



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DELIBERAÇÃO
SOBRE
SUBSÍDIO ATRIBUÍDO A ESTAÇÕES DE RÁDIO
PELO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA
(Aprovada na reunião plenária de 5.DEZ.94)

1 - Face a uma exposição apresentada pelo Conselho de Gerência da Rádio Renascença, em 18 de Fevereiro último, apontando presumíveis irregularidades praticadas no domínio da radiodifusão sonora, a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) debruçou-se sobre a concessão de subsídios, pelo Governo da Região Autónoma da Madeira, a diversas empresas de radiodifusão sonora ali sediadas.

Os factos trazidos ao conhecimento deste Órgão, por se revelarem susceptíveis de pôr em causa, condicionando-as, a liberdade de imprensa e a independência de alguns operadores de rádio perante os poderes político e económico, subsumiam-se às atribuições fixadas à AACS pelas alíneas a) e b) do artigo 3º da Lei nº 15/90, de 30 de Junho.

2 - Aberto o correspondente processo, apurou-se o seguinte:

2.1 - Das oito estações subvencionadas, quatro são propriedade de uma mesma entidade - a sociedade "Ramos, Marques e Vasconcelos, Lda" -, facto que é apontado como "violação flagrante do quadro legal da radiodifusão, designadamente do disposto no número cinco do artigo 2º do Decreto-Lei nº 338/88 de 28 de Setembro (...)".

De acordo com a queixa em referência, a situação "foi também divulgada por diversos meios de comunicação social da Região Autónoma que se fizeram eco da discriminação feita na atribuição dos mencionados subsídios, atentatória da 'independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político' (...)".

2.2 - Os apoios financeiros em questão foram atribuídos através da Resolução nº 728/93, aprovada pelo Conselho do Governo Regional em 15 de Julho do ano transacto e publicada em suplemento ao Jornal Oficial de 28 desse mesmo mês.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-2-

Deste instrumento, tal como rectificado pela Resolução nº779/93, aprovada em 29 de Julho, resultou o seguinte enunciado de subvenções, concedidas ao abrigo do artigo 20º do decreto legislativo regional nº4/93/M, de 26 de Abril (contendo o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para esse ano):

- Posto Emissor do Funchal	- 1.800.000\$00
- Estação Rádio da Madeira	- 1.800.000\$00
- Rádio Clube	- 1.800.000\$00
- Rádio Girão	- 1.800.000\$00
- Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda (1)	- 3.600.000\$00
- Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda (2)	- 3.600.000\$00
- Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda (3)	- 3.600.000\$00
- Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda (4)	- 3.600.000\$00

Como fundamentos genéricos da decisão tomada, a Resolução nº 728/93 invocava, em síntese:

- O papel divulgador das estações radiofónicas madeirenses
- O imperativo de actualização dos seus meios técnicos
- O elevado custo destes.

Mais especificamente, a mesma resolução apontava, como critério de repartição, "as necessidades" das estações e "os apoios já concedidos", explicitando ainda que os subsídios previstos se destinavam à aquisição de "equipamento técnico".

2.3 - Inquirido, por ofício de 28 de Fevereiro último, sobre "os montantes dos subsídios concedidos a cada estação e os critérios para tal atribuição", o Governo Regional veio explicitar, em 5 de Maio, através do chefe do gabinete do Secretário Regional das Finanças, que

Anteriormente à rectificação:

- (1) "Rádio Palmeira"
- (2) "Rádio Zarco"
- (3) "Rádio Sol"
- (4) "Rádio Brava"

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

3

(...) "foram considerados os níveis técnicos já possuídos e as capacidades financeiras das rádios, factores que condicionam e traduzem as necessidades individuais de cada uma delas, tendo-se ainda em conta os subsídios já anteriormente atribuídos a algumas delas, para os mesmos fins".

Mais acrescentou que
(...) "foi igualmente tomado (*sic*) em consideração a natureza local de algumas das estações, as quais, porque situadas em zonas rurais por excelência, contribuem grandemente para a divulgação das características das regiões em causa, preservando assim os respectivos valores culturais e promovendo o seu desenvolvimento".

2.4 - A AACS intentou colher informação suplementar sobre a demonstração dos diversos parâmetros considerados pelo Governo Regional, assim como sobre outros dados objectivos que tivessem sido utilizados para a avaliação do papel das rádios subvencionadas.

Todavia, nem o ofício que capeou a solicitação deste órgão (datado de 27 de Maio), nem aqueles outros que a reiteraram (expedidos a 15 de Julho, primeiro, e a 24 de Outubro, seguidamente) tiveram, até hoje, qualquer resposta.

Os elementos não disponibilizados à Alta Autoridade por esta via tiveram, assim, que ser solicitados às diferentes estações radiofónicas, na parte por elas detida.

Após as necessárias consultas, completadas com as referências que acompanharam a concessão dos correlativos alvarás para o exercício da actividade de radiodifusão sonora (despacho conjunto do Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações e do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e da Juventude, inserto no Diário da República, II série, de 6 de Março de 1989), foi possível reunir dados como a potência de radiação (dBW), número de horas de emissão, tipos de ondas utilizados, postos de trabalho mantidos e montantes dos subsídios recebidos.

Aditou-se-lhes ainda, a título indicativo, uma estimativa de audiências - a única disponível - elaborada pela Markttest, entre 27 de Novembro e 12 de Dezembro de 1993, constante do seu *Bareme Madeira*.

Da conjugação de todos estes vectores resultou o quadro anexo, que proporciona uma visão sintética do circunstancialismo factual subjacente.

./.

14386



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

4

3 - Na recolha da informação indispensável ao seu pronunciamento, esta Alta Autoridade defrontou-se com dificuldades de diversa ordem, conducentes, nalguns casos, a uma definição incompleta ou errónea das situações reais. Assim:

a) O Governo Regional não satisfaz o reiterado pedido de explicitação dos critérios concretamente utilizados para a distribuição das subvenções destinadas às estações radiofónicas, assim como de demonstração, relativamente a cada operador, de estarem reunidos os requisitos exigíveis;

b) A "Empresa do Jornal da Madeira, Lda", proprietária da "Rádio Jornal da Madeira" e, ela mesma, de capital social maioritariamente detido pelo Governo Regional, limitou-se a remeter para a consulta do Jornal Oficial a quantificação dos subsídios recebidos - o que, sem qualquer indicação complementar sobre as respectivas datas, acarretaria uma incompreensível morosidade na localização dos diplomas pertinentes -, ao mesmo tempo que afirmava a impossibilidade de fazer a imputação de verbas jornal/rádio que lhe era pedida, invocando o facto de aquele apoio se destinar essencialmente à componente jornalística da sua actividade;

c) A entidade proprietária das rádios "Sol", "Brava", "Zarco" e "Palmeira" - a empresa "Ramos, Marques e Vasconcelos, Lda" -, contrariando a própria evidência das resoluções 728/93 e 779/93 (5), informou que aquelas operadoras "não recebem, nem receberam subsídios, limitando-se apenas, no tocante ao sector público, a divulgar material publicitário, como o fazem outras estações emissoras e a imprensa escrita".

(5) Relembre-se que o primeiro destes instrumentos, ao evocar os fundamentos do apoio financeiro às "Estações de Rádio Madeirenses", refere literalmente a atribuição de "um subsídio no valor global de 21.600.000\$00, destinado à aquisição por aquelas de equipamento técnico", sendo certo que as rádios "Sol", "Brava", "Zarco" e "Palmeira" figuram expressamente entre os destinatários dos apoios regionais.

./.

14367



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

5

4 - Se olharmos mais de perto, entrecruzando-os, os elementos apesar de tudo recolhidos, não poderemos deixar de verificar a ocorrência de situações contrárias a alguns dos postulados essenciais do Estado de direito democrático (6), nomeadamente ao princípio da igualdade, quer na formulação genérica do artigo 13º da Constituição, quer na sua aplicação ao campo mediático, tal como inscrita no número 4 do artigo 38º da Lei Fundamental:

"O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória (...)"

Para além disso, o respeito pelas regras da leal competição entre os agentes económicos impõe aos poderes públicos a prossecução do escopo previsto no artigo 81º, alínea f), do mesmo articulado:

"Assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas",

o que implica a ilegitimidade das intervenções propiciadoras de qualquer favorecimento financeiro, ou de regime, a uma empresa ou segmento específico de empresas, com distorção dos mecanismos do mercado.

É isso mesmo que assinala o artigo 11º, nº 1 da Lei de Defesa da Concorrência (D.L. 371/93, de 29 de Outubro).

"Os auxílios a empresas concedidos por um Estado ou qualquer outro ente público não poderão restringir ou afectar de forma significativa a concorrência no todo ou em parte do mercado".

(6) Princípio fundador do regime constitucional português, o Estado de direito democrático implica o "pluralismo de expressão" e a "garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais" (artº 2º da Lei Fundamental).

./.

14388



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

6

4.1 - Tendo presentes estes princípios, ao maior volume do apoio oficial a algumas das estações madeirenses deveria corresponder a reunião, nas beneficiárias, de um conjunto coerente de parâmetros, aliás invocados pelo Governo Regional no diploma de concessão. Não é isso, no entanto, que se pode observar:

a) Estando a potência de emissão de um posto radiofónico estreitamente associada à sua área de serviço, seria exigível que a uma maior amplitude da cobertura correspondesse um esforço proporcional de apoio, por parte da Administração Regional. Porém, três dos quatro casos de subsídios mais elevados, de entre aqueles que foram atribuídos durante o ano de 1993, disseram respeito a operadores (as rádios "Palmeira", "Sol" e "Brava", todas elas pertença de uma única empresa) com potência (27 dBW) inferior à de outras empresas (aqui, de 30 dBW) que, pertencendo embora a entidades distintas (o "Posto Emissor do Funchal" e a "Rádio Girão"), receberam apenas metade da verba concedida às primeiras (1,8 contra 3,6 milhões de escudos);

b) Seria de pressupor, da mesma forma, que a audiência imputável a cada estação estabelecesse uma relação com as subvenções recebidas, em moldes directamente proporcionais (premiando-se, assim, uma intervenção mais extensa junto das populações) ou em termos de proporção inversa (privilegiando-se as situações de maior isolamento e mercados mais reduzidos).

Mas o facto é que nenhum destes critérios se mostra congruente aplicado.

Se nos colocarmos na óptica da proporção directa, verificaremos que as quatro rádios da firma "Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda", possuidoras, em conjunto com o "Rádio Clube do Funchal", de uma audiência estimada de 14.7 milhares de indivíduos (25,6% dos ouvintes), congregaram, por si sós, 10.6 milhões de escudos (66,6% do total); se a perspectiva for a da relação inversa, concluiremos que receberam tratamento financeiro idêntico (subsídio de 1,8 milhões de escudos) casos tão díspares como os do "Posto Emissor do Funchal" e da "Rádio Girão", ou da "Estação Rádio da Madeira" e da "Rádio Zarco".

./.

14389



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

7

Esta última personifica, aliás, a hipótese de maior desconformidade: com uma audiência estimada de 4 milhares de ouvintes, ultrapassada apenas pelo "Posto Emissor do Funchal" e pela "Rádio Girão", a "Rádio Zarco" recebeu um apoio financeiro duplo do que àquelas coube, exactamente nos mesmos moldes ocorridos com estações (a "Rádio Jornal da Madeira" e a "Estação Rádio da Madeira") possuidoras de audiências inferiores à sua;

c) Se atendermos, agora, ao número de postos de trabalho envolvidos em cada uma das rádios - contexto este que não pode deixar de merecer um tratamento financeiro pautado pela regra da proporcionalidade -, teremos que as destinatárias das subvenções mais elevadas ("Zarco", "Palmeira", "Sol" e "Brava") ocupam, duas a duas (por força das sinergias criadas entre si), 15/14 pessoas, número inferior, em cômputo individual, ao de todas as restantes (com a única excepção da "Estação Rádio da Madeira"). Todavia, os subsídios que estas receberam representam 50% dos auferidos por cada uma das emissoras pertencentes à "Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda";

d) Analisado o número de horas de emissão fixado às diversas rádios madeirenses aquando do respectivo licenciamento, depara-se-nos uma grelha que imputa os mais baixos valores (10 horas) precisamente aos quatro postos que auferiram maior financiamento, quando é certo que os restantes cinco estão no ar, em média (apenas desfeita - e, mesmo aqui, com larga vantagem para ele - pelo "Rádio Clube do Funchal"), durante o dobro do tempo;

e) Também os tipos de ondas utilizados por cada operador estão longe de encontrarem uma expressão coerente nos auxílios praticados pelo Governo Regional, uma vez que os dois casos de emissão em ondas distintas (onda média e frequência modulada) - os da "Estação Rádio da Madeira" e do "Posto Emissor do Funchal" - se situam no nível inferior de financiamento. Não é, pois, na acumulação de encargos decorrente da transmissão em OM e FM, inexistente nas rádios "Zarco", "Palmeira", "Sol" e "Brava", que se encontrará fundamento para o regime privilegiado por estas usufruído.

./.

14390



2

ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

8

4.2 - É certo que, invocando a resolução 728/93 "os apoios já concedidos", poder-se-ia admitir que o Governo Regional teria intentado corrigir, nesse ano, assimetrias anteriormente ocorridas, através da simples majoração do auxílio concedido aos operadores antes desfavorecidos. Mas não é essa a conclusão permitida pelos elementos que a AACS logrou obter, apesar da falta ou insuficiência de colaboração já apontada.

Com efeito, para que fosse possível surpreender uma evolução eventualmente correctora nos subsídios, necessário se tornaria que o tratamento dispensado à "Estação Rádio da Madeira" e ao "Posto Emissor do Funchal" (que haviam recebido, em anos precedentes, apoios declarados de 2,65 e 3,89 milhões de escudos, respectivamente, sendo credores, por isso, de um menor nível de financiamento em 1993) tivesse paralelismo com o concedido à "Rádio Girão" e à "Rádio Clube do Funchal". Ora, a verdade é que, embora estas afirmem não terem auferido qualquer subvenção em anos passados, acabaram por ser equiparadas àquelas duas estações, em 1993, no montante distribuído (o mais baixo dos valores em presença), sem qualquer compensação - em moldes análogos aos praticados no caso da "Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda" - pela inexistência de subvenções anteriores.

5 - A resposta remetida à AACS (após insistência, note-se) por esta última entidade suscita, aliás, uma outra questão: a da retribuição paga às estações madeirenses pela divulgação de materiais publicitários que se presume recaírem no conceito de publicidade institucional.

De acordo com informações divulgadas pela imprensa periódica, o Governo Regional celebrou "contratos de prestação de serviços de actividade radiofónica", tendo em vista a divulgação e promoção das principais medidas e iniciativas governamentais de interesse geral regional, com apenas algumas das rádios do arquipélago, o que se teria traduzido em benefício acrescido para a firma "Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda".

./.

14391



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

9

Não obstante ter solicitado ao Executivo madeirense, a respeito deste contrato, "cópia do respectivo clausulado, assim como qualquer outra documentação relacionada com a sua celebração", a Alta Autoridade para a Comunicação Social não recebeu os elementos pretendidos, por ausência total de resposta ao ofício inicial e às insistências posteriores.

O silêncio do Governo Regional é tanto mais lesivo do apuramento da verdade dos factos quanto é certo que as notícias vindas a lume - e confirmadas, de resto, pelo expediente trocado com a "Rádio Girão" - sugerem a emergência de resultados diferenciados no acesso à publicidade institucional promovida pela Administração Pública da Madeira.

6 - O quadro que ficou descrito encerra fortes indícios da ocorrência de situações especialmente favoráveis a algumas das estações radiofónicas existentes na Região Autónoma, por inobservância do princípio da igualdade e de pressupostos essenciais à livre e leal concorrência.

Para além disso, os comportamentos visados na exposição em apreço afiguram-se passíveis de apreciação - que não compete a esta Alta Autoridade - à luz das normas reguladoras da validade dos actos administrativos, o que poderá conduzir, com a inerente quebra de segurança do tráfego jurídico, à destruição dos seus efeitos de direito.

7 - Tais factos assumem particular relevo pelo facto de a principal beneficiária dos apoios concedidos pelo Governo Regional - a empresa "Ramos, Marques & Vasconcelos, Lda" - ter entre os seus accionistas (com uma participação próxima dos 30%) o secretário-geral e líder parlamentar do PSD-Madeira. Não podendo estar em causa o exercício, pelos elementos da classe política, do direito à livre iniciativa (aqui consubstanciado no exercício da actividade radiofónica), certo é que dele advêm especiais responsabilidades, no sentido do afastamento de quaisquer situações comprometedoras da independência dos meios de comunicação social face aos órgãos do Estado e aos seus titulares.

Recorde-se, a propósito, o disposto no artigo 266º, nº2, da Constituição:

./.

14392



2

ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

10

"Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade".

8 - Cumpre, enfim, assinalar que a produção dos factos vertentes terá sido facilitada pela ausência, na Região Autónoma da Madeira, de um quadro regulador preciso, em matéria de auxílio oficial aos meios de comunicação social, à data da aprovação da resolução 728/93 (15 de Julho desse ano).

A lacuna foi preenchida pela portaria 138/93, publicada em 19 do mesmo mês (apenas quatro dias após a decisão do Executivo Regional que deu origem ao presente processo), mas apenas parcialmente, já que o diploma é omissivo quanto a aspectos como a fixação dos prazos para apresentação de candidaturas e conclusão dos procedimentos subsequentes, ou a determinação dos critérios de rateio das verbas disponíveis, em função das candidaturas concorrentes.

Subsistem, assim, factores regulamentares de indefinição e discricionariedade que podem inquinar futuras atribuições de auxílios estatais aos média da Região Autónoma.

Tudo visto,

A Alta Autoridade para a Comunicação Social, tendo procedido, no seguimento de uma exposição apresentada pela Rádio Renascença, à análise dos subsídios atribuídos pelo Governo Regional da Madeira, no ano de 1993, a diversas estações de radiodifusão sonora:

1 - Considera terem ficado reunidos, no âmbito do correlativo processo, suficientes indícios da ocorrência de situações lesivas da exigência constitucional de não discriminação no apoio aos órgãos de comunicação social;

2 - Salaria a necessidade de a concessão de subsídios congéneres, pelo Governo Regional da Madeira, assentar em parâmetros legais precisos e processar-se em moldes que respeitem a igualdade de tratamento dos diversos candidatos, assim como as regras da concorrência.

./.

14 393



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

11

A AACS não pode, ainda, silenciar a reiterada falta de colaboração a que se confrontou na instrução do presente processo, lamentando as dificuldades opostas ao exercício das suas atribuições por parte de algumas entidades, públicas e privadas.

Esta deliberação foi aprovada por maioria, com votos a favor de José Maria Gonçalves Pereira, Artur Portela, José Garibaldi, Cristina Figueiredo, Beltrão de Carvalho, Assis Ferreira e Maria de Lurdes Breu, e contra, com declaração de voto, de Torquato da Luz.

Alta Autoridade para a Comunicação Social,
em 5 de Dezembro de 1994

O Presidente

José Maria Gonçalves Pereira
Juiz Conselheiro

2 ANEXOS: 1 quadro e 1 declaração de voto

/AM



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DELIBERAÇÃO SOBRE SUBSÍDIO ATRIBUÍDO A ESTAÇÕES DE RÁDIO PELO GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA

QUADRO COMPARATIVO

RÁDIOS	Potência (PAR)	Horas de emissão	Tipos de onda	Postos de trabalho	Audiência estimada	Subsídios (milhões de escudos)	
	d BW					totais 1993	totais anos anteriores
Rádio Clube do Funchal	26	16	FM	8	n.d.	1.8	-
Rádio Jornal da Madeira	30	24	FM	10	2.9	n.d.	n.d.
Estação Rádio da Madeira	26	19	FM OM	4	3.9	1.8	2.65
Posto Emissor do Funchal	30	24	FM OM	23	31.6	1.8	3.89
Rádio Girão (Câmara de Lobos)	30	24	FM	12	4.2	1.8	-
Rádio Zarco (Machico)	30	10	FM	15*	4.0	3.6	?
Rádio Palmeira (Stª Cruz)	27	10	FM		10.7	3.6	?
Rádio Sol (Porta do Sol)	27	10	FM	14*	10.7	3.6	?
Rádio Brava (Ribeira Brava)	27	10	FM		10.7	3.6	?

(*) Os números fornecidos à AACS correspondem à organização das rádios Zarco, Palmeira, Sol e Brava em dois "Centros de Produção", cada um dos quais fundindo os meios humanos de duas das estações. Daí que os seus trabalhadores se apresentem como elemento agregado.

(n.d.) Valor não determinado.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

Deliberação sobre subsídio atribuído a estações de rádio
pelo Governo Regional da Madeira

O quadro de actuação da Alta Autoridade para a Comunicação Social é definido pela Constituição da República e, entre outra legislação, pela Lei nº 15/90, de 30 de Junho.

Não me parece que, entre as atribuições e competências constitucionais e legais da AACS, esteja a de pronunciar-se sobre a questão específica aqui tratada.

Este o motivo por que votei contra.

Torquato da Luz
05.DEZ.94

TL/AM