



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2017/76 (DJ)

Participação de Ivone Carapeto, Diretora do Jornal E, contra a Câmara Municipal de Estremoz

**Lisboa
4 de abril de 2017**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2017/76 (DJ)

Assunto: Participação de Ivone Carapeto, Diretora do Jornal E, contra a Câmara Municipal de Estremoz

I. Objeto da participação

- 1.** Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), a 21 de janeiro de 2015, uma participação subscrita por Ivone Carapeto, Diretora do Jornal E, contra a Câmara Municipal de Estremoz, alegando que dois jornalistas, colaboradores daquela publicação, foram impedidos de fazer a cobertura informativa da reunião ordinária da Câmara Municipal que teve lugar no dia 7 de janeiro de 2015.
- 2.** Da participação extrai-se a síntese seguinte:
 - 2.1.** O Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, Luís Mourinha, abriu os trabalhos da referida reunião e, antes de passar à ordem do dia, dirigindo-se aos dois jornalistas do Jornal E, disse-lhes: «se querem gravar ou fotografar não têm autorização e se o fizerem a Câmara aciona os mecanismos legais».
 - 2.2.** De seguida, ordenou que os dois jornalistas fossem identificados, sem que nada o justificasse.
 - 2.3.** Interpelado por um Vereador, o Presidente da Câmara alegou que lhe cabe a competência para autorizar essa atividade jornalística.
 - 2.4.** Outros órgãos de comunicação social, em iguais circunstâncias, e mesmo o Jornal E, puderam captar imagem e som nas reuniões da Câmara Municipal de Estremoz, sem que o autarca Luís Mourinha por qualquer forma se tenha oposto, prática que é admitida não só a esses outros órgãos de comunicação social, como a alguns *bloggers* que têm divulgado, sem qualquer oposição daquele, imagem e som das reuniões camarárias.
 - 2.5.** Em face da conduta descrita do autarca Luís Mourinha, os colaboradores do Jornal E não puderam fazer a cobertura informativa da sessão em causa, utilizando os meios técnicos que levaram para o efeito, nomeadamente gravadores e câmara fotográfica, não tendo

tirado fotografias e não tendo realizado gravação da discussão dos diversos pontos da ordem de trabalhos que haviam motivado a sua ida àquela reunião pública.

- 2.6.** Assim, num lugar e evento público, o Presidente da Câmara Municipal de Estremoz, com recurso à intimidação e ameaça, proibiu os colaboradores do Jornal E de fazer recolha de imagens e gravação de som, impedindo o trabalho informativo que ali pretendiam desenvolver aqueles profissionais.
- 2.7.** Bem sabia o Presidente da Câmara Municipal de Estremoz que, com a conduta descrita, que lhe estava vedada e é ilícita, violava o disposto no artigo 19.º do Estatuto do Jornalista, consubstanciando a prática de atentado à liberdade de informação.
- 2.8.** O Presidente da Câmara Municipal de Estremoz violou os direitos dos jornalistas previstos nas alíneas a) e b) do artigo 6.º e nos artigos 7.º, 8.º e 9.º do Estatuto do Jornalista, bem como o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do mesmo diploma legal.
- 2.9.** Requer a intervenção da ERC a fim de averiguar o que efetivamente se passou e atue em conformidade, nomeadamente declarando a ilicitude da conduta acima descrita do Presidente da Câmara Municipal de Estremoz.
- 3.** A participante anexou a ata oficial da reunião ordinária da Câmara Municipal de Estremoz realizada no dia 7 de janeiro de 2015 (Ata n.º 1/2015), da qual se extrai, com interesse para o processo, o seguinte:
- <<[...]
- O Presidente da Câmara informou os dois jornalistas do jornal E de que não autorizava a captação de fotografias e a gravação da reunião de Câmara e caso insistissem acionava os mecanismos legais, solicitando que os mesmos se identificassem.
- O Vereador José Sádio disse que sendo um leigo na matéria, perguntava se o Presidente da Câmara estava seguro do que estava a dizer e que este lhe explicasse qual era o inconveniente e qual era a lei que proíbe um órgão de comunicação social local, que está devidamente acreditado nas entidades competentes de tirar registos de uma reunião que é pública. Disse saber que num passado recente, um outro órgão de comunicação social local gravou por diversas vezes as reuniões de Câmara.
- O Presidente da Câmara respondeu que essa gravação foi ilegal e que só teve conhecimento “a posteriori”, não apresentando processo em tribunal contra o Jornal Brados do Alentejo, porque na altura estava a decorrer o processo da LACE – Liga dos Amigos do Castelo de Evoramonte.

O Vereador José Sádio perguntou ao Presidente da Câmara, se tinha a certeza que podia proibir um órgão de comunicação social de fazer gravações de uma reunião que é pública.

O Presidente da Câmara respondeu que sim, disse que a Câmara tem direito à imagem e que é da sua competência própria dirigir os trabalhos das reuniões, autorizar ou não as gravações, assim, só faz gravações quem pedir autorização e os senhores presentes iam começar a gravar esta reunião e só não começaram porque ele viu. Referiu que tirar uma fotografia ou apontamentos do que acontece na reunião é diferente de gravar, pois a reunião é pública, uma vez que ele ou qualquer outro eleito podem, em certo momento, dizer qualquer coisa que nada tenha a ver com os assuntos da reunião.

O Vereador José Sádio perguntou se um órgão de comunicação social que queira tirar uma fotografia ou registos de algum assunto, tem sempre que pedir autorização.

O Presidente da Câmara respondeu que sim, pois estão no direito de decidir se querem ou não ser fotografados, referindo que em ocasiões anteriores já houve situações de canais televisivos que, estando presentes, pediram autorização para gravar.

[...]

O Presidente da Câmara respondeu que o problema da comunicação social é que muitas vezes não são isentos e não cumprem a lei da imparcialidade.

[...]>>

II. Posição da denunciada

- 4.** Notificada para se pronunciar quanto ao teor da participação, a denunciada, em resumo, fundamentou a sua posição nos termos seguintes:
 - 4.1.** A decisão de proibir a captação de som e imagem na pretérita reunião de Câmara de 7 de janeiro de 2015 foi sobejamente analisada no mandato anterior (2009/2013).
 - 4.2.** Sustentado em pareceres jurídicos de 2010 e 2012, emitidos pelos serviços da Câmara, parece inequívoco que o entendimento preconizado pela Câmara Municipal de Estremoz foi, e é, o de que as gravações têm de ser precedidas de autorização.
 - 4.3.** O facto de uma reunião ser pública não significa que a mesma pode ser gravada, no caso captação de som e imagem.
 - 4.4.** Das disposições legais que regulam o funcionamento das reuniões daquele órgão autárquico (e na ausência de Regimento), resulta que a publicidade dos trabalhos e atos

da Câmara Municipal é efetuada, apenas e tão só, através das atas e dos meios de publicidade elencados no artigo 56.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (diploma que estabelece o regime jurídico das autarquias locais).

- 4.5. No que se refere ao Estatuto do Jornalista invocado pela participante, o acesso à informação dos atos administrativos dimanados pelos órgãos autárquicos tem de ser feito nos termos do artigo 8.º daquele diploma legal, abrangendo apenas os documentos administrativos, pelo que, no caso *sub judice*, tal acesso refere-se unicamente às atas das reuniões.
 - 4.6. Ademais, a alínea i) [quereria dizer a alínea f)] do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista impõe como dever fundamental dos jornalistas: «não recolher imagens e sons com o recurso a meios não autorizados a não ser que se verifique um estado de necessidade para a segurança das pessoas envolvidas e o interesse público o justifique».
 - 4.7. Em consonância com o que antecede, a recolha de som e imagem pretendida pelos colaboradores do Jornal E, consubstancia uma clara violação deste normativo legal, porquanto não estavam autorizados e não se verificava qualquer das circunstâncias de exceção.
 - 4.8. Por outro lado, segundo a alínea q) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, atual alínea p) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 75/2013, «compete ao Presidente da Câmara Municipal abrir e encerrar as reuniões, dirigir os trabalhos e assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações», pelo que cabe ao Presidente da Câmara verificar se se encontram cumpridas as norma legais que permitam a recolha de som e imagem no local onde se realiza a reunião.
 - 4.9. No caso concreto, a liberdade de informação não foi minimamente coartada, os colaboradores do Jornal E não foram impedidos de tirar notas pessoais ou apontamentos, apenas não foi autorizada a captação de som e imagem pelos motivos acima elencados, nem tão pouco foram impedidos de ter acesso às atas que, tal como se disse, consubstanciam os documentos administrativos a que alude o n.º 3 do artigo 62.º do Código do Procedimento Administrativo.
 - 4.10. Perante o exposto, requer o arquivamento da participação.
5. Em 19 de fevereiro de 2015, a título de **factos supervenientes**, a participante fez chegar ao processo duas atas correspondendo a reuniões ordinárias da Câmara Municipal de Estremoz realizadas em 21 de janeiro e 4 de fevereiro de 2015. Nessas atas, no período de antes da

ordem do dia, encontram-se registadas intervenções a propósito dos factos ocorridos na reunião de 7 de janeiro, envolvendo os colaboradores do Jornal E. Na sequência de notificação da denunciada sobre essa entrada, assegurando-se assim o contraditório, considerou aquela que «não estamos perante uma nova queixa, mas antes de elementos para instruir a queixa anteriormente apresentada por Ivone Carapeta, enquanto Diretora do Jornal E», pelo que reitera a denunciada a posição já anteriormente assumida.

III. Análise e fundamentação

6. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o regime jurídico das autarquias locais, estabelece, de forma inequívoca, a natureza pública das sessões dos órgãos deliberativos das autarquias locais¹. Facto este que, em nenhum momento, é contestado pela denunciada, assumindo grande relevância dado que circunscreve decisivamente os direitos dos jornalistas e os deveres dos responsáveis pelo evento.
7. Tratando-se de proceder à cobertura informativa de uma reunião pública, deverá ter-se em consideração o regime legal previsto nos artigos 9.º e 10.º do Estatuto do Jornalista, os quais tratam de eleger o direito de acesso como um dos instrumentos do exercício da liberdade de imprensa. Estas normas, a par da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º e da alínea b) do artigo 22.º da Lei de Imprensa, integram o catálogo de direitos dos jornalistas, repercutindo a proteção constitucional de que gozam, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º da Lei Fundamental.
8. Em conformidade com as invocadas disposições legais, e para efeitos de cobertura informativa, deve ser autorizada a entrada e permanência dos jornalistas na sala onde decorre a reunião, já que se trata de local aberto ao público. À generalidade da comunicação social e aos jornalistas no terreno deverão a ser proporcionadas condições de igualdade. A Câmara Municipal de Estremoz e o seu Presidente não ignoraram estes imperativos legais, já que nunca esteve em causa a permanência dos jornalistas do Jornal E no local da reunião.
9. Todavia, é também importante notar que, para a efetivação do direito de acesso, os órgãos de comunicação social têm direito a utilizar os meios técnicos e humanos necessários ao desempenho da sua atividade, como se consigna no n.º 2 do referido artigo 10.º do Estatuto do Jornalista.

¹ Vd. n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

- 10.** E aqui reside a razão da divergência e do conflito entre participante e denunciada. O Presidente da Câmara Municipal de Estremoz reivindicando para si a faculdade/poder de autorizar a recolha de imagem e som por parte dos jornalistas, já que lhe competiria a direção da reunião, reclamando a necessidade de salvaguardar o «direito à imagem».
- 11.** Ora, quanto a esta matéria, a ERC tem desde sempre vindo a sublinhar o primado do direito a informar e do direito à informação, assumindo uma posição bem estribada no n.º 1 do artigo 37.º e alínea b) do n.º 2 do artigo 38.º e da Constituição da República Portuguesa, bem como nas normas do Estatuto do Jornalista e da Lei de Imprensa já acima referenciadas.
- 12.** O direito de acesso e o seu exercício, embora dotado de natureza instrumental, não pode ser confrontado com aspetos meramente formais. Isto é, garantida a perceção direta do acontecimento por parte do jornalista, através da sua presença no local, haverá também que salvaguardar que possa, com autonomia e independência, utilizar as técnicas e saberes próprios da profissão para produzir a informação que lhe compete recolher e transmitir. Não pode o promotor do evento interferir na esfera de autonomia do jornalista condicionando a utilização dos meios técnicos e humanos que este entender adequados, nem tão pouco colocar o jornalista em posição de ter que pedir ou solicitar qualquer autorização, ameaçando a sua independência. A não ser, naturalmente, nas situações expressamente previstas na lei, nomeadamente quando o espaço físico seja ele próprio limitado ou quando se justifique o recurso a sistemas de credenciação, aplicando-se então critérios que proporcionem igualdade de tratamento aos jornalistas.
- 13.** Sendo este, em termos gerais, o regime legal vigente, desde já se poderá adiantar que a conduta assumida pelo Presidente da Câmara de Estremoz não se enquadra no modelo de boas práticas que deve vincular uma entidade pública. No caso em preço, competindo-lhe garantir as condições apropriadas para a efetivação do trabalho jornalístico. Na verdade, os argumentos apresentados pela denunciada não coincidem em nenhum ponto com as circunstâncias em que a lei, designadamente o Estatuto do Jornalista, justificaria alguma limitação como a que foi imposta em termos de gravação de imagem e som. Por outro lado, há que reconhecer que a fundamentação jurídica da denunciada se reveste de alguma debilidade.
- 14.** Apoiando-se em pareceres jurídicos algo deslocados, nos quais se ignoram as normas que regem a atividade jornalística, nessa argumentação confunde-se a publicitação das decisões dos órgãos autárquicos, que competem aos próprios órgãos através dos meios legais previstos, com a missão dos jornalistas e da comunicação social. O trabalho jornalístico não se

propõe substituir os meios de divulgação oficiosa das decisões dos órgãos autárquicos, nem tão pouco concorre com esses meios, pelo que é descabida a comparação que a denunciada pretende fazer para justificar a sua conduta, tanto mais que os jornalistas não defenderam, nem poderiam defender, qualquer ideia próxima dessa.

15. Acresce que não pode colher a invocação do «direito à imagem», tratando-se de uma reunião pública em que se encontram presentes titulares de cargos públicos, bastando para tal chamar a atenção para o regime consagrado no artigo 79.º do Código Civil.
16. Confunde-se igualmente a proibição legal de utilização de **determinados meios** para recolha de imagem e som por parte de jornalistas, conforme consta da alínea f) do n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, com a **finalidade** da mesma recolha. Isto é, o que a norma proíbe é a utilização de meios ou equipamentos não autorizados por lei, como, por exemplo, a utilização de escutas ou câmaras ocultas, mas não a normal gravação de imagem e som por meio idóneo e leal, tal como os jornalistas do Jornal E se propuseram fazer na sessão camarária em causa.
17. Em suma, tendo em conta as ocorrências descritas na ata oficial da reunião ordinária da Câmara Municipal de Estremoz realizada no dia 7 de janeiro de 2015 (Ata n.º 1/2015), da qual se respigou a matéria com interesse para a presente apreciação (ponto 3 *supra*), não pode deixar de concluir-se que o Presidente da Câmara de Estremoz exorbitou as suas funções e poderes, ao não ter permitido que os jornalistas do Jornal E gravassem imagem e som da dita reunião, impondo limitações ao seu trabalho que não têm respaldo legal, o que constitui violação do direito consagrado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Estatuto do Jornalista.

IV. Deliberação

Tendo recebido uma participação subscrita por de Ivone Carapeto, Diretora do Jornal E, contra a Câmara Municipal de Estremoz, alegando que dois jornalistas, colaboradores daquele jornal, foram impedidos de fazer a cobertura informativa da reunião ordinária da Câmara Municipal que teve lugar no dia 7 de janeiro de 2015, o Conselho Regulador, no exercício das atribuições e competências de regulação constantes das alíneas a) e d) do artigo 8.º e alínea c) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, delibera:

1. Dar provimento à participação, porquanto, ao não ser permitida aos jornalistas a gravação de imagem e som da reunião da Câmara Municipal de Estremoz, sem

qualquer motivo atendível, foram violados os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Estatuto do Jornalista, cerceando-se uma prerrogativa que integra o exercício do direito de acesso dos jornalistas;

2. Recomendar à Câmara Municipal de Estremoz que, sem qualquer discriminação, faça cumprir zelosamente as regras do direito de acesso dos jornalistas a todas as reuniões e eventos públicos da autarquia.

Não há lugar ao pagamento de encargos administrativos.

Lisboa, 4 de abril de 2017

O Conselho Regulador,

Carlos Magno

Alberto Arons de Carvalho

Luísa Roseira