

## PARECER JURÍDICO N.º 11 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MARTA TEIXEIRA

ASSUNTO **COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS**

QUESTÃO

- *O que autarquia pretende saber é se existe uma obrigatoriedade legal da câmara municipal incluir ou reservar nas suas publicações periódicas ou, no sítio eletrónico, espaço para os vereadores da oposição difundirem o seu trabalho ou, as suas posições sobre os diferentes assuntos de interesse e carácter municipal.*

*(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Publicações periódicas e sítio eletrónico)*

## PARECER

O direito de oposição democrática é um direito constitucionalmente reconhecido, nos n.ºs 2 e 3, do art. 114.º, da [Constituição da República Portuguesa](#) (adiante CRP), às minorias e aos partidos políticos representados nas assembleias designadas por eleição direta relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte.

O Estatuto do Direito de Oposição, aprovado pela [Lei n.º 24/98, de 26 de maio](#), reconhece, no seu art. 3.º, como titulares do direito de oposição:

- Os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos das autarquias locais que não estejam representados no correspondente órgão executivo;
- Os partidos políticos representados nas câmaras municipais, desde que nenhum dos seus representantes assuma pelouros, poderes delegados ou outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas;
- Grupos de cidadãos eleitores que como tal estejam representados em qualquer órgão autárquico.

O direito de oposição integra os seguintes direitos:

- A ser informado, regular e diretamente, pelo órgão executivo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público;
- De constituir e exercer uma oposição democrática aos órgãos executivos das autarquias locais;
- De acompanhar, fiscalizar e criticar as orientações políticas dos referidos órgãos.

Aos titulares do direito de oposição são, ainda, assegurados os seguintes direitos:

- Direito à informação, que consiste no direito a ser informado, regular e diretamente, pelo órgão executivo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público relacionados com a sua atividade (art. 4.º);
- Direito à consulta prévia, que, no respeito às autarquias locais, se consubstancia no direito que os partidos políticos representados nos órgãos deliberativos e que não façam parte dos órgãos executivos ou, que neles não assumam pelouros ou, outras formas de responsabilidade direta e imediata pelo exercício de funções executivas, têm de ser ouvidos sobre as propostas dos respetivos orçamentos e planos de atividade (art. 5.º);
- Direito de participação, que acarreta a possibilidade de os partidos políticos da oposição de se pronunciarem e intervirem, pelos meios constitucionais e legais, sobre quaisquer questões de interesse público relevante, e implica o direito a estar presente e a participar em todos os atos e atividades oficiais que, pela sua natureza, o justifiquem (art. 6.º);
- Direito de participação legislativa (art. 7.º); e
- Direito de depor (art. 8.º).

É à câmara municipal, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, que compete dar cumprimento, no que lhe diz respeito, ao Estatuto do Direito de Oposição (cfr. alínea r), do n.º 1, do art. 64.º, da [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#)<sup>1)</sup>, competindo ao presidente da câmara municipal promover o cumprimento do Estatuto e a publicação do respetivo relatório de avaliação (*ex vide* alínea x), do n.º 1, do art. 68.º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro).

<sup>1</sup> Com a redação que lhe foi dada pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de Janeiro e n.º 67/2007, de 31 de Dezembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de Novembro.

## PARECER JURÍDICO N.º 11 / CCDD-LVT / 2012

De facto, tendo em consideração os direitos *supra* descritos, não se torna possível subsumir a questão em análise a qualquer um deles, pelo que, caso exista, a obrigatoriedade legal da câmara municipal incluir ou reservar nas suas publicações periódicas ou, no sítio eletrónico, espaço para os vereadores da oposição difundirem o seu trabalho ou, as suas posições sobre os diferentes assuntos de interesse e carácter municipal, não decorre de nenhuma das normas legais constantes no Estatuto do Direito de Oposição.

A [Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro](#)<sup>2</sup>, que aprovou a Lei de Imprensa, estabelece no art. 9.º, que, para efeitos do referido diploma, integram o conceito de imprensa "... *todas as reproduções impressas de textos ou imagens disponíveis ao público, quaisquer que sejam os processos de impressão e reprodução e o modo de distribuição utilizado.*", excluindo-se do conceito "... *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.*".

As reproduções impressas são classificadas, no referido diploma, da seguinte forma:

- a) Periódicas e não periódicas;
- b) Portuguesas e estrangeiras;
- c) Doutrinárias e informativas, e estas em publicações de informação geral e especializada;
- d) De âmbito nacional, regional e destinadas às comunidades portuguesa no estrangeiro.

Ora, as publicações das autarquias locais, tendo em consideração as distinções referidas nas alíneas a), b), e d), poder-se-iam classificar de periódicas, portuguesas, e de âmbito regional.

No entanto, no que se refere à classificação constante da alínea c), é difícil, atento o conceito de publicações doutrinárias - "... *aquelas que, pelo conteúdo ou perspectiva de abordagem, visem, predominantemente divulgar qualquer ideologia ou credo religioso.*" - e o de publicações informativas - "... *as que visem predominantemente a difusão de informações ou notícias.*" -, subsumir as publicações periódicas das autarquias locais a qualquer um destes conceitos.

Assim, tendo em consideração que as publicações periódicas das autarquias locais têm uma vertente informativa mas igualmente promocional das atividades dos órgãos autárquicos, em nosso entender, estas publicações classificar-se-ão como publicações institucionais.

Este facto, para além de outros, como sejam, o de as publicações periódicas das autárquicas serem "produzidas" por um órgão de comunicação institucional com características específicas, e o de os responsáveis autárquicos cumulem funções de direção e/ou de edição com o protagonismo das peças publicitadas (não lhes podendo ser aplicáveis as normas legais e deontológicas relativas à atividade jornalística), justificam que a aplicação da Lei de Imprensa a estas publicações tenha de ser objeto de alguns ajustes.

Com o intuito de clarificar as dúvidas sobre o regime legal relativo à caracterização, à missão e às obrigações que impendem sobre publicações periódicas editadas pela administração regional e local, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (adiante ERC), emitiu a [Diretiva 1/2008](#)<sup>3</sup>.

No parágrafo 3., da referida Diretiva, a ERC classifica as publicações periódicas das autarquias locais da seguinte forma:

**"3. As finalidades que prosseguem e a natureza dos conteúdos que produzem e divulgam, que aliam a função informativa persuasiva e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e dos seus titulares, distinguem-mas, claramente, das publicações periódicas informativas e doutrinárias previstas na LI, tornando inapropriada a respetiva qualificação sob qualquer das duas categorias existentes."** (sublinhado nosso)

Afirma-se, ainda, na Diretiva 1/2008, que o facto de não se tornar possível classificar as publicações periódicas das autarquias locais, nem como doutrinárias, nem como informativas, não as exclui por si só do âmbito de aplicação de algumas das disposições previstas na Lei de Imprensa, como sejam os arts. 15.º, 18.º, 24.º a 28.º e 37.º a 39.º (cfr. parágrafos 5. e 7., da Diretiva 1/2008).

Mais se refere, na Diretiva 1/2008, que:

**"8. Tratando-se de publicações de titularidade pública e sujeitas ao respeito pelo princípio do pluralismo e ao princípio de equilíbrio de tratamento entre as várias forças políticas presentes nos órgãos municipais, encontram-se obrigadas a veicular a expressão dessas diferentes forças e sensibilidades, e em matérias relativas à actividade autárquica."**

**"8-A. Os responsáveis das publicações periódicas autárquicas, deverão respeitar o princípio do equilíbrio de tratamento entre as**

<sup>2</sup> Com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

<sup>3</sup> Com a redação que lhe foi dada pela deliberação do Conselho Regulador de 28 de setembro de 2011.

## PARECER JURÍDICO N.º 11 / CCDD-LVT / 2012

*várias forças políticas presentes nos órgãos municipais, o que poderá consubstanciar-se na criação de espaços editoriais dedicados à intervenção dessas mesmas forças.”*

*“9. Cabe-lhes, por outro lado, adoptar mecanismos de participação pública, em particular, dos municípios, assim como das associações e outras instituições locais.”*

Sucede que, a Diretiva n.º 1/2008 da ECR não possui um carácter vinculativo (*ex vide* n.º 3, do art. 63.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela [Lei n.º 53/2005, de 8 de Abril](#)), não existindo, por isso, qualquer obrigatoriedade legal das autarquias locais acolherem e aplicarem o que nela se estipula.

No entanto, o facto é que os princípios explanados na Diretiva firmam-se na lei, em particular na CRP, que estabelece, no seu art. 2.º, que o Estado de Direito Democrático se baseia, entre outros, no princípio do pluralismo de expressão e organização política democráticas.

Como afirmam JJ. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in Constituição da República Portuguesa Anotada*, em anotação a este art. 2.º, “As “bases” do Estado de Direito Democrático são o pluralismo político e os direitos fundamentais. O pluralismo político cobre vários aspectos, especialmente garantidos noutros preceitos constitucionais. Por um lado, abrange quer a liberdade de expressão e manifestação de opiniões políticas, quer a liberdade de organização política (...)”.

Competindo à ERC garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo, no quadro do referido art. 2.º da CRP (*ex vide* alínea e), do art. 8.º do Estatutos da ERC).

Nestes termos, pese embora o carácter não vinculativo da Diretiva 1/2008, com a correspondente não obrigatoriedade legal, as autarquias locais têm de assegurar, quer nas suas publicações periódicas, quer no seu sítio eletrónico, o respeito pelo princípio do pluralismo, constitucionalmente garantido.

Para que tal seja possível, a ERC defende que as autarquias têm de pugnar para que, tanto nas suas publicações periódicas, como no seu sítio da internet, seja veiculada a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos, bem como de adotar mecanismos de participação pública.

Este entendimento pretende-se com o carácter institucional que tanto as publicações como o sítio eletrónico da autarquia assumem, não se fundamenta, como já vimos, numa obrigatoriedade legal, juridicamente vinculativa.

O referido carácter institucional reporta-se, essencial e fundamentalmente, com facto de as publicações periódicas e do sítio da internet das autarquias se dedicarem a divulgar os projetos e iniciativas autárquicas e as atividades, eventos, acontecimentos promovidos pelas autarquias ou com a sua colaboração.

Isto, regularmente, implica que haja uma forte presença do executivo municipal, quer seja em termos de texto, quer em representação gráfica.

Todavia, isto não impede que, nas publicações periódicas e no sítio da internet das autarquias, sejam expostos e objeto de tratamento outros temas, iniciativas, eventos, acontecimentos promovidos ou, com a colaboração, de outras entidades.

Até porque, tendo em consideração que os responsáveis autárquicos cumulam funções de direção e/ou de edição, tem de ser feito um esforço real para que seja respeitado e mantido o cariz meramente institucional da publicação autárquica e do sítio eletrónico, sob pena de os princípios do pluralismo e do equilíbrio de tratamento serem postos em causa.

Por último, não queríamos deixar de referir que na [Deliberação 3/PLU/2011](#) (disponível em [www.erc.pt](http://www.erc.pt)), a ERC decidiu instar uma autarquia local a pugnar por uma maior abertura às diferentes forças políticas que intervêm na vida pública da autarquia, promovendo o pluralismo através da participação daquelas sensibilidades políticas nos meios de comunicação autárquicos, isto porque, concluiu a ERC que, não obstante a natureza institucional da informação veiculada pelas publicações autárquicas, verificava-se que nem o Boletim da autarquia nem o seu sítio eletrónico possuíam quaisquer referências às posições das diversas forças políticas com presença nos órgãos autárquicos.

## CONCLUSÃO

1. A Diretiva n.º 1/2008 da ECR não possui um carácter vinculativo, pelo que, as autarquias locais não estão legalmente obrigadas a acolher e a aplicar o seu conteúdo.
2. Nestes termos, não existe uma obrigatoriedade legal de reserva ou inclusão de espaço para os vereadores da oposição na publicação periódica da autarquia nem no seu sítio eletrónico.
3. No entanto, o facto é que os princípios explanados na Diretiva alicerçam-se na lei, em particular na

## PARECER JURÍDICO N.º 11 / CCDR-LVT / 2012

CRP, que estabelece, no seu art. 2.º, que o Estado de Direito Democrático se baseia, entre outros, no princípio do pluralismo de expressão e organização política democráticas.

4. Isto significa que, as autarquias locais têm de assegurar, quer nas suas publicações periódicas, quer no seu sítio eletrónico, o respeito pelo princípio do pluralismo.
5. Sendo certo que, a ERC tem entendido, nas suas deliberações, que este respeito implica que a autarquia pugne, tanto nas suas publicações periódicas, como no seu sítio da internet, pela veiculação da expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos, bem como pela adoção de mecanismos de participação pública, em particular dos munícipes, assim como das associações e de outras instituições locais.

## LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Lei n.º 24/98, de 26 de maio
- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro
- Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro
- Diretiva 1/2008
- Lei n.º 53/2005, de 8 de abril
- Deliberação 3/PLU/2011