

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



**Deliberação  
6/PLU-I/2010**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Exposição da Comissão Política Concelhia de Elvas do  
CDS-PP relativa ao “Boletim Municipal” de Elvas**

Lisboa

17 de Novembro de 2010

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

### **Deliberação 6/PLU-I/2010**

**Assunto:** Exposição da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP relativa ao “Boletim Municipal” de Elvas

#### **I. Antecedentes**

1. Em Junho de 2008, o Presidente da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP solicitou junto da ERC uma intervenção no sentido de se pronunciar sobre o que considerava “ser um atropelo grave à democracia e à lei de imprensa”, praticado pelo “Boletim Municipal”, da responsabilidade da Câmara Municipal de Elvas.
2. Na perspectiva do então exponente, essa prática do “Boletim Municipal” traduzia-se nos seguintes factos:
  - a) Os partidos da oposição com representação na Assembleia Municipal não tinham qualquer espaço a eles destinado na publicação;
  - b) Não existia uma única voz discordante da política do executivo municipal nas entrevistas efectuadas aos munícipes;
  - c) O Presidente da Câmara de Elvas utilizava o “Boletim Municipal” para criticar a oposição.
3. Entendeu a ERC que as questões suscitadas na exposição careciam de uma abordagem mais profunda, tanto mais que, entretanto, haviam chegado outras participações relativas a publicações de idêntica natureza. Dessa análise veio a resultar a Directiva 1/2008, de 24 de Setembro de 2008, sobre publicações periódicas autárquicas.
4. Deste modo, já em Fevereiro do corrente ano, as partes foram notificadas do teor de uma informação elaborada pelo Departamento Jurídico da ERC, na qual se chamava a atenção para a mencionada Directiva, na perspectiva da clarificação das

questões colocadas na exposição da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP.

## **II. Objecto da presente exposição**

5. Em 14 de Maio de 2010 deu entrada, nesta Entidade Reguladora, uma nova exposição da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP, na qual, acusando a recepção da notificação acima referida, se afirma que “tudo continua como antes no caso do boletim municipal”.
6. Juntando um exemplar da edição de Março de 2010 do “Boletim Municipal”, a exponente denuncia o que considera ser “um atropelo às leis vigentes”, chamando a atenção para uma declaração de voto dos vereadores do PS do município de Elvas, em maioria no executivo - que anexa à queixa -, a qual, na perspectiva da exponente, “ilustra de forma clara o desrespeito para com a oposição”.
7. Termina perguntando se os pareceres da ERC são ou não vinculativos e solicita a tomada de providências.
8. A 25 de Agosto último a Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP remeteu nova exposição à ERC, alegando que a “falta de isenção” anteriormente relatada persiste na edição do “Boletim Municipal” de Elvas de 21 de Julho de 2010, a qual é anexa à exposição.
9. A estrutura concelhia do CDS-PP defende que “[o] Município faz tábua rasa das (...) directrizes [da ERC] e continua a emitir o boletim sem permitir a participação dos partidos da oposição”, mas do qual “consta o inevitável editorial” do Presidente da Câmara Municipal de Elvas e director da publicação.
10. Na sequência deste aditamento ao processo, a ERC solicitou à Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP que densificasse a participação apresentada, concretizando factos e datas que comprovassem as inobservâncias denunciadas, bem como que procedesse ao envio de outros documentos considerados relevantes para a apreciação do caso. A resposta a esta solicitação deu entrada na ERC a 14 de Setembro.

11. A Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP aduziu que no seguimento da primeira denúncia apresentada à ERC, em Junho de 2008, e da elaboração da Directiva 1/2008, de 24 de Setembro de 2008, sobre publicações periódicas autárquicas, a “Câmara Municipal de Elvas ‘refreou’ o número de boletins emitidos, sendo que após a campanha eleitoral apenas publicou os dois exemplares” remetidos à ERC para apreciação – 1 de Março de 2010 e 21 de Julho de 2010 –, e ainda que figure a indicação de periodicidade mensal na ficha técnica dos mesmos.
12. A comissão do CDS-PP acrescentou que, aquando da apreciação do “estatuto da oposição”, foi manifestada indignação face às circunstâncias denunciadas junto dos responsáveis da edilidade, mas “mais uma vez sem resultados”, já que considera que “os boletins falam por si e [que] de uma forma inequívoca pode constatar-se que a oposição não faz manifestamente parte do mesmo.”
13. Já posteriormente, em 23 e 24 de Setembro, o representante da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP veio comunicar a saída de uma nova edição do “Boletim Municipal”, correspondente ao mês de Setembro de 2010, reiterando que “tudo continua na mesma”. A par desta apreciação, revela o expoente que, no mesmo boletim, “existem inverdades”, designadamente quanto ao número de lares existentes no centro histórico da cidade e nas restantes freguesias antes de o actual Presidente da Câmara iniciar funções, bem como quanto à distribuição de refeições nas escolas do concelho.

### **III. Posição da visada**

14. Notificado para se pronunciar quanto ao teor da exposição, o Presidente da Câmara Municipal de Elvas apresentou, em síntese, as seguintes explicações:
  - a) “[D]e acordo com o art. 63 do Estatuto da ERC, as directivas não têm carácter vinculativo e são, em regra, genéricas, podendo em algumas situações ser concretamente dirigidas. Ao invés, as decisões são vinculativas para os seus destinatários (cfr. art. 64.º do Estatuto da ERC)”;
  - b) O ofício da ERC referido no ponto 4 *supra* “não configura a notificação de uma decisão, mas apenas dá conhecimento à Câmara Municipal de Elvas da emissão

- da Directiva n.º 1/2008 e da informação remetida à força política (CDS/PP) que havia apresentado uma participação”;
- c) “Assim sendo, apenas por má-fé ou completa ignorância da lei se compreende que a Comissão Política subscritora da exposição afirme que a Câmara Municipal de Elvas faz um ‘(...) atropelo às leis vigentes’, em clara alusão a uma alegada violação de uma decisão, que não existiu, (...) comportamento que o executivo municipal nunca teve e jamais terá”;
- d) “A Câmara Municipal de Elvas sabe que os destinatários da Directiva n.º 1/2008, entre os quais ela própria se conta, pese embora não tenha, à falta de uma decisão, obrigação de cumprimento dos seus exactos termos, tem, no entanto, um dever de observância da mesma”;
- e) “A Câmara Municipal de Elvas, não só tem observado a Directiva citada como, inclusivamente, tem dado cumprimento aos seus exactos termos”;
- f) Relativamente a uma declaração de voto de 10 de Março de 2010, assinada pelos vereadores do PS, a qual ilustra, na opinião da exponente, “o desrespeito para com a oposição”, considera o Presidente da Câmara Municipal de Elvas que a mesma “acolhe na íntegra o entendimento perfilhado [pela ERC] na sua Deliberação 3/PLU-I/2009” (Queixa de um vereador do PS na Câmara Municipal de Caldas da Rainha contra a *Revista Municipal das Caldas da Rainha*), dela podendo retirar-se que “as publicações autárquicas assumem um cunho institucional, mostrando-se conforme à Directiva 1/2008 a divulgação nelas de acontecimentos e medidas da responsabilidade dos respectivos pelouros e vereadores, não devendo os conteúdos noticiosos publicados apresentarem quaisquer elementos que remetam para um contexto político-partidário”;
- g) “A ‘presença’ textual e visual das figuras do Presidente da Câmara Municipal de Elvas e dos vereadores com Pelouro é pouco expressiva no cômputo global [do boletim], sobretudo se se tiver em conta que se trata de uma publicação de carácter institucional”;
- h) “Da análise realizada resulta ainda que não existe qualquer matéria noticiosa enquadrada sob uma perspectiva político-partidária”, pelo que, por tudo o

referido, “deverá a exposição apresentada pela Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS/PP ser objecto de arquivamento”.

#### **IV. Análise e fundamentação**

15. À luz da Directiva 1/2008, as publicações periódicas autárquicas distinguem-se das publicações periódicas informativas e doutrinárias previstas na Lei de Imprensa, por força das finalidades que prosseguem e da natureza dos conteúdos que produzem e divulgam, os quais aliam a função informativa à função persuasiva e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e dos seus titulares.
16. Regra geral, os responsáveis autárquicos acumulam o estatuto de directores desse tipo de publicações, sendo simultaneamente os protagonistas das peças publicadas, o que justificaria desde logo a não aplicabilidade dos normativos legais e deontológicos relativos à actividade jornalística a este tipo de publicações.
17. Todavia, a Directiva que vem sendo referida determina igualmente que as publicações periódicas autárquicas se encontram sujeitas ao respeito pelo princípio do pluralismo, sendo obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos, bem como a adoptar mecanismos de participação pública, em particular dos munícipes, assim como das associações e de outras instituições locais.
18. De notar que, embora as directivas da ERC não assumam carácter vinculativo para os seus destinatários, como reclama a Câmara Municipal de Elvas e como decorre do disposto no n.º 3 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC, os princípios que se enunciaram assentam a sua legitimidade na lei, desde logo na própria Constituição, ao basear a organização do Estado de Direito Democrático na observância do princípio do pluralismo.
19. Ademais, resulta claro da resposta da Câmara Municipal de Elvas uma afirmação de compromisso quanto ao respeito pelos princípios orientadores da Directiva da ERC, na convicção de que já a vem cumprindo nos seus exactos termos.
20. É justamente na procura de um equilíbrio entre as obrigações de pluralismo, que também incidem sobre as publicações periódicas autárquicas, e as suas finalidades

primárias de promoção institucional que reside a maior dificuldade de avaliação dos conteúdos destas publicações. Daí decorre que, numa primeira análise, a sua apreciação seja feita no sentido da verificação da existência de características que lhes estejam vedadas, como sejam que (i) a dita função persuasiva caia no domínio da propaganda pura, (ii) a existência de sinais de um discurso que faça a defesa ou a divulgação de posições político-partidárias ou (iii) a recusa ou a ausência de divulgação do trabalho de vereadores e de outros autarcas que não pertençam à força política dominante na autarquia.

- 21.** No caso concreto das edições do “Boletim Municipal” apresentadas pela exponente, correspondentes aos meses de Março, Julho e Setembro de 2010, verifica-se que os conteúdos veiculados consistem essencialmente em notícias e reportagens referentes à actividade e obra dos órgãos autárquicos e seus titulares. Com efeito, a redacção das notícias consubstancia a promoção das iniciativas públicas dos órgãos autárquicos, adoptando um discurso positivo que pretende passar uma imagem de dinamismo e capacidade de iniciativa da sua parte, a par da própria promoção do concelho e da cidade de Elvas.
- 22.** Relativamente à manifestação da posição e das ideias do Presidente da Câmara Municipal de Elvas no “Boletim Municipal”, em que acumula a função de director, e à presença regular de um editorial da sua autoria, invariavelmente na página 2 do boletim, constata-se que são situações comuns neste tipo de publicações institucionais.
- 23.** Refira-se, no entanto, que da edição de Março de 2010 do “Boletim Municipal” de Elvas consta uma peça informativa relacionada com as comemorações dos 351 anos da Batalha das Linhas de Elvas, Feriado Municipal, que se pauta por uma utilização muito frequente de citações do discurso do responsável máximo da autarquia. As quatro páginas centrais da publicação são ocupadas com longos excertos das palavras do Presidente da Câmara Municipal de Elvas, entrecortados por breves notas informativas que apenas servem de enquadramento aos assuntos abordados pelo autarca. Para além das citações que abundam no corpo do texto, algumas das mensagens proferidas pelo Presidente surgem em destaque, o que mais não faz do que reforçar o carácter apologético e promocional da publicação.

24. Contudo, na matéria noticiosa e na opinião publicada nos três números do “Boletim Municipal” de Elvas não se identificam traços caracterizadores de um discurso com cariz político-partidário - que seriam mais próprios do combate político dos partidos e dos seus agentes -, antes assumindo esses conteúdos a função persuasiva e promocional, é certo que por vezes laudatória, que acaba por se enquadrar na natureza de uma publicação institucional desta natureza.
25. Quanto a divergências apontadas pelo exponente sobre o número de lares no concelho ou sobre a problemática da nutrição da população em idade escolar, temas que surgem referidos no “Boletim Municipal” na primeira pessoa e exprimindo a opinião do Presidente da Autarquia, trata-se de matéria que não cabe no âmbito do presente processo, o qual visa apurar, nos termos inicialmente requeridos pelo exponente, a conformidade da publicação com os princípios propugnados na já referida Directiva 1/2008.
26. Em suma, da análise das edições de Março, de Julho e de Setembro de 2010 do “Boletim Municipal” de Elvas não se verificou que tivessem sido ultrapassados os limites enunciados *supra* (par.20), para além do reparo já atrás feito, no caso da edição de Março, quanto a um excessivo espaço concedido às palavras do Presidente do executivo municipal num texto de carácter informativo.
27. Acrescente-se que foi verificada uma desconformidade entre a periodicidade indicada no “Boletim Municipal” de Elvas e que consta da Base de Dados de Registos da ERC (mensal) com a periodicidade praticada pela publicação nos últimos meses (trimestral), o que se afigura desconforme com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de Junho.

## V. Deliberação

Analisada a exposição do Presidente da Comissão Política Concelhia de Elvas do CDS-PP quanto à conformidade do “Boletim Municipal”, da responsabilidade da Câmara Municipal de Elvas, com os princípios enunciados na Directiva 1/2008, de 24 de Setembro de 2008, sobre publicações periódicas autárquicas;



*Considerando* que a publicação assume essencialmente um cunho institucional e que o seu conteúdo vai ao encontro do que será expectável numa publicação deste tipo, onde predominam notícias e reportagens referentes à actividade e obra dos órgãos autárquicos e seus titulares, visando, claramente, a promoção das iniciativas públicas desses mesmos órgãos autárquicos e seus titulares;

*Constatando* que na matéria noticiosa e na opinião publicadas no “Boletim Municipal” não se identificam traços caracterizadores de um discurso com cariz político-partidário, antes assumindo esses conteúdos a função persuasiva e promocional, ainda que por vezes laudatória, que acaba por se enquadrar na natureza de uma publicação institucional,

O Conselho Regulador da ERC, ao abrigo da sua atribuição estabelecida na alínea e) do artigo 8.º dos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera:

1. Reafirmar os princípios consagrados na Directiva 1/2008, com especial ênfase no que respeita à defesa do princípio do pluralismo, consignada no seu ponto 8, e à obrigação de veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos;
2. Notar a necessidade de regularização da informação relativa à periodicidade da publicação, junto da Unidade de Registos da ERC, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 8/99, de 9 de Junho.

Lisboa, 17 de Novembro de 2010

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes  
Elísio Cabral de Oliveira  
Maria Estrela Serrano