



T. + 351 21 358 79 00 | apav.sede@apav.pt

Exma. Senhora
Presidente do Conselho Regulador
Prof. Doutora Helena Sousa
ERC – Entidade Reguladora para a
Comunicação Social
Av. 24 de julho, 58
1200 – Lisboa

Lisboa, 30 de julho de 2024

V.ref.^a: EDOC/2022/2267

N. ref.^a: SD_39_2024

**ASSUNTO: Comentário da APAV à Proposta de Critérios da ERC para
a Avaliação do Incumprimento dos Limites à Liberdade de Programação**

A APAV é uma associação que atua no apoio e proteção a vítimas de crime, seus familiares e amigos. Enquanto organização que atua nas áreas da proteção dos direitos fundamentais e dos direitos das crianças, a APAV foi chamada a pronunciar-se sobre a Proposta de Critérios da ERC para a Avaliação do Incumprimento dos Limites à Liberdade de Programação, em epígrafe (doravante apenas designada como “Proposta”).

Esta pretende ser uma análise crítica da Proposta, pelo prisma da proteção dos direitos fundamentais das vítimas ou potenciais vítimas – e, particularmente, da proteção das populações mais vulneráveis e expostas à vitimização. Nesta análise, foi tido em consideração o disposto na Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho (doravante apenas “LTSAP”), no Código e Processo Penal, no Estatuto da Vítima, Lei n.º 130/2015, de 04 de Setembro, na Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade (doravante, “Diretiva dos Direitos das Vítimas”), na Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”) e no artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (doravante, “CEDH”), bem como a respetiva jurisprudência relevante.



1. Análise geral

Verifica-se que a Proposta, analisada na sua globalidade, pretende harmonizar os limites à liberdade de programação – nomeadamente, o disposto nos n.ºs 3 a 10 do artigo 27.º da LTSAP com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa, previstos, respetivamente, nos artigos 37.º e 38.º da CRP.

É nosso entendimento que as restrições à liberdade de expressão previstas na Proposta não afetam o conteúdo essencial dos referidos direitos, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da CRP.

O cuidado e preocupação da Proposta para com o livre desenvolvimento da personalidade da criança e jovem, espelhado nas soluções apresentadas, encontra-se em plena consonância com as exigências legais nesta matéria.

Porém, conforme iremos demonstrar, entendemos que alguns aspetos jurídicos não se encontram devidamente salvaguardados, como é o caso do cumprimento integral do direito à não divulgação de elementos identificativos de vítimas especialmente vulneráveis – previsto no artigo 27.º do Estatuto da Vítima – e, também, o caso da proibição de incitação ao ódio como forma de discriminação – aqui contendendo com o exigido pela al. a) do n.º 2 do artigo 27.º da LTSAP.

2. Reflexão crítica sobre pontos que contendem com direitos das vítimas

Ao longo dos anos, a sociedade tem acompanhado a evolução legislativa do conceito de “vítima”, também ela fruto de Diretivas da União Europeia e de recomendações de organismos internacionais. Atualmente, nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal, considera-se vítima:

- *“A pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou psíquica, um dano emocional ou moral, ou um dano patrimonial, diretamente causado por ação ou omissão, no âmbito da prática de um crime;*
- *A criança ou jovem até aos 18 anos que sofreu um dano causado por ação ou omissão no âmbito da prática de um crime, incluindo os que sofreram maus tratos relacionados com a exposição a contextos de violência doméstica.”*

A lei preocupa-se particularmente com as vítimas em situações mais frágeis, atribuindo-lhes a designação de “vítima especialmente vulnerável”, nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal. Aqui se enquadra a “vítima cuja especial fragilidade resulte, nomeadamente, da sua idade, do seu estado de saúde ou de deficiência, bem como do facto de o tipo, o grau e a duração da vitimização haver resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições da sua integração social.” São sempre consideradas vítimas especialmente vulneráveis as “vítimas de terrorismo, criminalidade organizada, tráfico de seres humanos, violência baseada no



género, violência em relações de intimidade, violência sexual, exploração ou crimes de ódio”, conforme previsto parte final do n.º 3 do artigo 22.º da Diretiva dos Direitos das Vítimas, e também no n.º 3 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal.

É com estes conceitos em mente que efetuámos uma leitura crítica da Proposta apresentada.

A Proposta refere situações de proibição absoluta de conteúdos e exibição condicionada em diversas situações que contendem com direitos das vítimas – reais ou potenciais – e proteção das populações vistas como mais frágeis ou indefesas, como é o caso das crianças e jovens e dos idosos.

O **ponto 2.1.** da Proposta prevê uma proibição absoluta de conteúdos que, por um lado, *“identifiquem, através de imagem e nomes próprios e/ou de outros elementos, como morada/local de residência, habitação, escola ou outras atividades que frequentam, menores em situações que possam colocar em causa a sua imagem pública, presente e futura, designadamente enquanto vítimas de abusos sexuais, portadores de doença mental ou física, vítimas de maus-tratos físicos e psicológicos, de abandono e de negligência, autoria de crimes, comportamentos problemáticos, inserção social deficiente, institucionalização por razões sociais ou de saúde mental, aspetos físicos ou de outra natureza passíveis de prejudicar a autoimagem ou que diminuam a criança ou jovem perante a comunidade”;*

Proibindo também, por outro lado, a exibição audiovisual ou televisiva de conteúdos que *“explorem condições de vida degradantes, relações familiares desestruturadas, aspetos da vida pessoal e familiar passíveis de fragilizar a imagem pública dos menores, revelando aspetos relativos à intimidade familiar.”*

Na nossa ótica, esta proibição é premente em dois tipos de programas: programas noticiosos e programas de entretenimento. Nos programas noticiosos, incluem-se não somente os *noticiários*, como também reportagens, documentários e programas de investigação jornalística onde possa ser explorada uma situação de vitimização da criança/jovem ou da sua família. Por outro lado, quanto aos programas de entretenimento, aqui se incluem concursos televisivos em que as crianças/jovens são protagonistas (sejam competições de culinária, de canções ou outras), ou em *talk-shows* onde se exploram histórias de vivências dramáticas e traumas familiares (vulgo “Programas da Manhã” ou similares).

Também o **ponto 4.2.**, inserido na secção de restrições de emissão de conteúdo em “Serviços Noticiosos”, contende com os direitos das vítimas de crime. Destacam-se particularmente, as alíneas e), f), g) e h), nos termos das quais se proíbe a emissão de conteúdos que:

- Repitam *“imagens de violência, que configurem um ato de desumanização e de banalização da violência”,* ou que a repetição deste tipo de imagens não tenha *“qualquer contributo para um melhor entendimento dos mesmos”,* focando-se numa *“exploração emocional [...] sensacionalista”;*
- Repitam *“imagens de catástrofes, crimes ou outros eventos de consequências negativas passíveis de fragilizar os seus protagonistas, familiares e outros próximos;*
- Explorem, de forma sensacionalista, situações de *“doença ou velhice que mostrem as pessoas em estágio de degradação que as despersonaliza e ofende.”*



A APAV saúda estas restrições como forma de proteção de direitos das vítimas de crime, particularmente com o das vítimas especialmente vulneráveis. Urge garantir o cumprimento escrupuloso destas orientações pelos órgãos de comunicação social e transmissão audiovisual, para garantir que as vítimas são tratadas de acordo com o princípio do respeito e reconhecimento da dignidade pessoal das vítimas, previsto no artigo 4.º do Estatuto da Vítima, bem como do princípio da dignidade da pessoa humana, ínsito no artigo 1º da CRP, pedra basilar do Estado de Direito.

As exigências legais previstas no artigo 27.º do Estatuto da Vítima estabelecem uma proibição de divulgação, pelos meios de comunicação social, de dados pessoais respeitantes a vítimas especialmente vulneráveis – como é o caso das crianças e jovens – bem como de quaisquer elementos, sons ou imagens que possam permitir a respetiva identificação, sob pena de incorrer no crime de desobediência. Porém, nos termos do n.º 2 da referida norma, é permitido o relato dos atos públicos que digam respeito ao crime e às vítimas em causa – será o caso da audiência de julgamento, nas situações em que não tenha sido decretada pelo tribunal a exclusão da respetiva publicidade.

Lembramos que a referidas exigências legais se destinam não somente a crianças e jovens, mas sim a todas as vítimas especialmente vulneráveis, na aceção da al. b) do n.º 1 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal e do n.º 3 do artigo 22.º da Diretiva dos Direitos das Vítimas – pessoas em situação de doença, velhice ou em situações de maior debilidade, vítimas de criminalidade violenta e especialmente violenta e, em específico: vítimas de violência doméstica, vítimas dos crimes de tráfico de pessoas, de auxílio à imigração ilegal e de terrorismo.

Por esse motivo, propomos um aditamento às situações de proibição absoluta de conteúdos televisivos e audiovisuais, devendo passar proibir-se a emissão de quaisquer dados ou elementos que possam permitir a identificação de uma vítima especialmente vulnerável, exceto no que toca ao relato noticioso dos factos públicos respeitantes ao processo-crime.

3. Discriminação e incitação ao ódio

Nos termos do disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 27.º da LTSAP, os elementos de programação não podem “incitar à violência ou ao ódio contra grupos de pessoas ou membros desses grupos em razão do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, deficiência, idade, orientação sexual ou nacionalidade”.

Esta exigência decorre da tipificação do crime de discriminação e incitação ao ódio e à violência, tipificado na al. d) do n.º 2 do artigo 202º do Código Penal, bem como do princípio da igualdade e não-discriminação, ínsito no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa.

Ora, após uma leitura ampla da Proposta, não se vislumbram na mesma quaisquer critérios de proibição absoluta ou exibição condicionada de conteúdo que vise a incitação ao ódio como forma de discriminação contra a pertença a determinado grupo.

Assim, e com vista ao integral cumprimento da lei, a APAV propõe a adoção de critérios de exibição



condicionada deste tipo de conteúdo, nos termos do disposto no n.º 10 do artigo 27.º da LTSAP.

4. Uniformização Terminológica: substituição do conceito de “menor” e “crianças e adolescentes”

A designação de indivíduos abaixo da maioridade como “menor” é considerada ultrapassada.

A referida terminologia não só não reflete a complexidade e as múltiplas fases do desenvolvimento infantil e juvenil, como também pode perpetuar uma visão redutora.

Em contraste, a utilização dos termos “crianças e jovens” é amplamente reconhecida, nomeadamente na literatura especializada, como uma abordagem mais respeitosa, promovendo a consciencialização social sobre o valor e a dignidade das crianças e jovens como indivíduos titulares de direitos. Este termo também reconhece as suas capacidades naturais e aptidões físicas, psíquicas, intelectuais e de tomada de decisão, com o objetivo de fomentar uma nova cultura na sociedade, que supere a visão da criança como “menor”.

Não obstante a terminologia “menor” e a combinação “criança e adolescente” surgirem de forma residual na Proposta, sugerimos a abolição desses termos e a sua substituição integral por “crianças e jovens”.

Conclusão

A APAV saúda a Proposta apresentada, particularmente pela forma como esta procura prevenir situações de revitimização e de vitimação secundária de vítimas de crime – em particular, das vítimas especialmente vulneráveis, como é o caso das crianças e jovens, dos idosos, e das pessoas em situação de fragilidade.

Não obstante, é nosso entendimento que a Proposta não cumpre integralmente as exigências previstas no artigo 27.º do Estatuto da Vítima, uma vez que apenas prevê a proibição de divulgação de elementos ou dados pessoais que pudessem levar à identificação de crianças e jovens vítimas de crime, excluindo aqui todas as restantes pessoas a quem tenha sido ou pudesse ser atribuído o estatuto de vítima especialmente vulnerável, na aceção da al. b) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 67.º-A do Código de Processo Penal, bem como do artigo 22.º da Diretiva dos Direitos das Vítimas.

Propomos, assim que seja efetuado um aditamento aos critérios de proibição absoluta, no sentido de passar a proibir a proibição de emissão de dados ou elementos de qualquer tipo, que levar à identificação de vítimas especialmente vulneráveis, exceto quando esteja em causa o relato noticioso de factos públicos referentes ao processo-crime.



Para além disso, entendemos que a Proposta não cumpre integralmente o disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 27.º da LTSAP, ao não incluir no documento qualquer referência a situações de discriminação ou incitamento ao ódio contra pessoas de determinado grupo (étnico, religioso, político, etc.), motivada pela pertença a este mesmo grupo.

Nestes termos, propomos a inclusão de uma referência explícita a este tipo de situações, no sentido de passar a constituir um critério de exibição condicionada.

Sugerimos a uniformização terminológica em todo a Proposta, adotando o termo "crianças e jovens".

Finalmente, instamos a ERC para que continue a exercer com zelo a sua função reguladora e garanta o cumprimento integral e escrupuloso destes critérios orientadores, sancionando de forma exemplar as entidades incumpridoras. Entendemos que só desta forma se garantirá o cumprimento da lei nesta matéria, garantindo a proteção dos direitos das vítimas, de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A título de contributo para uma área de atuação muito específica, partilhamos o *"Guia de Boas Práticas – os Órgãos de Comunicação Social e as Vítimas de Crime"*, desenvolvido pela APAV, que segue em anexo no email.

Com os nossos melhores cumprimentos,

João Lázaro
Presidente