

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

Deliberação

1/PUB-R/2011

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Infracção das regras relativas ao patrocínio, no serviço de programas Antena1, do operador RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente ao no espaço noticioso Repórter Antena1

Lisboa
11 de Outubro de 2011

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1/PUB-R/2011

Assunto: Infracção das regras relativas ao patrocínio, no serviço de programas Antena1, do operador RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente ao no espaço noticioso *Repórter Antena1*

I. Factos

1. No âmbito da verificação do cumprimento dos limites impostos à transmissão de publicidade, contidos na cláusula 10.^a do Contrato de Concessão do Serviço Público de 30 de Junho de 1999, conjugado com o disposto no n.º 2 do art.º 44º da Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, procedeu-se à análise das referências publicitárias incluídas na reportagem *Repórter Antena1* transmitida pelo operador RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., no dia 8 Setembro de 2010.

2. O programa *Repórter Antena 1* transmitido pelo serviço de programas Antena1, no dia 8 de Setembro, pelas 10h 40m, com a duração total de 2 minutos, retrata, de forma necessariamente breve, a situação dramática vivida por milhares de pessoas num campo de refugiados localizado em Kakuma, no Quênia. Na peça assinala-se que o campo de Kakuma foi visitado por António Guterres, na qualidade de Alto-Comissário para os Refugiados, e António Mexia, presidente-executivo da EDP. No final da emissão, é feita referência à circunstância do jornalista da Antena 1 ter viajado para Kakuma “a convite a EDP, a empresa portuguesa que levou a este campo de refugiados energias renováveis e soluções ambientalmente sustentáveis”.

II. Análise e fundamentação

3. À data da verificação dos factos, 8 de Setembro de 2010, encontrava-se em vigor a Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, revogada a 24 de Dezembro de 2010, com a publicação da Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro (doravante, Lei da Rádio).
4. Da aplicação da Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, resultava a remissão da regulamentação das regras de inserção de publicidade para o estatuído no Código da Publicidade e, por se tratar do operador concessionário do serviço público de radiodifusão, para o estabelecido no Contrato de Concessão de Serviço Público de Radiodifusão Sonora de 30 de Junho de 1999.
5. A conciliação e interpretação dos três instrumentos jurídicos evidenciados excluía a matéria do âmbito de competências da ERC.
6. Contudo, este quadro alterou-se com a entrada em vigor da Lei 54/2010, de 24 de Dezembro, a qual estabelece, no seu artigo 76.º, que compete à ERC a fiscalização do cumprimento dos normativos nessa lei estatuídos. E acrescenta o seu artigo 77.º ser também da competência da ERC a instrução dos processos de contra-ordenação nela previstos, competindo ao respectivo Presidente a aplicação das coimas e das sanções acessórias a que, no âmbito da sua aplicação, houver lugar.
7. Coloca-se, pois, um problema de sucessão de leis no tempo. Face à lei em vigor no momento em que foi aberto o presente procedimento, a ERC não tinha qualquer competência para sobre o seu objecto se pronunciar. Essa competência foi-lhe posteriormente atribuída pela nova Lei da Rádio, aprovada pela Lei n.º 54/2010, de 24 de Dezembro.
8. Para uma correcta colocação do problema, importa considerar que estão em causa normas meramente procedimentais, de natureza adjectiva, não substantiva. Não se trata de apurar se uma conduta considerada ilícita deixou de o ser ou vice-versa. Não se trata de apreciar nenhuma questão material. Trata-se, tão só, de saber se a entidade competente para apreciar um eventual ilícito – apreciando-o de acordo com uma mesma lei substantiva que não sofreu alterações – é a entidade a quem a Lei n.º 4/2001 devolvia essa competência ou é a ERC, a quem a nova Lei da Rádio a defere agora.
9. A regra geral estabelecida para a sucessão de leis adjectivas é a da sua aplicação imediata, mesmo aos casos pendentes. Contudo, esta regra conhece algumas excepções e uma delas, justamente, a que diz respeito ao princípio da estabilidade da instância: a

competência para apreciar uma questão afere-se pela lei em vigor no momento do início do processo. Este princípio apontaria, pois, para a manutenção da incompetência da ERC para se pronunciar sobre o presente procedimento. Mas também este princípio conhece duas importantes exceções que reintroduzem a regra geral da aplicação imediata da lei procedimental nova: a lei nova aplica-se imediatamente aos casos pendentes, quando for suprimido o órgão a que, no domínio da lei antiga, a questão estava afecta ou se for atribuída competência para a conhecer e apreciar a quem inicialmente dela carecesse¹. É este precisamente o caso do presente procedimento. Foi aberto na ERC num momento em que esta Entidade não tinha competência para sobre ele se pronunciar, mas essa competência veio a ser-lhe atribuída pela Lei da Rádio. Esta aplica-se imediatamente e o eventual vício de incompetência fica sanado.

10. O mesmo princípio se retira, aliás, directamente do Código do Procedimento Administrativo, que, em matéria de fixação de competência, considera como «irrelevantes as modificações de direito, *excepto* se for extinto o órgão a que o procedimento estava affecto, se deixar de ser competente ou *se lhe for atribuída a competência de que inicialmente carecesse*» (artigo 30.º, n.º 2) [ênfase acrescentada].

11. A respeito da análise da matéria em concreto, importa desde logo saber que qualificação atribuir em concreto ao programa *Repórter Antena 1*, cabendo de seguida avaliar se pode um tal programa constituir objecto de um patrocínio e, sendo caso disso, apurar se no caso vertente foram ou não respeitadas as regras inerentes à aplicabilidade desta modalidade de comunicação comercial.

12. Conforme referido no ponto 2 da Deliberação, o programa *Repórter Antena 1* retrata sucintamente a situação dramática vivida por milhares de pessoas num campo de refugiados localizado em Kakuma, no Quénia, sendo que, no final da emissão, é feita referência à circunstância de o jornalista da Antena 1 ter viajado para Kakuma “*a convite da EDP, a empresa portuguesa que levou a este campo de refugiados energias renováveis e soluções ambientalmente sustentáveis*”.

13. É de assinalar ainda que sobre esta mesma específica temática veio a ser emitida pela Antena 1, decorridos alguns dias (16 de Setembro), uma reportagem da autoria do mesmo

⁽¹⁾ Neste sentido, para o caso paralelo da competência dos tribunais judiciais, mas com fundamentos também aqui inteiramente pertinentes, cf. Antunes Varela, J. Miguel Bezerra, Sampaio e Nora – *Manual de processo civil*, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1985, p. 50.

jornalista, intitulada “*Nos Olhos da Fome*” ⁽²⁾. Aí se relata, desta feita em moldes mais desenvolvidos (a peça tem a duração aproximada de 12 minutos), a situação dramática experienciada por cerca de 70 mil pessoas no campo de Kakuma. Retrata-se a frágil situação geo-política atravessada pelo Quénia e países vizinhos, de onde a maior parte dos refugiados é oriunda. Reproduzem-se depoimentos de alguns refugiados, bem como de um representante do ACNUR e, ainda, do director do campo de Kakuma. A dado passo, é feita referência a uma parceria desenvolvida entre o ACNUR e a EDP, explicitada através de declarações de António Mexia, e que visa proporcionar aos ditos refugiados um conjunto de medidas (iluminação pública e nas escolas, lanternas portáteis, mecanismos de distribuição de água para a agricultura...) tendentes a minimizar, do ponto de vista energético, as carências por aqueles sofridas nos planos sanitário, educativo, securitário, alimentar, etc. Em contrapartida, e desta feita, em nenhum momento da emissão é feita referência a qualquer “convite” que a EDP haja endereçado pela EDP ao jornalista da Antena 1 para viajar para Kakuma.

14. Apesar de dedicadas a um mesmo específico objecto, não parece que ofereça dúvidas que as peças jornalísticas em questão sejam dotadas de identidade própria, e autonomizáveis (como, na prática, sucede) uma da outra. O que não obsta a que uma e outra constituam, afinal, exemplos de um mesmo género jornalístico – reportagem – cuja atenção se centra, no caso e em concreto, num específico tema informativo da actualidade internacional (o drama experienciado por milhares de refugiados no campo de Kakuma, no Quénia, e os esforços desenvolvidos pela comunidade internacional, *maxime* a ONU, para debelar as carências mais básicas desses mesmos refugiados), e de que é indissociável uma forte componente política.

15. Nesse pressuposto, não parece que igualmente suscite dúvidas ou objecções a subsunção do programa ora em apreço na previsão do n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 4/2001 ⁽³⁾.

⁽²⁾ Acessível no endereço <http://tv1.rtp.pt/antena1/?article=2326&visual=11&tm=12&headline=13>.

⁽³⁾ Apesar de terem sido introduzidas algumas alterações de índole *substantiva* à Lei da Rádio em matéria de publicidade e patrocínio (cf. a redacção do ora renumerado artigo 40.º), é manifesto que, à luz dos princípios gerais aplicáveis sobre a matéria (v. artigo 3.º, n.º s 1 e 2, do Regime Geral das Contra-Ordenações e Coimas), a apreciação do presente caso deve ser feita à luz dos dispositivos em vigor à data da prática dos factos imputados ao operador RDP.

16. E essa conclusão é clara, ainda que o referido diploma não explicita, ao longo do seu articulado, que géneros informativos serão correspondentes, afinal, a um “*programa de informação geral*”. Trata-se, em qualquer caso, de uma definição abrangente, que compreende, entre outros, serviços noticiosos, e que se mostra avessa à possibilidade de constituir objecto de patrocínios. A finalidade do preceito encontra, pois, óbvio paralelismo em similar proibição estabelecida, no domínio televisivo, para os serviços noticiosos e para os denominados programas de actualidade informativa ⁽⁴⁾, e que visa, afinal, afastar quaisquer dúvidas perante o público a respeito da salvaguarda da independência editorial relativamente a tais programas e, mais em geral, quanto à própria liberdade de informar do respectivo órgão de comunicação social.

17. Sendo essas mesmas finalidades, aliás, que levam a doutrina a sustentar que «[o]s patrocínios a programas informativos **específicos** não ficam assim afastados [por contraposição ao âmbito de aplicação da proibição estabelecida no n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 4/2001], *muito embora deva considerar-se de informação geral, porque de interesse para toda a sociedade, a emissão que explore temas de carácter político*» (Arons de Carvalho *et al.*, ob. cit., p. 238 – ênfase acrescentada).

18. E sendo para o caso indiferente que o patrocínio não haja interferido com o conteúdo da reportagem transmitida. O que a lei visa é justamente prevenir, afastar a possibilidade de tal ocorrência. Até porque não raro é extremamente difícil a demonstração efectiva de ingerências.

19. Assim, e porque constitui ponto assente que o “convite” feito pela EDP ao jornalista da Antena 1 se consubstancia num patrocínio, imperativo se torna concluir pela violação, no caso vertente, da supracitada norma do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 4/2001.

20. Aliás, e ainda que porventura se considerasse discutível subsumir-se a dita reportagem na categoria dos «programas de informação geral» a que se refere o n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 4/2001, sempre haveria que constatar, em qualquer caso, a inequívoca inobservância, por parte da peça em apreciação, do dever de identificabilidade fixado no n.º 2 do mesmo

⁽⁴⁾ A respeito da equiparação entre estas denominações e os “telejornais e programas de informação política” a que se refere o artigo 25.º, n.º 5, CdP, cfr. a Deliberação n.º 6/PUB-TV/2008, de 9 de Julho de 2008.

artigo, que prescreve que «[o]s *espaços de programação patrocinados* devem incluir, **no seu início e termo**, a menção expressa desse facto» (ênfase acrescentada).

21. Donde, ocorrer no caso vertente a violação do preceituado no n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 4/2001 (e, por inerência, do artigo 8.º do CdP), cumulativa ou alternativamente ao desrespeito do n.º 3 desse mesmo artigo.

III. Deliberação

Tendo analisado o cumprimento do disposto no artigo 44.º da Lei da Rádio e Cláusula 10ª do Contrato de Concessão do Serviço Público de Radiodifusão Sonora, no programa *Repórter Antena1*, emitido no dia 8 de Setembro de 2010, por parte do serviço de programas Antena1, o Conselho Regulador da ERC delibera, no exercício das suas competências, reprovar a conduta do operador por RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A., pela inobservância do disposto no artigo 44º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 4/2001, de 23 de Fevereiro, alertando o concessionário do serviço público para a necessidade da escrupulosa observância dos normativos em causa.

Lisboa, 11 de Outubro de 2011

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira