



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER SOBRE

REVISÃO DA LEI Nº 15/90, DE 30 DE JUNHO (Aprovado na reunião plenária de 14.FEV.96)

I

1. O presente texto visa corresponder à solicitação dirigida a esta Alta Autoridade pelo Senhor Secretário de Estado da Comunicação Social, por ofício aqui entrado em 4 de Janeiro de 1996, no sentido de se pronunciar sobre o alcance de que se poderiam revestir as anunciadas alterações à Lei 15/90, de 30 de Junho.

Importa sublinhar, antes de tudo, que este parecer incidirá, essencialmente, sobre aspectos de regime e funcionamento da AACS, e não sobre a própria concepção estruturante deste Órgão, uma vez que ela resulta suficientemente clara e balizadora do dispositivo constitucional que se lhe refere (art.39º), assim como do actual Programa do Governo.

Neste circunstancialismo, entendeu, pois, a Alta Autoridade para a Comunicação Social abster-se de emitir qualquer juízo sobre a sua composição, ou sobre o teor das atribuições que constitucionalmente lhe estão consignadas, remetendo a revisão de uma e outras para a sede político-parlamentar apropriada.

2. Estas cautelas não devem ser interpretadas como alheamento da AACS do propósito de contribuir para o aperfeiçoamento de aspectos substantivos da sua lei orgânica, na medida em que ele permita um melhor desempenho das atribuições que lhe estão cometidas e, até, das suas responsabilidades como órgão regulador. Significa, apenas, que todas as propostas adiante formuladas pretenderam situar-se dentro do modelo constitucional vigente - independentemente do juízo que sobre ele se produza-, com a conseqüente devolução aos órgãos de soberania competentes de qualquer modificação dessa mesma matriz.

3. De um modo geral, pode dizer-se que as sugestões adiante formuladas visam fundamentalmente dois objectivos: por um lado, o enriquecimento do actual enunciado atributivo, tendo em consideração a importância do papel institucional reservado à Alta Autoridade para a Comunicação Social; por outro, o reforço dos mecanismos adjectivos e sancionatórios indispensáveis ao cumprimento das missões em que ele se desdobra.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

4. Por razões de economia e clareza expositiva, optou-se por enunciar, de forma sumária, as questões suscitadas por alguns dos preceitos da Lei 15/90, aditando às reflexões desta Alta Autoridade, sempre que convenientes, as linhas mestras da sua possível resolução. A seguir se alinham, para tanto, os preceitos relevantes:

II

ARTIGO 3º (Atribuições)

A proeminência da designação atribuída a este Órgão - na esteira, aliás, de um antigo congénere francês - supõe um conjunto de atribuições e competências que estão para além do figurino constante do actual articulado. Impõe-se, por isso, que a AACS possa ser chamada a intervir (ou que o faça por iniciativa própria) em matérias arredadas da redacção até agora vigente, ou cuja plena assunção suscita compreensíveis reservas, sem que tais funções estejam subtraídas, em rigor, de uma instância reguladora com as características do modelo da Alta Autoridade. Estão nestas condições:

- A protecção dos menores e de outros públicos mais sensíveis, perante fenómenos como o crescimento da violência televisiva;
- O acompanhamento da forma por que os operadores de rádio e televisão cumprem os objectivos subjacentes ao seu licenciamento, bem como os fins das actividades radiofónica e televisiva;
- A apreciação da chamada "publicidade institucional".

Note-se que estas novas atribuições, a merecerem consagração, devem ser vistas sobretudo numa óptica pedagógica/exortativa, e não numa perspectiva fiscalizadora/repressiva, já que esta última não se compadece com o perfil e os meios da AACS, antes tem a ver com as funções tipicamente administrativas de outros órgãos do Estado.

ARTIGO 4º (Competências)

Alínea g): Para melhor clarificação dos poderes da AACS no domínio da radiodifusão sonora, justifica-se uma referência explícita, nesta sede legal, à transmissão dos correspondentes alvarás; face ao que se aduziu a propósito

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

do artigo 3º, tem-se como igualmente justificado que ela seja chamada a pronunciar-se, em momento prévio, quanto à respectiva renovação.

Alínea j): Não se vê razão para submeter os relatórios da Alta Autoridade a uma periodicidade anual, quando ela pode ser inferior (como hoje sucede, julga-se que com vantagem). Poderia, sim, submeter-se àquele ritmo uma apreciação global sobre a evolução do sector da comunicação social - até aqui não cometida ao seu órgão regulador.

Alínea l): Para prevenir um alargamento incontrolado das áreas de intervenção da AACS, conviria aditar, a seguir a "Apreciar", a expressão *no âmbito das suas atribuições*.

Além destes pontos, tem-se como amplamente justificável o aditamento de duas competências que não constam do elenco vigente, muito embora se enquadrem inteiramente nas atribuições genéricas desta Alta Autoridade, enquanto instância de salvaguarda da liberdade e independência dos órgãos de informação:

- A verificação dos pressupostos factuais subjacentes ao funcionamento da cláusula de consciência dos jornalistas;
- A emissão de parecer sobre as medidas legislativas que tenham a ver com matérias sujeitas à intervenção da AACS.

ARTIGO 5º

(Natureza das deliberações)

A ter lugar, o juízo sobre a ocorrência de desvio profundo da orientação editorial de um órgão informativo, para efeitos da invocação da cláusula de consciência, deverá revestir-se de natureza vinculativa. Da mesma forma, serão necessariamente vinculativas (embora a actual redacção deste artigo o omita) as classificações atribuídas pela AACS às publicações periódicas.

ARTIGO 6º

(Nomeação e exoneração dos directores)

Nº1: Este dispositivo só tem razão de ser quando aplicado às situações de nomeação e destituição dos directores, já que a sua exoneração,

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

a pedido dos próprios, torna descabida a intervenção ratificadora da Alta Autoridade. Convirá esclarecer isso mesmo no nº1 deste preceito, ainda que o mesmo resultado não esteja vedado ao intérprete da lei.

Com o mesmo objectivo clarificador, seria útil o aditamento do caso dos directores-adjuntos e subdirectores à previsão legal, por estarem também aqui presentes os motivos justificadores do parecer exigível para a nomeação e destituição dos directores.

Nº3: Por incongruente com o sentido global dos poderes de controlo previstos neste artigo, e de difícil compaginação com a natureza prévia que lhes é inculcada pelo nº4 do artigo 39º da Constituição, sugere-se a eliminação do actual nº3.

ARTIGO 7º

(Recusa do direito de resposta)

Nº3: Não pode deixar de se considerar aberrante o facto de a lei confiar ao GAI, serviço sujeito à tutela governamental, o processamento de contra-ordenações cominadas para o desrespeito de um órgão independente como a AACS. Deve ser ela própria, pois, a proceder à instrução daqueles processos e à aplicação das coimas correspondentes.

Nº4: Motivos de mero realismo levam a que o prazo de deliberação estabelecido neste número deva ser contado apenas a partir do termo da instrução dos processos (e não, como agora se prevê, desde a recepção do recurso). A não ser assim, a Alta Autoridade ver-se-ia obrigada, para cumprimento rigoroso dos prazos legais, a subestimar a observância do contraditório, ou a ignorar mesmo alguns elementos essenciais à sua decisão, cada vez que as partes no processo, ou terceiros, lhe não confiassem, em tempo útil, as informações e documentos solicitados.

Em contrapartida, e para não se lesar a celeridade processual exigível, poder-se-ia reduzir para oito dias o prazo decisório contado após a conclusão da fase instrutória.

Em complemento das propostas anteriores, e à semelhança do que esta Alta Autoridade já sugeriu no contexto da revisão da Lei de Imprensa, justificar-se-ia a cominação de *desobediência qualificada* para os casos de recusa de publicação ou difusão da resposta, quando ordenada pela AACS, pois a formulação em tela não prevê sanção específica para a hipótese e os

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

tribunais - compreensivelmente - têm-se mostrado contrários à directa aplicação do Código Penal a tal caso.

ARTIGO 8º (Dever de colaboração)

Notam-se duas flagrantes lacunas, que importa sobremaneira preencher, neste preceito: a ausência de sanção para o incumprimento de um dever que é essencial ao cabal desempenho e prestígio da Alta Autoridade; e a omissão de qualquer prazo (10 dias afigurar-se-iam razoáveis) para a satisfação desta mesma obrigação.

ARTIGO 10º (Incapacidade e incompatibilidades)

Por estar em contradição com o regime de exclusividade previsto para os membros da AACS, na sequência da legislação sobre incompatibilidades aplicável aos titulares de altos cargos públicos e equiparados (que se deve considerar derogatória deste preceito), entende-se mais curial que a Lei em apreço se limite à simples remissão, na circunstância, para aquela norma de âmbito genérico.

ARTIGO 11º (Posse)

O dispositivo actual assenta em exclusivo na figura dos membros *eleitos*, quando é certo que uma expressão mais abrangente - como *designados* - poderia evitar dificuldades na determinação da data da posse (evitando assim que o calendário da designação e empossamento dos membros não escolhidos pela Assembleia da República possa ser tão amplamente condicionado pelo Parlamento). A ter-se em conta esta sugestão, haveria lugar a empossamentos distintos para os vários tipos de membros, ou, caso se preferisse, à dilação da sua posse conjunta para momento posterior ao da designação do último deles.

./.

4347



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

ARTIGO 12º (Duração do mandato)

Nº1: A presente redacção deste artigo fixa uma extensão de mandato que inculca a excessiva subordinação da Alta Autoridade - órgão por natureza independente e que deveria estar acima das flutuações políticas - à duração das legislaturas parlamentares. Compreender-se-ia, por isso, o estabelecimento, pelo menos para os seus membros com origem diferente, de um horizonte temporal distinto (por exemplo, 5 anos).

Nº2: Sendo regra, no nosso ordenamento jurídico-constitucional, a inexistência de limites à renovação dos mandatos (embora com a excepção prevista para o Presidente da República), justificar-se-ia fosse eliminada a restrição estatuída neste preceito.

Ainda neste contexto, uma melhor consonância entre os nºs 2 e 3 do artigo 12º levaria ao aditamento do adjectivo *próprios* ao substantivo *mandatos*, na parte final do nº2.

ARTIGO 15º (Perda do mandato)

Na alínea b) do número 1 atribui-se à Alta Autoridade um poder discricionário na justificação das eventuais faltas dos seus membros. Para redução dessa carga excessiva, haverá que construir a formulação de modo mais objectivizante e condicionador da decisão: (...) *salvo invocação, perante o plenário, de motivo atendível.*

ARTIGO 16º (Direitos e regalias)

Ao definir o estatuto retributivo e as regalias sociais atinentes aos membros da Alta Autoridade, o legislador da Lei 15/90 socorreu-se de uma fórmula demasiado genérica e desenraizada da inserção logística deste Órgão. Na verdade, o facto de não ter sido relevada, para os efeitos apontados, a sua proximidade da Assembleia da República, assim como o estatuto superveniente de exclusividade imposto pela Lei nº 28/95, de 18 de Agosto, acabou por proporcionar distorções anómalas entre o regime aplicável aos membros, por um lado, e aos funcionários do serviço de apoio, por outro, em

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

moldes claramente inferiorizadores dos primeiros. Esta assimetria manifesta-se no domínio remuneratório, mas também no de algumas prestações complementares e outras regalias de ordem social (como o regime da assistência na doença), parecendo por isso digna de melhor ponderação nas suas duas vertentes, até porque ambas contribuem para a dignidade institucional da AACS.

ARTIGO 17º (Deveres)

Tendo-se suscitado dúvidas sobre o preciso alcance do dever de sigilo inscrito na alínea c) do número 1, importa clarificar a sua redacção, por forma a estendê-lo, indiferentemente, às questões ou processos pendentes e às posições expressas sobre eles (e não às condutas seguidas pelos membros em relação aos casos já concluídos).

ARTIGO 20º (Ordem de trabalhos)

O mecanismo definidor da ordem de trabalhos consagrado no número 1 é manifestamente inexecutável, dada a natural imprevisibilidade, com uma semana de antecedência, das matérias emergentes para a reunião seguinte; não o consentem o ritmo da recepção das queixas e consultas, nem o da instrução dos processos em curso, sempre sujeito a factores incontrolláveis. Parece, assim, mais razoável a fixação de um período mínimo de antecedência (48h, por hipótese) para a determinação dos assuntos a tratar em cada plenário.

ARTIGO 22º (Deliberações)

A cometerem-se à Alta Autoridade, explicitamente, poderes determinantes para o funcionamento da cláusula de consciência, tornar-se-ia aconselhável a recondução da correlativa deliberação à maioria qualificada imposta pelo número 2 deste artigo. Pela importância e significado de que se rodeia, é igualmente justificável a submissão a idêntica maioria do parecer relativo à nomeação ou destituição dos directores dos órgãos de comunicação social do sector público e equiparados.

./.

4349



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 8 -

A previsão de um prazo que possa funcionar como regra geral para a produção das deliberações da AACS teria a dupla virtualidade de introduzir maior segurança na expectativa de todos aqueles que se lhe dirijam, ou sejam abrangidos pelas suas decisões, e de estabelecer um compromisso público, em termos de imagem, no tratamento dos processos. Nesse sentido, afigura-se aceitável, em princípio, um prazo de 20 dias após o termo da instrução, ou de 45 dias a partir da recepção das queixas.

ARTIGO 23º

(Publicidade das deliberações)

Apesar das alterações trazidas a este artigo pela Lei 30/94, de 29 de Agosto, com o objectivo de reforçar a tutela das directivas e recomendações da AACS, subsiste uma lacuna assinalável quanto ao sancionamento de eventuais irregularidades respeitantes ao relevo imposto àquelas deliberações. Deixa-se aqui o testemunho desta insuficiência, ainda que com a convicção de que ela se deve, antes de mais, a imperfeições da legislação aplicável às notas oficiosas (para onde remete, afinal, o número 1 do artigo 23º).

ARTIGO 25º

(Encargos, pessoal e instalações)

Nº2: Contrariando elementares requisitos de funcionalidade, a lei não atribui directamente à AACS a possibilidade de mobilizar os meios humanos indispensáveis ao exercício das atribuições que lhe competem, na hipótese de a Assembleia da República não dispor de capacidade para a satisfação das suas necessidades (situação de resto já amplamente documentada). Espera-se, por isso, que a formulação do preceito possa ser revista de forma a permitir um outro protagonismo da Alta Autoridade, embora no estrito respeito das dotações orçamentais que lhe sejam atribuídas pelo parlamento.

Tendo presentes as limitações temporais resultantes do regime comum dos destacamentos e requisições de funcionários da Administração, e bem assim as soluções de rotura que elas podem impor à actividade corrente da AACS, julga-se inteiramente aconselhável a aplicação às actuais situações (como, de resto, às constituendas) de uma duração por tempo indeterminado, aliás admitida, desde que legalmente autonomizada, por aquele regime legal.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 9 -

Nº3: Face a alguma indefinição existente no domínio do relacionamento entre o serviço de apoio e os membros da Alta Autoridade, é de ponderar a consagração, neste passo, de uma assessoria directa, tanto técnica como administrativa, dos elementos desse serviço ao desempenho das tarefas distribuídas aos titulares do órgão, independentemente do poder mais vasto de superintendência que a lei (art. 18º, nº1) confere ao seu presidente.

ARTIGO 26º (Coimas)

A segunda parte do artigo, introduzida por "bem como as que (...)", traduz-se numa sobrecarga tão dispersiva como nebulosa das incumbências da Alta Autoridade. Importa, pois, proceder à sua eliminação.

III

Para além dos comentários e sugestões que precedem, julga-se ainda de relevar algumas omissões do legislador que carecem de reparação, em sede normativa apropriada. Porque não se enquadram com precisão no articulado vigente, enunciam-se de forma autónoma:

a) A Lei nº 15/90 nada dispõe quanto ao eventual recurso das deliberações da AACS. Há todo o interesse em clarificar a questão, até porque um recente acórdão do Supremo Tribunal Administrativo acaba de a equacionar em moldes que, a fazerem jurisprudência, alteram significativamente a prática seguida até hoje, em matéria de direito de resposta (retirando-o da alçada da jurisdição administrativa).

Nesse sentido, poder-se-ia estabelecer a regra geral da recorribilidade, para os tribunais competentes, dos actos praticados pela Alta Autoridade no exercício de funções administrativas *stricto sensu*;

b) A lei orgânica da AACS não fixa qualquer prazo para a formulação das queixas que lhe são dirigidas, o que gera inconvenientes manifestos: insegurança e incerteza jurídicas, dificuldades acrescidas na produção de prova, inviabilização de depoimentos pessoais...

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 10 -

Importa, por isso, introduzir-lhe um limite temporal (em princípio, dois meses), para a apresentação dessas queixas, sem o que se entenderá extinta a possibilidade de procedimento perante a AACCS;

c) Conviria aditar ao texto vigente uma norma semelhante àquela de que beneficiava o Conselho de Imprensa, visando inteirar a Alta Autoridade das decisões judiciais e deontológicas sobre matérias conexas com a liberdade de imprensa e o direito à informação.

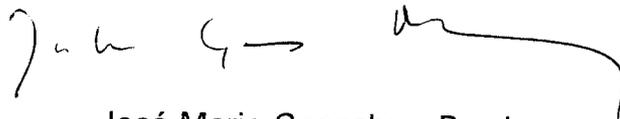
Transcreve-se, em especial, o nº 1 do artigo 21º da Lei nº 31/78, de 20 de Junho:

"Os tribunais enviarão ao Conselho cópia das sentenças proferidas em processos de abuso e violação da liberdade de imprensa e em geral contra a liberdade de informação."

Este parecer foi aprovado por unanimidade, com uma declaração de voto.

Alta Autoridade para a Comunicação Social,
em 14 de Fevereiro de 1996

O Presidente



José Maria Gonçalves Pereira
Juiz-Conselheiro

/AM



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DECLARAÇÃO DE VOTO

sobre o Parecer quanto às Eventuais Modificações
da Lei Orgânica da Alta Autoridade

Voto favoravelmente, em termos globais, o parecer da Alta Autoridade sobre Eventuais Modificações da Lei Orgânica deste órgão, solicitado pelo Senhor Secretário de Estado da Comunicação Social.

Entendo, porém, que a Alta Autoridade não se devia abster de emitir juízos e propostas sobre os artigos da Lei que referem a sua composição e as suas atribuições.

Sei, naturalmente, que essa composição e essas atribuições estão constitucionalmente consagradas, pelo que excedem o âmbito das anunciadas alterações à Lei nº 15/90, de 30 de Junho, às quais o Governo se propõe, nesta fase, meter ombros.

Ocorre, no entanto, que, se não formalmente, na prática, o debate sobre a revisão constitucional está aberto e faz o seu caminho, nos domínios da opinião política, da opinião pública.

Ocorre que a Alta Autoridade para a Comunicação Social foi, e continua a ser, objecto de críticas profundas, sérias e, do meu ponto de vista, em grande parte justificadas.

Ocorre que o objecto fundamental dessas críticas reside, justamente, na composição do órgão, o seu chamado "pecado original", e no teor das atribuições que constitucionalmente lhe estão consignadas.

Falando da composição do órgão, do seu "pecado original", falo da sua alegada "governamentalização", das designações governamentais, das cooptações em "círculo fechado" que as potenciam, da efectiva falta de abertura da AACS aos meios culturais, aos profissionais e empresários de comunicação social, aos representantes dos consumidores dos media.

A composição do órgão e as suas atribuições são os aspectos cruciais que alimentam o já debate e decidirão, em sede político-parlamentar, o destino do órgão, o seu novo formato, a sua nova imagem, a sua nova prática ou a sua substituição.

Parece-me, assim, escasso, tímido, o alcance deste parecer de um órgão também político que deveria ter, e produzir, uma posição clara, sobre a sua estrutura, o seu papel, as suas atribuições, com base numa experiência de quase seis anos.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-2-

Por se me afigurar deste modo, considero que o presente parecer da AACS abordará o tecnicamente prioritário mas não enfrenta o politicamente Prioritário.

Isto quanto à oportunidade de alargar o parecer solicitado a matérias também constitucionais, até porque o Senhor Secretário de Estado da Comunicação Social, decerto, não apenas estará já formando, sobre estas questões, uma opinião, como participará activamente no debate sobre a revisão constitucional, sendo elemento determinante para a definição da atitude de um sector parlamentar fundamental.

Quanto à delicadeza de um debate interno na AACS sobre a sua própria forma de composição, envolvendo também membros designados por disposições constitucionais e legais alegadamente controversas, o problema só pode estar decerto superado pela independência que todos os vogais reiteradamente proclamam e a Lei impõe.

Sendo, para o signatário, assim, e não sendo este o entendimento da maioria do plenário, resta esperar que o Senhor Secretário de Estado da Comunicação Social volte a solicitar o parecer da AACS, em fase ulterior, no início do efectivo processo de revisão constitucional.

Ou que, mesmo sem essa solicitação, a AACS decida pronunciar-se sobre estas matérias cruciais, sendo seus destinatários, não só o Governo, na pessoa do Senhor Secretário de Estado, mas também os partidos com assento parlamentar e a opinião pública em geral, que este órgão serve.

Artur Portela

Artur Portela
15.02.96

AP/AM