegido*" (Vital Moreira e Gomes Canotilho, *in* "Constituição da República Portuguesa Anotada", 3ª edição) sem afectar o conteúdo essencial de outros direitos ou interesses objecto de protecção constitucional.

V.2 - Tendo presente que, por um lado, o sigilo profissional não é uma prerrogativa dos jornalistas mas uma vertente da liberdade de imprensa em cuja salvaguarda se encontram envolvidos os directores e a própria empresa de comunicação social e que, por outro, a legislação citada estabelece um conjunto de regras que impõem à "Portugal Telecom", aos seus responsáveis e funcionários, especiais exigências nesta matéria, estão reunidas, face ao conjunto de leis em vigor e aos efeitos úteis da sua compaginação, as condições que permitem considerar que a protecção do sigilo profissional está garantida, mesmo em juízo.

V.3 - Simultaneamente, reconhece-se que os jornalistas que estiverem empenhados em resguardar os nomes dos seus informantes face à sua entidade patronal - e tendo presente o direito que a esta assiste de obter a informação disponível sobre a utilização do seu sistema de telecomunicações - , terão de se adaptar às exigências resultantes de um novo quadro de transparência e de imparável progresso tecnológico, tomando as cautelas que a defesa dos seus interesses pessoais imponham.

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 8 -

### **VI - CONCLUSÃO**

Relativamente a uma consulta do Gabinete de Imprensa de Guimarães sobre a eventualidade de a facturação detalhada do serviço público de telefone e da existência de equipamentos que permitem identificar o número do chamador constituírem violação do princípio do sigilo profissional, a Alta Autoridade para a Comunicação Social delibera:

1. Constatar que a existência de uma pluralidade de pessoas e entidades que tem acesso a informação que possa estar protegida pelo sigilo profissional fragiliza, de facto, a sua protecção.

2. Considerar, não obstante, que existem condições, no plano legal, para garantir o princípio do sigilo profissional, mesmo num contexto de conhecimento da facturação detalhada, ou de possível registo das chamadas recebidas na redacção, no fundamental porque:

- o sigilo profissional não constitui uma prerrogativa dos jornalistas, antes se insere na defesa da liberdade de informação em cuja salvaguarda estão envolvidos outros intervenientes no processo informativo, como os directores e administradores dos órgãos de comunicação social, nos termos da Lei de Imprensa (número 4 do artigo 5º) e do Estatuto do Jornalista (número 2 do artigo 8º).

- a empresa concessionária do serviço telefónico de rede fixa, não só tem de garantir o sigilo das comunicações (número 1, do artigo 8º, do Decreto-Lei nº 40/95), como se encontra limitada a utilizar os dados a que tenha acesso dentro dos parâmetros definidos pela Lei 10/91, relativa à "Protecção de dados Pessoais face á Informática" (nomeadamente os constantes dos seus artigos 15º, 21º, 32º e 41º).

- os funcionários da empresa concessionária do serviço telefónico de rede fixa não só se encontram impedidos de revelar o conteúdo das conversações de que fiquem conhecedores (número 3, do artigo 8º, do Decreto-Lei nº 40/95), como não são obrigados a depôr em juízo sobre factos sujeitos a sigilo (Artigos 135º e 136º do Código de Processo Penal).

./.

1982





## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 9 -

3. No entanto, a Alta Autoridade para a Comunicação Social não deixa de sublinhar que, nas condições actuais - que se traduzem, por um lado, no legítimo reforço dos direitos dos utentes do serviços público de telefones, e, por outro, na mobilidade profissional e na crise da harmonização de interesses no interior das empresas de comunicação social - encontra-se significativamente comprometida a possibilidade de os jornalistas garantirem a reserva da identidade dos seus informantes face à sua entidade patronal, quando utilizarem os telefones do seu órgão de comunicação social.

*Esta deliberação foi aprovada por maioria, com votos a favor de José Garibaldi (relator), José Maria Gonçalves Pereira, Eduardo Trigo, Cipriano Martins, Torquato da Luz, Maria de Lurdes Breu, Fátima Resende, Manuela Coutinho Ribeiro, Alberto de Carvalho, Beltrão de Carvalho e Aventino Teixeira, e abstenções de Artur Portela e Sebastião Lima Rego (com declaração de voto conjunta).*

Alta Autoridade para a Comunicação Social,  
em 28 de Maio de 1997

O Presidente

José Maria Gonçalves Pereira  
Juiz-Conselheiro

/AM



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Deliberação sobre a eventualidade de a facturação detalhada da Portugal Telecom constituir violação do princípio do sigilo profissional

A deliberação recorda suficientemente os instrumentos legais disponíveis a propósito, pelo que seria descabido votá-la desfavoravelmente.

Mas, sem embargo das defesas, dos limites e das protecções legais de direitos que ficam explicitados, remanesce sem dúvida, na presente sede de consideração, um conflito de direitos real e efectivo, entre a clarificação dos direitos dos consumidores e a necessidade de preservar a confidencialidade das fontes jornalísticas. Apesar da consideração do direito da proporcionalidade, caro ao nosso sistema jurídico, e da previsão do artigo 335º do Código Civil, o choque entre estes dois feixes de interesses, ambos reconhecidos pela lei (inclusive, como convem enfatizar, pelo legislador constitucional) é inevitável, tende a agudizar-se e não pode ser ignorado por uma entidade com forte pendor institucional pedagógico, como é o caso da AACS.

Inexoravelmente, questões do tipo da que o Gabinete de Imprensa de Guimarães agora põe, vão-se recolocar no futuro próximo, de forma cada vez mais urgente. Os avanços tecnológicos extraordinários a que a nossa época assiste suscitarão, crescentemente, problemas novos decorrentes da possibilidade de violação da privacidade, da intimidade e do resguardo da confidencialidade profissional, aos quais a lei, a ética e a deontologia clássicas terão cada vez maior dificuldade em responder cabalmente. A hipótese de um "1984", naturalmente mitigada pela ambiência democrática das sociedades de Direito modernas, continua e continuará decerto, no futuro, a suscitar apreensões legítimas e de muito difícil resolução prática.

Assim, e ainda que, como se apontou na exposição substancial da deliberação, os jornalistas possuam, por ora, meios razoáveis de preservar as suas fontes, mesmo tendo em conta as consequências do recente regime de facturação detalhada implementado pela Portugal Telecom, é inequívoco que a actual situação de discriminação da facturação fragiliza a eficácia do modelo de preservação das fontes jornalísticas. A fragilização ainda não é muito grave, sendo de acreditar que os mecanismos operacionais da sua defesa são ainda aceitáveis, mas a questão envolve indiscutível complexidade, não podendo os responsáveis fechar os olhos à eclosão de uma problemática que é tudo menos simples.

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-2-

Logo, resulta incontornável verificar que a situação criada pela existência de uma pluralidade de pessoas e entidades que têm acesso à informação que possa estar protegida pelo sigilo profissional dos jornalistas, prejudica sem dúvida a respectiva protecção, suscitando, nos domínios legal, ético, deontológico e filosófico, apreensões de que a AACS não deveria deixar de se fazer seriamente eco, as quais apreensões haveria toda a vantagem em fazer chegar desde já aos diversos agentes institucionais com responsabilidades na matéria, até porque a evolução técnica e tecnológica vai acentuar, muito provavelmente, este tipo de perigos nos curto e médio prazos.

Sebastião Lima Rego

Artur Portela  
28.MAI.97

SLR/AP/AM