



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/162 (DJ)

Recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos
autárquicos

Lisboa
27 de abril de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/162 (DJ)

Assunto: Recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos

I. Termos da consulta

1. Em 11 de março de 2023, deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) um pedido de esclarecimento formulado pelo periódico *Notícias LX* relativo à questão de saber se será legítima a proibição de recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos, a qual estará ancorada «num parecer da CNPD [Comissão Nacional de Proteção de Dados] que induz os dirigentes [autárquicos] a proibir a captação de imagem e som [em tais reuniões públicas] alegando violação da privacidade».
2. A questão colocada abrange a recolha de sons e imagens das próprias reuniões (públicas) de assembleias municipais, câmaras municipais e assembleias de freguesia, além das intervenções dos respetivos Eleitos e dos próprios Cidadãos, nesses mesmos eventos.
3. Adianta-se desde já que se desconhece a existência de qualquer parecer ou documento afim elaborado por parte da CNPD sobre a matéria em referência. Da consulta feita ao sítio institucional desta entidade, não foi possível localizar qualquer documento com esse teor. A apreciação e eventual validação das considerações seguintes devem ter em conta esse facto.

II. Enquadramento e apreciação da questão colocada

4. O acervo de direitos fundamentais reconhecido aos jornalistas integra, entre outros, o direito de acesso destes às fontes de informação. A própria Constituição¹ o elenca entre

¹ Aprovada em 2 de abril de 1976 e revista pela última vez pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

as faculdades contidas na liberdade de imprensa [Cf. a alínea b) do n.º 2 do seu artigo 38.º], embora remeta para a lei ordinária a sua concreta delimitação.

5. De tal tarefa se encarrega, em particular, a Lei da Imprensa vigente², ao enumerar «a liberdade de acesso às fontes de informação, incluindo o direito de acesso a locais públicos e respectiva protecção» entre os direitos fundamentais dos jornalistas (artigo 22.º), e, também, o próprio Estatuto do Jornalista³, ao reiterar a inclusão de tal liberdade no elenco de direitos fundamentais dos jornalistas (artigo 6.º) e, sobretudo, ao concretizar aquelas que, na perspetiva do legislador ordinário, correspondem às dimensões essenciais (conquanto não exclusivas) da liberdade em apreço: o direito de acesso a fontes oficiais de informação (artigo 8.º) e, bem assim, o direito de acesso a locais públicos, e a estes equiparáveis, a par das condições genéricas do respetivo exercício (artigos 9.º e 10.º).
6. Porém, a extensão e o próprio modo de exercício do conjunto de faculdades compreendidas nesse direito de acesso à informação não é absoluta, nem ilimitada. Desde logo, o exercício de tal direito deve situar-se obviamente enquadrado nos parâmetros exigíveis aos profissionais da comunicação social, em particular os atinentes ao respeito pelas normas jurídicas e deontológicas aplicáveis à atividade jornalística. Além disso, e para além da inescapável adstrição a deveres de segredo de natureza pública – de que constituem exemplo as hipóteses constantes dos n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º do Estatuto do Jornalista –, não raras vezes o exercício do direito de acesso se vê confrontado com a invocação da defesa de outros direitos, *maxime* de personalidade, gerando-se então situações de conflitos, reais ou aparentes.
7. De qualquer modo, e enquanto princípio geral, os jornalistas têm, no desempenho da sua atividade, e em razão desta, liberdade de acesso às fontes de informação necessárias à

² Aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, e alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.

³ Aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 64/2007, de 6 de novembro.

realização do direito à informação, na sua tríplice configuração: direito de informar, de se informar e de ser informado.

8. É inquestionável a oponibilidade do direito (fundamental) de acesso às fontes oficiais de informação a um conjunto determinado de órgãos da Administração Pública e, de entre estes, às assembleias de freguesia, às juntas de freguesia, às assembleias municipais e às câmaras municipais, enquanto órgãos representativos das freguesias e dos municípios, respetivamente: Cf. artigos 236.º, n.º 1, 244.º e 250.º da Constituição; artigo 5.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais⁴; artigo 8.º, n.º1, alínea a), do Estatuto do Jornalista; e artigo 2.º, n.º 4, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo⁵.
9. E o mesmo se pode afirmar, *mutatis mutandis*, quanto ao direito de acesso a locais públicos para fins de cobertura informativa, tal como previsto no Estatuto do Jornalista, pois que o mesmo é invocável perante todas as entidades – públicas e privadas – que, em geral, disponham de locais abertos ao público ou locais que, embora não acessíveis ao público, sejam abertos à generalidade da comunicação social, quando a sua presença for aí exigida – ou permitida – em razão do exercício dessa atividade profissional: Cf. artigos 9.º, n.ºs 1 e 2, e 10.º, n.º 1 do Estatuto do Jornalista.
10. Não parece, deste modo, que o âmbito e extensão dos direitos ora identificados possa deixar de abranger o acesso dos jornalistas a sessões e reuniões públicas de órgãos autárquicos, para efeitos da cobertura jornalística do conteúdo informativo derivado daquelas.
11. Essa conclusão é, aliás, decisivamente reforçada se se atender a que «todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos» (Constituição, artigo 48.º, n.º 2).

⁴ Aprovado como anexo i) à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro [vide o seu artigo 1.º, n.ºs 1, alínea a), e 2].

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

12. A Constituição determina mesmo, no n.º 1 do seu artigo 116.º, que «[a]s reuniões das assembleias que funcionem como órgãos [...] do poder local são públicas, excepto nos casos previstos na lei». Este princípio da publicidade, directamente aplicável aos órgãos colegiais de assembleia, «significa acesso do público, dos cidadãos às assembleias – directamente, por meio da presença física e actual nos respectivos locais; indirectamente, por meio dos órgãos de comunicação social; e diferidamente, através da difusão, por qualquer meio, das actas das reuniões»⁶.
13. O Regime Jurídico das Autarquias Locais (*supra*, n.º 8) retoma este princípio designadamente no n.º 1 do seu artigo 49.º, ao estipular que «[a]s sessões⁷ dos órgãos deliberativos das autarquias locais são públicas, sendo fixado, nos termos do regimento, um período para intervenção e esclarecimento ao público».
14. A lei ordinária vai mais longe, ao estender esta expressão qualificada do direito à informação aos órgãos executivos autárquicos, relativamente às reuniões públicas por estes realizadas (Cf. artigo 49.º, n.º 2, do diploma legal citado⁸).
15. As reuniões públicas dos órgãos autárquicos — de todos os órgãos autárquicos — integram, pois, a esfera de eventos relevantes para o interesse público e, nessa medida, nenhuma razão ponderosa existe *a priori* para negar o acesso a estas por parte de jornalistas, para fins de cobertura informativa. Nem, por outro lado, parece legítima a introdução em tal contexto de restrições que dificultem ou, no limite, tornem objetivamente impossível aos jornalistas aí presentes o exercício regular da sua atividade.
16. Constitui tarefa impraticável procurar delimitar com rigor os contornos da admissibilidade de tais restrições, por força da diversidade e grau de complexidade de

⁶ Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, nota II ao artigo 116.º, p. 315. Acrescentam ainda estes autores que «[n]as reuniões plenárias são obrigatórias estas três modalidades; nas reuniões das comissões, quando existam, ou de grupos restritos, pelo menos a terceira e, se possível, também a segunda».

⁷ E, por identidade ou maioria de razão, as suas reuniões.

⁸ «Os órgãos executivos das autarquias locais realizam, pelo menos, uma reunião pública mensal, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto na parte final do número anterior».

hipóteses verificáveis no universo em apreço. De todo o modo, algumas orientações gerais poderão preconizar-se, com relativa segurança, e sempre sem prejuízo da necessidade de ponderação casuística dos interesses preponderantes aí em conflito.

17. Antes de mais, recordem-se, por inteiramente pertinentes neste âmbito, as já apontadas (Cf. *supra*, n.º 6) limitações à extensão e ao próprio modo de exercício do direito de acesso à informação – respeito pelas normas jurídicas e éticas da atividade jornalística; respeito pelos deveres de sigilo; conflitualidade real ou aparente com direitos ou interesses igualmente atendíveis –, e que legitimarão em muitos casos a compressão em maior ou menor grau do exercício da sua atividade profissional. Contudo, e no rigor dos princípios, tal deverá decorrer em primeira instância da auto-conformação do próprio jornalista a tal desiderato, e não já de obediência a restrições a este hetero-impostas *ex ante*.
18. Isto dito, como princípio de ordem geral, e no âmbito das reuniões públicas de um órgão autárquico, será inadmissível o estabelecimento, por iniciativa do órgão promotor da reunião, de toda e qualquer limitação que objetivamente contenda com o regular desempenho da atividade profissional aí exercida por um jornalista, e que, simultaneamente, não se revele estritamente necessária ou adequada a assegurar o normal funcionamento de tais reuniões.
19. Em tal contexto, não será por exemplo de objetar ao estabelecimento, desde que justificado, de condicionamentos ao próprio acesso dos jornalistas às reuniões públicas autárquicas, mediante sistemas de credenciação, nem a imposição a estes de normas de conduta a observar durante o decurso de tais reuniões, se e na medida em que se destine meramente a assegurar o fluir regular dos trabalhos camarários, e não já como condicionamento externo ao próprio modo de desempenho da atividade jornalística, isto é, contanto que não constitua um meio ou pretexto destinado a orientar, coartar ou estabelecer qualquer outra modalidade de ingerência inadmissível ao livre exercício do sua atividade profissional.

20. Por princípio, não devem ser colocadas quaisquer restrições injustificadas à captação, reprodução e divulgação do conteúdo com relevo informativo derivado da realização de uma reunião pública de um órgão autárquico.
21. No contexto apontado, reveste particular acuidade a questão de restrições ou proibições de recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicas – medida essa que apenas em circunstâncias excepcionais e devidamente justificadas será de tolerar, por contender com aspetos essenciais da própria cobertura informativa do evento em causa.
22. Atente-se ainda que, em certa leitura, tal questão relaciona-se outrossim com o direito que os órgãos de comunicação social têm de utilizar os meios técnicos necessários ao desempenho da sua atividade (artigo 10.º, n.º 2 do Estatuto do Jornalista), para efeitos de efetivação do exercício do seu direito de acesso a locais públicos para fins de cobertura informativa.
23. Ora, «[v]edar a jornalistas o acesso ou a permanência a locais públicos para efeitos de cobertura informativa ou proibir-lhes a utilização nesses mesmos locais dos meios técnicos e humanos necessários ao desempenho da sua atividade, representam condutas juridicamente equiparáveis, pela negativa, do ponto de vista de denegação do exercício do direito a informar e, em última instância, da própria liberdade de informação. De acordo com o artigo 19.º do Estatuto do Jornalista, preenche o tipo de *crime de atentado à liberdade de informação* «quem, com o intuito de atentar contra a liberdade de informação, apreender ou danificar quaisquer materiais necessários ao exercício da atividade jornalística pelos possuidores dos títulos previstos na presente lei ou impedir a entrada ou permanência em locais públicos para fins de cobertura informativa nos termos do artigo 9.º e dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 10.º [do Estatuto do Jornalista]», crime este punível com prisão até 1 ano ou com multa até 120 dias»⁹.
24. A terminar, reitera-se a particular valorização conferida, no contexto apontado, à obediência estrita ao imperativo constitucional de ausência de discriminações em

⁹ Deliberação ERC/2016/115 (DJ), de 18 de maio, n.º 27.

matéria de direito de acesso, frequentemente violado através da imposição de condicionamentos arbitrários, *intuitu personae*, a agentes de informação considerados hostis pelos organizadores de eventos abertos à comunicação social.

III. Deliberação

Em resultado do exposto, ao abrigo dos artigos 8.º alíneas a), b) e j), e 24.º, n.º 3, alínea a), *in fine*, dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, o Conselho Regulador da ERC não pode deixar de evidenciar a conclusão a formular a respeito da matéria vertente: por princípio, não devem ser colocadas quaisquer restrições injustificadas à captação, reprodução e divulgação de conteúdos com relevo informativo derivados da realização de uma reunião pública de um órgão autárquico. Em tal contexto, o estabelecimento de restrições ou proibições de recolha de sons e imagens em reuniões públicas de órgãos autárquicos será apenas tolerável em circunstâncias excecionais e devidamente justificadas, por contender com aspetos essenciais da própria cobertura informativa do evento em causa e, assim, do próprio direito à informação.

Lisboa, 27 de abril de 2023

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo