

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/OUT/2008

Assunto: Directiva sobre publicações periódicas editadas pela administração regional e local

O Conselho Regulador adopta, por unanimidade, um projecto de Directiva relativo às publicações periódicas editadas pela administração regional e local, mais tendo decidido submetê-lo a consulta pública disponibilizando o texto no seu sítio electrónico e proceder ao seu envio, para eventuais comentários, à Associação Nacional de Municípios.

Lisboa, 9 de Julho de 2008

O Conselho Regulador

José Alberto Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Directiva ____/2008

*sobre publicações periódicas
editadas pela administração regional e local*

Projecto

As publicações periódicas editadas pela administração regional e local suscitam, frequentemente, queixas submetidas à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, reclamando, em geral, o cumprimento das exigências legais em matéria de pluralismo político.

A Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, doravante LI) tem constituído o principal referencial jurídico na regulamentação de tais publicações, não obstante os desajustamentos resultantes do facto de disposições relevantes dessa Lei se dirigirem, primariamente ou em exclusivo, a publicações periódicas informativas de natureza jornalística.

Constatando a existência de um vazio legal relativamente à caracterização, à missão e às obrigações que impendem sobre publicações periódicas editadas pela administração regional e local, nomeadamente em matéria de pluralismo político, o Conselho Regulador, ao abrigo dos artigos 24.º, alínea c), e 63.º dos estatutos da ERC (aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro), adopta a seguinte Directiva:

1. As publicações periódicas editadas pela administração regional e local estão sujeitas a regulação e supervisão da ERC, por aplicação directa do disposto no artigo 6.º, alínea b), dos Estatutos da ERC.

2. As finalidades que prosseguem e a natureza dos conteúdos que produzem e divulgam, que aliam a função informativa à função persuasiva e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e dos seus titulares, distinguem-nas, claramente, das publicações periódicas informativas e doutrinárias previstas na LI, tornando inapropriada a respectiva qualificação sob qualquer das duas categorias existentes.
3. As características referidas enquadram essas publicações no âmbito da comunicação institucional, independentemente da denominação e do formato que adoptem – jornal, revista, boletim autárquico ou boletim municipal.
4. A circunstância de serem dirigidas por titulares de órgãos autárquicos exclui-as das obrigações previstas na LI relativamente às publicações periódicas de informação geral e de informação especializada quanto às disposições relativas ao estatuto editorial (artigo 17.º, n.º 1, LI) e à organização das empresas jornalísticas (Capítulo IV, LI), mas já não em matéria de requisitos das publicações (art. 15º), depósito legal (art. 18º), publicidade (art. 28º), responsabilidade civil e penal (cap. VI) e disposições processuais (Cap. VII).
5. Independentemente do disposto no número anterior, as publicações periódicas editadas pela administração regional e local estão obrigadas ao cumprimento dos princípios gerais de direito, do regime constitucional da liberdade de expressão e demais direitos fundamentais, em particular dos direitos de personalidade reconhecidos no artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa, dos instrumentos jurídicos internacionais e dos Estatutos da ERC.
6. Em particular, perante referências constantes de quaisquer conteúdos divulgados em publicações periódicas editadas por órgãos autárquicos é admitido o exercício dos direitos de resposta e de rectificação, nos termos dos artigos 24º a 27º da Lei de Imprensa.

7. Tratando-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 político-partidárias que integram os órgãos autárquicos.
8. Cabe-lhes, por outro lado, adoptar mecanismos de participação pública dos munícipes, através de rubricas que acolham as suas opiniões e críticas.
9. Tendo em conta a transparência que deve ser exigida a estas publicações e o disposto no Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de Junho (artigo 12.º, n.º 1, alínea d), as publicações periódicas editadas pela administração regional e local são objecto de anotação na unidade de registos da ERC, por iniciativa do respectivo editor.
10. A ERC fará publicar na imprensa e divulgar através da Associação Nacional de Municípios Portugueses, para conhecimento dos diversos órgãos da administração regional e local, a informação pertinente para efeitos do regime de anotação das publicações periódicas autárquicas.
11. A presente directiva substitui a Directiva sobre Boletins Autárquicos da Alta Autoridade para a Comunicação Social, adoptada em 17 de Março de 1999.

Lisboa, ____de _____de 2008

O Conselho Regulador

José Alberto Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira

NOTA JUSTIFICATIVA

1. Entre Abril de 2007 e Junho de 2008 deram entrada na ERC quatro queixas apresentadas pela Coligação Democrática Unitária (CDU) e pelo Partido Popular (CDS-PP) contra **publicações periódicas editadas por câmaras municipais**. As queixas abrangem quatro autarquias – Torres Vedras, Loures , Odivelas e Elvas - e incidem, essencialmente, sobre um alegado **desrespeito por obrigações de pluralismo político** que, de acordo com as queixas, vinculam essas publicações. É invocado o facto de serem apresentados apenas os pontos de vista das forças políticas dominantes nessas autarquias, em particular dos presidentes de câmara, não sendo acolhidas as posições de outras organizações políticas com assento nos órgãos municipais. Tratando-se de publicações que dependem de financiamentos públicos, são, contudo, na perspectiva da CDU e do CDS-PP, usadas para **finalidades de propaganda** ao serviço de estratégias pessoais e político-partidárias.
2. A primeira queixa é da autoria da CDU de Torres Vedras, tendo dado entrada na ERC em 11 de Abril de 2007. Incide sobre uma publicação intitulada *Boletim Municipal de Torres Vedras*. A CDU argumenta que a publicação padece de falta de pluralismo ao não apresentar “os vários pontos de vista das diversas forças políticas que compõem os órgãos do município”.
3. A segunda queixa provém da CDU de Loures, tendo sido apresentada em 30 de Outubro de 2007, a propósito de uma revista de periodicidade bimestral (*Loures Municipal*) publicada pela Câmara Municipal de Loures, acusada de apesar de “paga por dinheiros públicos”, ser “um verdadeiro órgão de propaganda político partidário/presidencial”.
4. A terceira queixa é da autoria dos vereadores da CDU na Câmara Municipal de Odivelas, tendo sido apresentada em 3 de Abril de 2008. A queixa incide sobre “boletins informativos” publicados pela autarquia, “com recurso a diferentes

suportes, Imprensa e Internet”. A CDU refere-se, em concreto, à publicação *Odivelas - Revista Municipal* e ao sítio da Internet.

5. A quarta queixa foi apresentada pela concelhia de Elvas do CDS-PP, tendo dado entrada na ERC a 8 de Junho de 2008. A organização política argumenta que uma publicação editada quinzenalmente pela Câmara Municipal, designada de *Boletim Municipal*, não reserva qualquer espaço aos partidos da oposição com representação na assembleia municipal. A queixa visa ainda uma outra publicação municipal, de periodicidade irregular, intitulada *Folha Informativa*, que, segundo o CDS-PP de Elvas, “procura defender a posição da Câmara” e “promover aquilo que a Câmara defende”.
6. A apreciação destas queixas requer a discussão de algumas questões prévias relativas às publicações autárquicas que não encontram resposta concludente quer na Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, doravante LI) quer na Lei das Autarquias (Lei 169/99, de 18 de Setembro) quer, também, em deliberações da ERC, nomeadamente na Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de Novembro de 2007, sobre o site da Câmara Municipal do Porto.

CARACTERIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES AUTÁRQUICAS

7. A primeira questão que se coloca é a da identificação e caracterização das publicações periódicas editadas pela administração regional e local sob diversas designações, como é o caso das que são objecto das queixas da CDU e do CDS-PP, cujas características as distinguem dos **boletins autárquicos** a que se refere o n.º 2 do artigo 91.º da Lei das Autarquias (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
8. Segundo o artigo 64.º, n.º 1, alínea t), da citada Lei, uma das competências das câmaras municipais consiste em “promover a publicação de **documentos, anais** ou **boletins** que interessem à história do município”. O artigo 91.º do mesmo diploma, consagrado à “Publicidade das Deliberações”, estabelece que, para alcançar

“eficácia externa”, as **deliberações dos órgãos autárquicos e as decisões dos respectivos titulares** devem ser publicadas no Diário da República e em edital.

9. Adicionalmente, o n.º 2 do artigo 91.º da mesma Lei formaliza a **existência e a função dos boletins autárquicos**, ao determinar que **aqueles actos** devem ser “publicados em **boletim da autarquia local** e nos **jornais regionais** editados na área do respectivo município”. **O boletim da autarquia local** é, pois, nos termos da Lei 169/99, um tipo específico de publicação que chama a si a divulgação das **deliberações dos órgãos autárquicos e das decisões dos respectivos titulares**, com vista a dotar as mesmas de eficácia face aos respectivos destinatários.
10. As publicações editadas por órgãos autárquicos apresentam todavia tipologias variadas, que ultrapassam largamente a definição supracitada. Torna-se, pois, necessário clarificar **a natureza destas publicações**, tendo em vista a definição do regime jurídico a aplicar-lhes e, conseqüentemente, as obrigações que sobre elas impendem, nomeadamente em matéria de pluralismo político.
11. Deve notar-se, como ponto prévio, que, nos termos do artigo 12º, nº1, b), do Decreto Regulamentar 8/99, de 9 de Junho (respeitante aos registos da comunicação social), estão excluídas de registo as publicações periódicas “que pertençam ou sejam editadas, directa ou indirectamente, pela administração central, regional ou local, bem como por quaisquer serviços ou departamentos delas dependentes”. Contudo, o n.º 2 do mesmo artigo determina que essas publicações “são objecto de anotação, por iniciativa do respectivo editor, quanto ao título, entidade proprietária, periodicidade, director e sede da redacção”. Ora, o carácter não obrigatório da anotação tem como consequência o desconhecimento, por parte da ERC, do número de publicações editadas pela administração central, regional ou local.
12. Uma análise das publicações que foram objecto das queixas apresentadas à ERC, abrangendo a **entidade proprietária, o projecto editorial, aspectos discursivos e**

mecanismos de participação pública, fornece elementos úteis para uma caracterização dessas publicações.

13. Assim, no que respeita à entidade **proprietária**, as publicações autárquicas pertencem às câmaras municipais, sendo a sua *produção executiva material* assegurada normalmente por funcionários da administração local enquadrados em gabinetes de comunicação e relações públicas vocacionados para a **comunicação institucional**.
14. Quanto aos **projectos editoriais**, afirmam privilegiar a função de informar e, secundariamente, promover o debate e a participação políticos. Centram-se nas actividades das autarquias, nos titulares dos seus órgãos e em acontecimentos que têm lugar nos respectivos concelhos.
15. Quanto ao **formato**, as publicações autárquicas variam entre um formato de jornal, de boletim ou de revista. A sua periodicidade é variável (mensal, bimestral, outra) ou irregular (ocasional). Do ponto de vista gráfico, são publicações profusamente ilustradas e impressas a cores. Um dos traços que as identificam é o elevado número de fotografias que em cada edição **retratam os dirigentes autárquicos**. A sua distribuição é gratuita.
16. É, contudo, na **análise do conteúdo** destas publicações que mais claramente se identifica a sua **natureza institucional**. De facto, apesar do compromisso com a finalidade de informar, são **usadas pelos titulares dos órgãos autárquicos como dispositivos de comunicação institucional**, qualidade desde logo identificável no facto de nelas se **confundirem** a entidade proprietária e os protagonistas da informação produzida. Assim, o facto de **os responsáveis autárquicos serem simultaneamente directores e protagonistas principais** das peças publicadas afasta estas publicações do conceito de publicações jornalísticas e,

consequentemente, dos normativos legais e deontológicos aplicáveis a estas, tornando pertinente a sua identificação como **publicações de natureza institucional**.

A denominação “publicações de natureza institucional” não consta da Lei de Imprensa nem de qualquer outro dispositivo legal em vigor. Contudo, a recente Proposta de Lei nº 215/X/3.^a (GOV), sobre o pluralismo e a não concentração nos meios de comunicação social, define no art.º 2, nº1, al) c) como “Órgãos de comunicação social de natureza institucional” “*aqueles que visem predominantemente divulgar as actividades de quaisquer pessoas colectivas, quando prosseguidas por estas ou sob sua responsabilidade, sem carácter publicitário*”, excluindo-as do âmbito de aplicação da lei (art.º 3.º, n.º 3).

17. Para além dos atrás citados, outros elementos relacionados com o conteúdo destas publicações revelam a sua natureza de publicações institucionais. Desde logo, o **tom** favorável à instância de produção da generalidade dos artigos, conjugado com a **ausência de pontos de vista alternativos** face aos enquadramentos predominantes no tratamento dos assuntos abordados. Por outro lado, o debate político plural, incluindo a réplica, está ausente das suas páginas. Também a **profusão de fotografias com elevado grau de presença da figura do presidente da câmara** identificada em algumas publicações analisadas constitui uma marca destas publicações.
18. Quanto à existência de **mecanismos de participação pública**, verifica-se que não existem espaços ou rubricas destinados à intervenção das diferentes forças políticas e dos cidadãos, que minimamente se aproximem das secções de “cartas ao director” ou páginas de *op-ed* habituais em publicações jornalísticas.
19. Embora se registem **variações no estilo retórico destas publicações**, ora mais próximo das convenções narrativas do jornalismo, ora assumindo um tom mais favorável e apologético, essas **variações não alteram na essência a sua natureza**, que, em última instância, visa dotar a comunicação de **eficácia persuasiva**. Assim, independentemente da variedade das suas concepções e orientações editoriais, as

publicações autárquicas distinguem-se claramente das publicações informativas de natureza jornalística.

20. **Conclui-se, assim, a partir da análise realizada, que as publicações autárquicas são publicações de natureza institucional cujo objectivo primordial consiste em divulgar e promover as actividades dos órgãos da administração autárquica e dos seus protagonistas, sendo que estes são, simultaneamente, responsáveis pelos conteúdos editoriais dessas publicações e representantes dos seus proprietários.**

REVISÃO DA DOUTRINA REGULATÓRIA SOBRE AS PUBLICAÇÕES AUTÁRQUICAS

21. O Conselho Regulador não se debruçou até ao presente, com a profundidade necessária, especificamente sobre as publicações autárquicas, embora tenha abordado o assunto na Deliberação 1/DF-NET/2007, de 7 de Novembro de 2007, sobre o site da Câmara Municipal do Porto, adiante referida.
22. Contudo, o anterior órgão regulador, Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), numa Directiva datada de 17 de Março de 1999, estabeleceu que “os boletins autárquicos que contenham informação geral sobre a vida da autarquia” “têm incontornavelmente de respeitar nos seus conteúdos as obrigações de pluralismo” que a Constituição e a Lei “impõem aos órgãos de comunicação social do sector público, não podendo configurar a instrumentalização da propaganda, ou sequer dos pontos de vista únicos, da força política dominante na autarquia”. Os boletins autárquicos são, pois, de acordo com esta Directiva, órgãos de comunicação social do sector público.
23. Já em 2007, na citada Deliberação 1/DF-NET/2007, o Conselho Regulador da ERC veio constatar a complexidade identitária e organizativa das publicações autárquicas, com uma configuração simultaneamente política e administrativa. Afirma-se aí que

a comunicação autárquica “envolve práticas formais (previstas e institucionalizadas por lei) (...) e informais (não institucionalizadas por lei)”, sendo que estas “possuem um cunho menos administrativo e mais político, não se encontrando juridicamente enquadradas de forma explícita”. Nessa Deliberação, o Conselho acrescenta que o objectivo das publicações vertentes **não consiste apenas na divulgação das políticas e das actividades da autarquia mas também na intervenção no debate e crítica travados no espaço público em torno da autarquia e do seu governo.**

24. Na mesma Deliberação, a ERC determina que os boletins autárquicos se subsumem à **definição de imprensa** enunciada no n.º 1 do art.º 9.º da Lei de Imprensa, estabelecendo que estas publicações não estão abrangidas pelas exclusões previstas no n.º 2 do art.º 9.º da mesma lei, que exclui do seu âmbito de aplicação os “boletins de empresa, relatórios, estatísticas, listagens, catálogos, mapas, desdobráveis publicitários, cartazes, folhas volantes, programas, anúncios, avisos, impressos oficiais e os correntemente utilizados nas relações sociais e comerciais”.
25. O Conselho não definiu nessa Deliberação, nem era esse o objectivo, **as obrigações que impendem sobre as publicações autárquicas, nomeadamente em matéria de pluralismo político-partidário, nem identificou as disposições da Lei de Imprensa que, devido à natureza institucional das publicações autárquicas, lhes não são aplicáveis.**
26. Encontram-se nesta situação as disposições relativas ao **estatuto editorial** contidas no art.º 17.º, n.º 1., LI, na parte em que se determina que o estatuto editorial deve incluir “o compromisso de assegurar o respeito pelos **princípios deontológicos e pela ética profissional dos jornalistas**, assim como pela boa fé dos leitores”. Excluem-se, assim, desse compromisso as publicações de natureza institucional, não jornalísticas por definição. De facto, as publicações autárquicas são produzidas por funcionários das autarquias ou por outro pessoal remunerado por estas para esse

efeito, não se tratando, pois, de jornalistas vinculados ao cumprimento dos princípios deontológicos da profissão.

27. Acresce que, embora o art.º 15.º, n.º 1, do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, doravante EstJor) determine que “[p]ara efeitos de garantia de acesso à informação, de sujeição às normas éticas da profissão e ao regime de incompatibilidades, são equiparados a jornalistas os indivíduos que, não preenchendo os requisitos fixados no artigo 1.º, exerçam, contudo, de forma efectiva e permanente, as funções de direcção do sector informativo de órgão de comunicação social”, o art.º 3.º, f), do mesmo diploma estipula que o exercício da profissão de jornalista é **incompatível com o desempenho de ”[f]unções executivas, em regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo, em órgão autárquico”**. Os presidentes das autarquias, como directores dessas publicações, não podem, assim, ser equiparados a jornalistas.

28. Essa interdição é reforçada pelo art.º 15.º, n.º 2, do EstJor, lá onde afirma que “[o]s **directores equiparados a jornalistas** estão obrigados a possuir um cartão de identificação próprio”, emitido nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 70/2008, de 15 de Abril, que estabelece as regras de organização e funcionamento da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e regulamenta o sistema de acreditação profissional dos jornalistas e do respectivo regime de deveres e incompatibilidades profissionais.

29. Acresce que o n.º 3 do mesmo artigo estipula que “[n]enhuma empresa com actividade no domínio da comunicação social pode manter ao seu serviço, como director do sector informativo, indivíduo que não se mostre identificado nos termos do número anterior”. Ora, nos termos do citado regulamento da Comissão da Carteira Profissional dos Jornalistas, a emissão do título de “equiparado a jornalista” é feita mediante “[d]eclaração, sob compromisso de honra, de que não se encontra

abrangido por nenhuma das incompatibilidades previstas no Estatuto do Jornalista e de que se obriga a observar os deveres inerentes à profissão”.

30. Assim, da leitura conjugada destes diplomas, conclui-se não se aplicarem às publicações periódicas editadas pela administração regional e local os arts. 17.º, 19.º, 20.º, 21.º e 23.º da Lei de Imprensa, em tudo o que pressupuser a existência de um estatuto editorial, bem como de um corpo de jornalistas, organizados em conselho de redacção.

31. Em suma, quanto à natureza das publicações autárquicas periódicas editadas pela administração regional e local:

- a) Trata-se de publicações que “integram o conceito de **imprensa**”, tal como previsto no art.º 9.º, n.º 1, da Lei de Imprensa.
- b) São **publicações periódicas**, portuguesas, nos termos dos arts. 11.º, nº1, e 12º, nº1, da mesma Lei.
- c) São **publicações de natureza institucional, que escapam, nessa medida, à dicotomia classificativa (“publicações doutrinárias e informativas”) constante do art. 13º do diploma.**

DA NECESSIDADE DE ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PLURALISMO PELAS PUBLICAÇÕES AUTÁRQUICAS DE NATUREZA INSTITUCIONAL

32. O princípio do pluralismo, embora goze de tradição recente na experiência constitucional portuguesa (cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, *Sociedade Aberta e Dissenso – Contributo para a Compreensão Contemporânea do Princípio do Pluralismo Político*, in *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra, 2006, pp. 370 e ss.), constitui um valor estruturante do ordenamento jurídico democrático português. Encontra assento no 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”. Tal princípio é, inclusivamente, erigido à posição de limite material à revisão constitucional, pelo artigo 288.º, alínea i), da Constituição. No tocante à comunicação social, a Constituição determina, no seu artigo 38.º, n.º 6, que “[a] estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem (...) assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião”.

33. O princípio do pluralismo político, na sua dimensão interna, impõe que os partidos e formações políticas possam ter acesso, em condições não discriminatórias, aos veículos de comunicação pública, de modo a permitir aos cidadãos o conhecimento das diversas tendências e posições em confronto e a contribuir para a livre formação da opinião pública, condição absolutamente necessária à realização do Estado de Direito (cfr. ALBERTO ARONS DE CARVALHO *et alia*, *Direito da Comunicação Social*, 2.ª edição, Cruz Quebrada, 2005, p. 51).

34. A inserção das publicações autárquicas em apreço em sede da actividade de comunicação institucional das colectividades locais – logo, fora do contexto jornalístico – em nada obsta a que as mesmas estejam sujeitas a deveres, em matéria de pluralismo, semelhantes àqueles que vinculam as publicações jornalísticas. Com efeito, em virtude do princípio democrático (v. os artigos 2.º e 235.º, n.º 1, da Constituição), a vontade juridicamente imputável a cada município ou freguesia, enquanto pessoa colectiva, é formada mediante a concorrência dos contributos oferecidos pelos membros dos seus órgãos, eleitos pelas diversas forças políticas. Afigurar-se-ia como uma grave entorse a tal princípio estruturante considerar admissível que a estratégia de comunicação institucional da autarquia como um todo reflectisse apenas as opiniões da força política maioritária e tivesse como protagonistas exclusivos o Presidente da Câmara e os membros dos órgãos autárquicos eleitos por uma mesma formação política.

35. Por outro lado, importa recordar que, não obstante tais publicações serem dotadas, por via de regra, de uma intencionalidade de persuasão que é estranha ao jornalismo, não deixam, por isso, de constituir veículos de expressão da vontade de entidades públicas, plenamente sujeitos ao princípio do pluralismo de expressão e organização política democráticas, sendo financiadas mediante recurso às receitas públicas, inclusivamente de natureza tributária, tipificadas nos artigos 10.º e seguintes da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.
36. O próprio direito de oposição, constitucionalmente reconhecido no artigo 114.º da Constituição e regulamentado pelo Estatuto da Oposição, aprovado pela Lei n.º 24/98, de 26 de Maio, impõe este entendimento. Com efeito, nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º do diploma legal referido, são titulares do direito de oposição os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais e que não estejam representados no correspondente órgão executivo, bem como aquelas forças cujos representantes não tenham assumido, nas câmaras municipais, quaisquer pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade directa e imediata pelo exercício de funções executivas. O artigo 6.º do mesmo diploma, por seu turno, vem atribuir aos titulares do direito de oposição o direito de presença e participação em todos os actos e actividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem. Ora, em virtude da natureza e função das publicações periódicas autárquicas em causa, *maxime* no que toca ao seu escopo de divulgação da vontade e das actividades atribuíveis à pessoa colectiva em questão, bem como das considerações expendidas a propósito do princípio do pluralismo, importa concluir que a participação da oposição nas publicações autárquicas de cariz institucional não pode ser recusada pela maioria que controla o executivo autárquico, sob pena de violação do direito fundamental de oposição, bem como das exigências mínimas em matéria de pluralismo.

37. É certo que o princípio do pluralismo, constitucionalmente consagrado, admite variáveis graus de concretização, consoante as opções assumidas pelo legislador ordinário, não se impondo, dada a sua natureza de princípio, como um mandamento de aplicação do género “tudo ou nada”. Contudo, ele impõe-se como critério de constitucionalidade das normas (v. o artigo 277.º, n.º 1, da Constituição), bem como enquanto parâmetro interpretativo, *maxime* em situações de relativa indefinição do regime jurídico aplicável, como é o caso das publicações periódicas autárquicas. Nas palavras de MIGUEL PRATA ROQUE, (cfr. *Op. Cit.*, p. 379): *o princípio do pluralismo político exige ainda que o próprio ordenamento jurídico realize permanentemente os valores por ele prosseguidos, quer através da aprovação de novos preceitos densificadores, quer adaptando a interpretação dos preceitos já existentes às novas realidades por estes conformadas*. É justamente este último desiderato que impõe a intervenção da ERC através da presente proposta de directiva.

DA APLICABILIDADE DOS DIREITOS DE RESPOSTA E DE RECTIFICAÇÃO ÀS PUBLICAÇÕES AUTÁRQUICAS DE NATUREZA INSTITUCIONAL

38. Nos termos do artigo 37.º, n.º 4, da Constituição, “[a] todas as pessoas, singulares ou colectivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de rectificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos”. Esse direito é objecto de regulamentação legal, no tocante à imprensa escrita, nos artigos 24.º e ss. da LI, onde é definido como uma posição jurídica que se exerce perante as “publicações periódicas”.

39. E nada permite exceptuar de tão ampla incidência a actividade informativa assente numa lógica de comunicação institucional, dada a reconhecida horizontalidade do mencionado preceito constitucional, por um lado, e a recondução das publicações autárquicas ao universo da imprensa, *lato sensu*, por outro.

40. Além disso, importa notar que os direitos de resposta e de rectificação visam conferir aos cidadãos um meio de auto-tutela do respectivo direito ao nome, à imagem e, sobretudo, ao bom nome e reputação. Estes direitos fundamentais encontram-se, em razão da sua natureza e inserção sistemática no texto constitucional, sujeitos ao regime respeitante aos direitos, liberdades e garantias, sendo directamente aplicáveis e vinculando as entidades públicas e privadas, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Lei Fundamental. Acontece que o dever do Estado de proteger estes direitos fundamentais, decorrente do seu efeito irradiante enquanto princípios objectivos, não se detém – nem existem quaisquer razões juridicamente válidas que justifiquem tal hipotética leitura – perante publicações periódicas inseridas numa lógica de comunicação institucional. O risco a que se expõem tais direitos, bem como a protecção jurídica que lhes é devida, não variam consoante a natureza (jornalística ou não) da publicação periódica em causa. O Conselho Regulador, aliás, teve já oportunidade de concluir que o direito de resposta é plenamente aplicável a textos de cariz não jornalístico (cfr. a Deliberação n.º 35/DR-I/2008, de 12 de Março de 2008, *in www.erc.pt*).

41. Em suma, o “factor de risco” que levou o legislador constituinte a reconhecer os direitos de resposta e de rectificação não consiste na natureza ou género discursivo dos conteúdos veiculados pelos *media*, mas sim no âmbito alargado de difusão de tais conteúdos que a comunicação social permite. Aí, sim, reside o factor susceptível de multiplicar exponencialmente os efeitos da violação de qualquer direito de personalidade. Tal amplitude de difusão verifica-se, na mesma medida, nas publicações periódicas de natureza institucional e na imprensa escrita de cariz informativo.

Por outro lado, parece evidente que as normas constantes dos artigos 24.º e ss. da LI não encerram qualquer particularidade de regime que seja apanágio das publicações jornalísticas propriamente ditas – com a única ressalva da prévia audição do

conselho de redacção, em caso de recusa de inserção da resposta ou rectificação (art. 26º, nº7).

CONCLUSÕES

42. A uniformização do enquadramento e das regras aplicáveis aos boletins municipais requer:

- a) Alteração dos parâmetros classificativos que têm sido adoptados para os boletins autárquicos, nomeadamente os que os equiparam a publicações informativas de âmbito regional, seja de informação geral ou especializada;
- b) Inclusão numa futura revisão da Lei de Imprensa de uma nova categoria de publicações periódicas, para mais correcto enquadramento de todas aquelas que sejam veículos de comunicação institucional, no sentido utilizado pela já referida Proposta de Lei nº 215/X/3.^a (GOV);
- c) Circunscrição às publicações periódicas de natureza jornalística da obrigatoriedade de apresentação do estatuto editorial, nos termos previstos na Lei de Imprensa (na qual se obriga o director a um compromisso com os princípios deontológicos da profissão de jornalista).
- d) Diferenciação entre o estatuto do director de um boletim autárquico e o estatuto do director de publicação periódica de informação geral ou especializada, tal como definido na Lei de Imprensa.
- e) Passagem, por via da correspondente alteração legislativa, a um regime de obrigatoriedade de anotação de publicações editadas pela administração regional ou local ou por quaisquer serviços ou departamentos dela dependentes, sendo o

pedido de anotação acompanhado de uma sinopse do projecto editorial que inclua os objectivos e a orientação da publicação.

f) Aplicabilidade dos direitos de resposta e de rectificação.

43. Nestes termos, constatada a existência de diversas dúvidas e omissões no âmbito do enquadramento jurídico aplicável a estas publicações, considera-se útil e necessária a adopção de uma directiva que orientará doravante a acção reguladora da ERC e, de forma transparente, permitirá aos seus destinatários o conhecimento dos princípios relevantes, nomeadamente na apreciação das queixas que lhe são submetidas sobre pluralismo político-partidário, como é o caso das que se encontram pendentes, oriundas da CDU e do CDS-PP.