



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/386 (Parecer Leg)

Pedido de parecer do Governo referente a uma proposta de lei de autorização legislativa e ao projeto subsequente de decreto-lei autorizado relativos a “um conjunto mínimo de condições para a prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de televisão digital terrestre” - PL 228/XXXIII/2023, Versão de 2023.10.17

Lisboa
30 de outubro de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/386 (Parecer Leg)

Assunto: Pedido de parecer do Governo referente a uma proposta de lei de autorização legislativa e ao projeto subsequente de decreto-lei autorizado relativos a “um conjunto mínimo de condições para a prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de televisão digital terrestre”- PL 228/XXXIII/2023, Versão de 2023.10.17

I. Enquadramento

Submete o Governo à apreciação da ERC uma proposta de lei de autorização legislativa, assim como um projeto de subsequente decreto-lei autorizado, relativos a “um conjunto mínimo de condições para a prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de televisão digital terrestre”, revogando a Lei n.º 33/2016, de 24 de Agosto.

Nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, esta entidade é competente para se pronunciar “sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, que lhe são obrigatoriamente submetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo”, para além de poder, “por sua iniciativa, sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições”. Indica o mesmo dispositivo o prazo legal dentro do qual esse parecer deve ser emitido – 10 dias a contar da data da receção do pedido – o que, tendo este sido recebido no dia 19 de outubro, envolverá o seu esgotamento no dia 2 de novembro de 2023. Contudo, tendo sido requerida, eventualmente por razões de urgência, a sua produção até ao dia 28 de outubro (um sábado), o Conselho Regulador procurou antecipar a sua finalização.

Entre as atribuições constitucionais (artigo 39.º) e legais (artigo 8.º dos seus Estatutos) da ERC, contam-se as de assegurar o **livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa**, a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social, a independência perante o poder político e económico, o **respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais**,

o respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social, a possibilidade de expressão e confronto da diversas correntes de opinião.

Por seu turno, o n.º 5 do artigo 4.º da Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto, respeitante às condições de preço para a prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de TDT, **prevê a audição da ERC** – a par da Autoridade da Concorrência - no processo de fixação do preço máximo do serviço, a conduzir pela ANACOM, **considerando o impacto que esta matéria tem na prossecução da atividade de televisão em regime de acesso não condicionado livre** em Portugal.

Deste modo, não só numa perspetiva de defesa das liberdades de comunicação social e dos seus agentes, mas também na perspetiva de proteção dos direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos, onde se inclui o direito a informar, a informar-se e a ser informado, que abarca o direito de aceder à oferta dos meios de comunicação social e desde logo os que integram o **serviço público de rádio e de televisão**, tem a ERC competência para se pronunciar sobre as matérias agora em apreço, alertando, se necessário, o poder legislativo para os entorses que possam advir da inadvertida configuração de políticas públicas nesta área.

E, diga-se desde já, **as presentes propostas suscitam a maior inquietação** na ERC, pelo que representam em **amputação de garantias fundamentais** para a prossecução da atividade de televisão em regime de acesso não condicionado livre por parte dos operadores televisivos e, conseqüentemente, para o interesse público que compete ao Estado assegurar.

II. Análise

1. A proposta de revogação da Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto (artigo 7.º do projeto de decreto-lei autorizado)

A Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto, veio promover o **alargamento da oferta** de serviços de programas na televisão digital terrestre (TDT) **em condições técnicas adequadas** e com a **garantia do controlo do preço** da prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de TDT. Pretendeu este diploma mitigar os nefastos efeitos associados à introdução da TDT em

Portugal, assente num modelo a pagamento, de oferta gratuita residual, com escassas perspectivas de sucesso¹ e que se encontrava, até então, em estado de coma regulatório.

Até esta Lei ser aprovada pelo Parlamento, os responsáveis pelas políticas públicas e pela regulação pareciam querer ignorar a experiência europeia, onde os modelos de TDT a pagamento foram, perante o seu fracasso, rapidamente abandonados e substituídos por uma ampla oferta de serviços de programas em aberto, assentes num modelo tendencialmente evolutivo, que se mantém ainda hoje.

A tanto não foi alheio o facto de se ter confiado a operação de TDT a um operador que, à revelia dos compromissos assumidos no concurso público², desistiu da operação paga, com o beneplácito da ANACOM³, para se dedicar à sua própria operação de distribuição de televisão (MEO), cujos interesses, relativamente à gestão da rede de TDT gratuita – que incompreensivelmente lhe foi permitido manter –, não podiam ser mais divergentes.

Como resultado, **Portugal mantém então o nível de oferta de TDT mais reduzido** na Europa.

De facto, a Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto, permitiu acomodar **mais dois canais de serviço público na TDT e abrir espaço para mais dois serviços de programas**, reconfigurando os procedimentos “regulatórios” então vigentes que permitiam **imputar aos operadores de televisão o espaço não ocupado no Mux A**, deturpando o princípio, fixado no concurso, da determinação do preço da prestação do serviço de difusão do sinal televisivo de acordo com um **princípio da orientação para os custos**.

Com base nesse princípio, doravante corretamente aplicado, tendo por base a clareza do novo texto legal, **com garantia da devida margem de lucro** para o detentor da rede, pela ANACOM (a operação nunca deixaria de apresentar resultados líquidos positivos), os operadores de televisão puderam beneficiar de uma redução dos custos de distribuição do sinal em aberto de um intervalo de custos entre €3.100.000 e €2.950.000, para um intervalo de custos entre €2.200.000 e €1.900.000 por serviço de programas/ano – o que, ainda assim, e nas atuais

¹ Como os de modelos que, inicialmente assentes numa oferta paga de TDT, foram rapidamente reequacionados em alguns países europeus, como Espanha e Reino Unido, invertendo o seu sentido e garantindo o êxito da operação.

² Compromissos pelos quais pôde afastar a concorrência dos suecos Airplus.

³ Incluindo a devolução da avultada caução prestada.

condições do mercado, representará um preço demasiado elevado para os operadores de televisão.

Ao mesmo tempo, a Lei em apreço resolveu uma querela relativa à **aferição da qualidade do sinal**, que o operador de rede insistia dever ser medida na emissão do sinal e não na sua receção pelos espectadores de televisão (como é sabido, a escolha inicial de uma rede de distribuição de frequência única (SFN) resultou numa **deficientíssima prestação do serviço** a grande parte da população, incitada gradualmente a aderir a ofertas pagas, incluindo evidentemente as da gestora da rede deficitária, a MEO, o que só muito mais tarde viria a ser corrigido com a adoção de um sistema de multifrequências sobre a rede em questão – MFN de SFN).

Finalmente, a lei veio impedir a opacidade que se verificava em todo este processo, impondo que A ANACOM avaliasse, “oficiosamente e anualmente, de forma **rigorosa, transparente e pública**” os preços praticados, “(...) tendo por base **o plano de investimentos elegíveis, a redução do valor do imobilizado e as amortizações**”, a **necessidade de revisão dos preços praticados** pela prestação do serviço de teledifusão aos operadores televisivos (n.º 6 do artigo 4.º da Lei em referência).

Deste modo, a lei que ora se pretende revogar introduziu uma garantia de prestação do serviço de distribuição do sinal de TDT aos operadores de televisão com a qualidade técnica que nunca teve e de acordo com um preço fixado de forma transparente, assente num princípio – de orientação para os custos – justo e **imprescindível**, sobretudo quanto tal serviço é prestado em situação de monopólio.

Ora, a proposta de lei em apreço, embora construída sobre grande parte das normas contidas na lei a revogar, **elimina incompreensivelmente um dos aspetos essenciais do seu núcleo de proteção, em concreto, o princípio da orientação para os custos** na prestação do serviço, princípio que, note-se, nem a própria detentora da rede alguma vez pôs em causa⁴!

⁴ As objeções do operador de rede assentaram, diferentemente – a crer na sua resposta à consulta pública relativa à renovação da licença do DUEF promovida pela ANACOM -, sobre a forma como o operador imputa os custos incorridos à operação e não sobre o princípio da orientação para os custos **a que se vinculou no concurso público**.

De facto, o princípio deixa de ser objeto de referência no n.º 3 do artigo 4.º do projeto de decreto-lei autorizado, bastando-se este (e outras normas projetadas do mesmo dispositivo, como o n.º 4 e o n.º 7) com uma referência à necessidade de se manterem as condições do regime aplicável à data da sua entrada em vigor.

Não é, contudo, esta deficiente técnica legislativa que, sem racional explícito, mantém aspetos do regime a revogar, que suscita os maiores reparos; nem sequer a incongruente redação do n.º 5 do mesmo artigo 4.º quando, ao prever (novos?) acordos celebrados com os operadores televisivos que resultem em alteração dos preços praticados pela prestação do serviço de difusão do sinal ou da capacidade utilizada por cada serviço de programas, contradiz o limite estabelecido no n.º 3 (a não ser que se pretenda obrigar negocialmente os operadores a pagarem mais pelo serviço, ou a diminuir a qualidade do sinal – que corre já em definição standard – para pagarem menos); nem tão pouco a infeliz e desnecessária referência, no n.º 8 do mesmo artigo 4.º, à manutenção da solução tecnológica atual pelo menos até 2030 (permanência do DVB-T em detrimento do DVB-T2 e do MPEG-4 em vez da mais eficiente norma HVEC) – essas duas “exigências” manifestadas pela Altice no seu pedido de renovação de licença já ficariam asseguradas por via regulatória, tal como se pode ler no SPD da ANACOM; O que suscita a oposição da ERC a estas propostas é mesmo a destruição das expectativas dos operadores de televisão na revisão futura dos preços de distribuição do sinal de acordo com princípios de racionalidade económica e de equidade social.

Na verdade, a proposta de lei incorre na ablação de uma garantia legal que, no entender da ERC e por se tratar de suporte indispensável à prestação de serviços de comunicação social a toda a população, beneficia do estatuto dos direitos, liberdades e garantias constitucionais, **estando vedada a sua restrição arbitrária ou não proporcional à defesa de outras garantias de igual dimensão jurídico-constitucional**⁵, que no caso não se vislumbram.

⁵ Os direitos constitucionais “fora do catálogo” dos direitos, liberdades e garantias fundamentais ou os direitos de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias constitucionais constantes do direito internacional ou da legislação infraconstitucional beneficiam do regime daqueles, de acordo com o artigo 17.º da CRP. Canotilho/Vital Moreira notam que a estes direitos se aplica, pelo menos, o regime material do DLG’s fundamentais (CRP anotada, artigos 1.º a 107.º, 4.ª ed. Revista, Coimbra 2007, pp 366 e 376).

Nas circunstâncias atuais da prestação do serviço de distribuição do sinal de TDT aos operadores de televisão, o princípio da orientação para os custos garante, mais do que a previsibilidade dos gastos, **a fundada expectativa de uma redução do preço do serviço**, assim os custos incorridos, tendo como referência o plano de investimentos, a redução do valor do imobilizado e as amortizações, o permitam, de acordo com futuros escrutínios da ANACOM. Ora, ao analisar as deliberações deste regulador sobre o tema, facilmente se percebe que não só **o negócio se encontra praticamente amortizado** como a detentora da rede nunca deixou de ter **resultados líquidos com a operação**, o que permitirá aos operadores de televisão obter a redução do preço praticado pela operadora que, nas circunstâncias atuais de mercado, se mostra desajustado.

Na verdade, não só a avaliação económica efetuada pela ANACOM, aquando do seu sentido provável de decisão (SPD), aprovado em 14.02.2023, sobre o pedido de renovação do direito de utilização do espectro de radiofrequências atribuído à MEO para o serviço de TDT associado ao MUX A, claramente o indicia, como sobretudo o explicitam os operadores privados de televisão SIC e TVI na resposta à consulta sobre o posterior SPD da ANACOM, de 14 de junho de 2023, relativa ao preço atualmente praticado por aquele operador de rede. O operador de televisão SIC, solicitando a revisão em baixa do preço⁶, recorda que, em virtude do decréscimo de interesse da população na oferta de televisão gratuita através da TDT, a MEO vem, como operador líder do segmento de mercado da televisão por assinatura, a beneficiar de um crescimento das suas receitas nesta operação, facto que a própria ANACOM já considerou dever ser levado em conta na determinação do preço do serviço da TDT (*“Numa abordagem integrada, esses rendimentos adicionais deverão ser levados em conta na avaliação dos benefícios indiretos de que a MEO goza neste contexto”*⁷). Esta contabilização, acrescenta a SIC, não é inédita, tendo já sido aplicada pela ANACOM noutras ocasiões⁸.

⁶ Cf. Os comentários da SIC à consulta pública, pp. 2-4.

⁷ Páginas 10 e 11 do relatório de audiência prévia e do procedimento de consulta pública sobre o SPD relativo ao preço cobrado pelo serviço de distribuição do sinal de TDT pela MEO.

⁸ Designadamente no seu Regulamento 1165/2022, sobre a metodologia de cálculo dos custos líquidos da prestação da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à internet em banda larga.

E o operador de televisão TVI, depois de afirmar, em pronúncia relativa a ambas as consultas atrás assinaladas, que a manutenção do *status quo* em relação à TDT, incluindo a manutenção do preço cobrado pelo operador de rede, não serve nem o interesse público nem os interesses dos operadores de televisão, estima que, evidenciando Portugal dos níveis mais elevados de adesão à televisão paga na Europa – obviamente que em virtude da escassa oferta de TDT em sinal aberto –, em 2025 o nível de receitas obtidas pela TVI através da TDT já não será sequer suficiente para cobrir as despesas a suportar com o preço atualmente cobrado pela distribuição do sinal.

Argumenta ainda este operador que a circunstância de, por razões de interesse público, estar legalmente obrigado a entregar o sinal de televisão da TVI aos operadores de cabo (a chamada obrigação de *must-deliver*) e integrando este serviço de programas a oferta gratuita de TDT, o seu poder negocial para exigir dos operadores de distribuição de televisão (cabo e satélite) um preço adequado pelo seu serviço de programas fica desproporcionalmente reduzido, permitindo a tais operadores baixar de forma substantiva o preço que estão dispostos a pagar⁹
10.

Ora, este argumento deixa antever, se não anuncia já, a possibilidade de a TVI vir a abandonar a oferta gratuita da TDT caso as condições de prestação do serviço não sejam revistas de acordo com um princípio de orientação para os custos devidamente ponderado e aplicado¹¹. Seja como for, a proposta de eliminação do princípio de orientação para os custos de acordo com o espaço efetivamente ocupado pelos serviços de programas de televisão no MUX A da TDT, ponderado, conforme estabelecido na Lei que se pretende revogar, de acordo com o plano de investimentos e amortizações efetuados pelo operador de rede, para além de ser

⁹ Recorde-se que o modelo de negócio é substancialmente diferente em ambos os tipos de redes de comunicações eletrónicas: enquanto na TDT em aberto os operadores de televisão, em virtude do alcance e receitas publicitárias que (supostamente) obtêm através dos seus serviços de programas, pagam ao operador de rede para que este lhes preste o serviço de distribuição do sinal em condições satisfatórias, nas redes de distribuição de televisão por assinatura os operadores de televisão recebem um montante negociado com as plataformas para que estas incluam os respetivos serviços de programas na sua oferta, de modo a valorizá-la perante os clientes.

¹⁰ A ser válido, o argumento aplica-se também à SIC e, por maioria de razão, à RTP, operador que, atento o número de serviços de programas a disponibilizar na TDT em sinal aberto, mais penalizado será com a manutenção injustificada de um preço de distribuição ainda elevado.

¹¹ E de eventual reforço das restantes condições de prestação do serviço, designadamente quanto à ampliação da oferta gratuita ou até de natureza técnica.

incompreensível, **levanta sérias questões de constitucionalidade, uma vez que representa um retrocesso, não fundamentado e despido de racionalidade, em matéria de proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que correm o risco de ser ver privados das escassas emissões de televisão em sinal aberto de que atualmente beneficiam.**

Em matéria de reserva de capacidade de difusão no MUX A, não pode também de deixar de se apontar um aparente lapso no n.º 3 do artigo 3.º do projeto de decreto-lei autorizado, quando pretende ver reservada capacidade para um (mais um, supõe-se...) serviço de programas em definição *standard*, quando a capacidade do MUX A acomodaria mais dois. Essa é, aliás, a proposta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2021, de 5 de janeiro, que reafecta o espaço disponível a dois serviços de programas do serviço público, a saber, a RTP-África e um novo serviço de programas dedicado ao conhecimento.

A redação proposta parece eliminar esta possibilidade, com a agravante de prever, no n.º 4 do mesmo artigo 3.º, que a capacidade remanescente face ao único serviço de programas previsto (julga-se, embora não se diga, que em acréscimo aos já existentes) – “que não possa tecnicamente acomodar outros serviços de programas de televisão” – seja livremente utilizada pelo detentor do DUEF.

Daqui resulta também uma opção de restringir as possibilidades de difusão de serviços de programas de televisão através do MUX A, cingido que fica a mais um (e não a mais dois) serviço de programas de televisão, deixando ao mesmo tempo subaproveitada a capacidade do multiplexer (vedado que fica ao operador de rede explorar o espaço vazio que acomode um serviço de programas), para o que não se vislumbra qualquer racional económico.

2. A proposta de estabelecimento de um mecanismo de “compensação por alterações impostas” prevista no artigo 5.º do projeto de decreto-lei autorizado

Outra proposta avançada no diploma sob consulta é a do estabelecimento de um mecanismo de compensação por alterações das “condições relativas ao preço, cobertura e tecnologia da prestação do serviço, previstas nos números 3, 7 e 8” do artigo 4.º.

Recorde-se que as condições de preço estavam já determinadas nos números 3 e 4 do artigo 4.º, assim como as condições de cobertura pelo n.º 7 e as normas técnicas associadas ao serviço no n.º 8 do mesmo dispositivo legal.

De modo que a **primeira dificuldade** que se suscita será a de saber **quem** poderá alterar tais condições que agora o decreto-lei autorizado pretende fixar, embora equacionado hipótese diferente. Quem as poderá alterar? Não sabemos se a Assembleia da República, se o Governo, se os reguladores (neste caso, *contra legem*), se o próprio operador de comunicações eletrónicas titular do direito de utilização de frequências associadas à exploração do MUX A (neste caso, com que limites e com que propósito). O sujeito da frase não está identificado.

A **segunda dificuldade** que se coloca a este propósito é a de saber **por quem** é que o operador titular do DUEF associado ao MUX A será compensado. Sabe-se, pelo n.º 2 do preceito, que o pedido é feito à ANACOM. Mas nada se diz quanto à entidade responsável nem quanto às verbas afetas a essa compensação. Será a ANACOM a entidade que, recebendo o pedido de compensação, desembolsará a quantia necessária? O Governo? Em ambas as hipóteses, com que verbas? Os operadores de televisão? Sobre isto, também nada se diz na norma assinalada...

A **terceira dificuldade** é a de perceber quais os critérios e quais os limites para o cálculo da *prometida* compensação. Caso o preço da prestação do serviço pelos operadores de televisão venha a baixar (sem que, desaparecido o princípio da orientação para os custos, se vislumbre qualquer base legal), a entidade responsável pela compensação pagará o diferencial pela totalidade? Que avaliação será feita e com que critério? Ou que montante assegurará?

A **quarta dificuldade** é a de obter uma resposta à seguinte pergunta: se o n.º 1 do artigo 5.º do projeto de decreto-lei autorizado estabelece a garantia de uma **compensação pela alteração das condições relativas ao preço do serviço** (mas quem promoverá a sua alteração?), à **cobertura** (mas o território não está já, hoje, totalmente coberto?) ou da **tecnologia da prestação do serviço** (mas estas não ficaram blindadas pelo n.º 8 do artigo anterior?), como é que o n.º 2 se basta com a mera demonstração, por parte do requerente, de um **aumento de custos** ou **diminuição de receitas** para ativar o seu direito à dita compensação?

É que afinal parece poder existir, para além das incompreensíveis razões apontadas no número 1, uma compensação por diminuição de receitas, mesmo que o preço do serviço se mantenha. Imaginemos que, por terem sido eliminadas as garantias de preço orientado para os custos ou por qualquer outra razão atendível, os operadores de televisão decidem

abandonar a operação da TDT. É o Estado que vai pagar a ausência de receitas à operadora, mesmo que através dos resultados líquidos da ANACOM? Ou seja, os contribuintes, pelos serviços que deixaram de receber? Configuremos outra hipótese, esta relacionada com o dito aumento de custos: se a operadora de rede decidir aumentar o quadro de pessoal afeto à operação de TDT, ou os respetivos salários; se o operador, para cumprir anomalias detetadas na prestação do serviço que já deveria estar a ser prestado em condições ótimas, se vê na contingência de montar mais torres ou emissores para assegurar a devida cobertura da população, tais custos serão suportados pelo Estado/contribuintes?

3. Da inconstitucionalidade da proposta de lei de autorização administrativa submetida a apreciação

A matéria ora sujeita a parecer da ERC incide sobre direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, sendo por isso matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo da Constituição, “[a]s leis de autorização legislativa devem definir o objeto, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada”.

O Governo submete à ERC a proposta de autorização legislativa que irá solicitar à A.R. para legislar.

De acordo com essa proposta, transposta no artigo 2.º da proposta de autorização, sob a epígrafe “Sentido e extensão”, diz-se o seguinte:

“A autorização legislativa referida no artigo anterior tem o seguinte sentido e extensão:

- a) Estabelecer regras relativas à reserva de capacidade do serviço de transporte e difusão do sinal de TDT;
- b) Estabelecer as condições de prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de televisão, nomeadamente as regras relativas ao preço, cobertura e tecnologia;
- c) Estabelecer regras relativas à compensação do operador de comunicações eletrónicas titular do direito de utilização de espectro de radiofrequências de âmbito nacional para o serviço básico e complementar de TDT associado à exploração do Multiplexer A, caso sejam impostas alterações às condições de prestação do serviço;

- d) Estabelecer regras relativas à fiscalização das condições técnicas de prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de TDT”.

Relativamente a esta matéria, referem Jorge Miranda/Rui Medeiros¹² que “Limite substantivo especialíssimo [das leis de autorização legislativa] é ainda a prescrição de sentido: A lei de autorização tem de definir o sentido da autorização, quer dizer, **o objetivo e o critério** da disciplina legislativa a estabelecer, a **condensação dos princípios** ou a **orientação fundamental** a seguir pelo decreto-lei o pelo decreto-legislativo a emitir de seguida. O sentido é limite *interno* da autorização legislativa – limite quer para o Parlamento, quer para o destinatário e elemento prospetivo para os cidadãos em geral” (negrito nosso).

“Se a lei de autorização não observar os limites a que se encontra adstrita, será inconstitucional(...)”.

Já J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem que “Tem de haver uma **predefinição parlamentar** da orientação política da medida legislativa a adotar. Por exemplo, não basta que a AR autorize o Governo a modificar as penas para certos crimes; importa que defina **o tipo** de penas e determine se é para as aumentar ou para as diminuir. Destes requisitos decorre diretamente o princípio da especialidade das autorizações legislativas, estando claramente **proibidas as autorizações genéricas** (v.g., autorização para rever os impostos sobre o rendimento; autorização para criar crimes e penas até x anos, etc.). (...) Por outro lado, a **eventual junção do projeto de decreto-lei não isenta a Assembleia de definir o objeto, sentido e extensão da autorização**, sob pena de neutralizar inconstitucionalmente o sentido deste preceito” (negritos nossos).

“As leis de autorização que não se conformem com o disposto no presente artigo (v.g. indefinição do objeto, indeterminação do sentido, falta de indicação de prazo) são, obviamente, inconstitucionais¹³.”

Transpondo esta elementar doutrina para o texto da autorização legislativa acima transcrita, verifica-se que a alínea a) apenas **autoriza a estabelecer regras** sobre a reserva de capacidade,

¹² Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pp. 538 e ss.

¹³ *Ob. cit.*, pp. 337 e 338.

não **definindo nem o seu sentido nem a sua extensão**; a al. b) pretende conceder autorização para **estabelecer “as regras relativas ao preço, cobertura e tecnologia”, sem identificá-las ou estabelecer qualquer orientação ou limite**; a al. c) pretende autorizar o Governo a **“estabelecer regras relativas à compensação do operador de comunicações eletrónicas” “caso sejam impostas alterações às condições de prestação do serviço”, sem cuidar de estabelecer os agentes e responsáveis pelas alterações, o tipo de compensação e com que limites**; e a al. d) não diz **que direitos e obrigações** devem ser estabelecidos na definição de “regras relativas à fiscalização das condições técnicas” da prestação do serviço.

Trata-se assim de uma daquelas **“autorizações em branco** ou globais [que] subverteriam a distribuição constitucional de competências”¹⁴, **e por isso claramente inconstitucional**.

Com a agravante de o sentido, extensão e alcance não ficar sequer definido no projeto de decreto-lei autorizado, como tivemos oportunidade de ver.

¹⁴ Jorge Miranda, Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2006, pp. 539.

III. Deliberação

O que fica exposto torna evidente não só a opacidade que encerra esta proposta como a sua deficiente redação.

A eliminação do princípio da orientação para os custos na determinação do preço da operação de distribuição do sinal de TDT através do MUX A, que garante a oferta gratuita de televisão a toda a população, estabelecendo, ao invés, preços máximos e condições mínimas que afinal podem, sem critérios definidos, sofrer alterações, é um fator de instabilidade para a disponibilização de serviços de programas de televisão em sinal aberto e pode inclusivamente, como se viu, comprometer a curto/médio prazo, essa operação.

A introdução de um mecanismo de compensação financeira para situações que não estão suficientemente densificadas nem na proposta de lei de autorização (o que aliás, como se assinalou, seria inconstitucional) nem no projeto de decreto-lei autorizado, sem quaisquer critérios de cálculo ou de atribuição definidos, fazendo, de todo o modo, repercutir no Estado e nos contribuintes o risco pelo exercício de uma atividade privada, neste caso prosseguida pelo operador Altice, também não deixa transparecer qualquer fundamentação associada ao interesse público.

Pelo contrário, esta iniciativa parecer querer responder satisfatoriamente, por via legislativa, a 3 das 5 “condições” colocadas pela Altice para obter a renovação do DUEF associado ao MUX A (as outras duas – emissão da licença por 7 anos, e não pelos habituais 15 anos, e a garantia de manutenção das normas DVB-T e MPEG-4, ao invés de evoluir para o DVB-T 2 e HVEC, foram resolvidas positiva e, na falta de políticas públicas diferenciadoras, de forma razoável, por via regulatória), **tendo como resultado a garantia de prestação, pelo Estado, de uma renda a um operador privado para que este preste um serviço cujos custos se encontrarão**, a crer nas avaliações efetuadas pelo regulador sectorial, **praticamente amortizados**.

Assim, o Conselho Regulador da ERC delibera dar **parecer negativo** à proposta de revogação da Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto, que promoveu o alargamento da oferta de serviços de programas na televisão digital terrestre (TDT) em condições técnicas adequadas e com a garantia do controlo do preço da prestação do serviço de transporte e difusão do sinal de TDT,

uma vez que não se encontra racional que defenda o interesse público e as atividades de comunicação social associadas à TDT, assim como conceder **parecer negativo** à proposta de criação de um mecanismo de compensação ao detentor do respetivo DUEF por perda de receitas ou aumento de custos, uma vez que transfere para o Estado e contribuintes o risco do negócio do operador, à revelia dos princípios e práticas regulatórias hoje vigentes, sem qualquer justificação plausível.

Nos termos do artigo 25.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, sendo esta entidade competente não só para se pronunciar “sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, que lhe são obrigatoriamente submetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo”, o que se acaba de fazer, mas também para, “por sua iniciativa, sugerir ou **propor medidas de natureza política** ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições”, a ERC delibera ainda **recomendar ao Governo** que, no âmbito das suas competências, defina uma política de distribuição gratuita do sinal dos serviços de programas de televisão e de rádio de interesse público, através de soluções que respondam às necessidades das pessoas sem capacidade financeira para subscrever serviços pagos de televisão e da generalidade dos cidadãos, incluindo, se necessário, com recurso a possibilidades tecnológicas que não utilizem o espectro hertziano terrestre, corrigindo as disfuncionalidades concorrenciais e insuficiências do modelo vigente, tendo por base os estudos encomendados e publicados pela ERC, pela ANACOM e mais recentemente pelo próprio Governo (não podendo deixar de se assinalar negativamente o facto de este não ter sido tornado público).

Lisboa, 30 de outubro de 2023

O Conselho Regulador,

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo