



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

### PARECER SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DA RÁDIO (Aprovado na reunião plenária de 12.MAR.96)

1. O Secretário de Estado da Comunicação Social, por ofício datado de 29 de Janeiro último, recebido no dia seguinte, solicitou o pronunciamento da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) sobre a eventual violação do artigo 6º da Lei da Rádio pelas estações radiofónicas de âmbito local que se limitam a retransmitir a programação de outras estações, na sequência da aquisição dos respectivos alvarás por outras empresas do sector já detentoras de títulos congéneres.

A consulta em tela refere ainda, a título de enquadramento, a preocupação do seu autor, assim como de diversas entidades, face às consequências destas aquisições no conteúdo da programação das emissoras visadas, na medida em que estas se encontrariam privadas de uma existência autónoma e em situação de revelia relativamente aos fundamentos do seu próprio licenciamento.

A matéria do parecer inscreve-se nas atribuições desta Alta Autoridade, enquanto garante de alguns princípios fundamentais do nosso ordenamento jurídico: a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder económico e a possibilidade de confronto, no sistema mediático, das diversas correntes de opinião (art.3º, alíneas *b* e *c*, da Lei nº 15/90, de 30 de Junho). Cumpre, assim, corresponder ao solicitado.

2. O exercício da actividade de radiodifusão sonora encontra-se regulado, no nosso País, essencialmente, por dois diplomas - a Lei nº 87/88, de 30 de Julho, e o decreto-lei nº 338/88, de 28 de Setembro. O artigo 6º, nº2, do primeiro deles tem especial relevo para o caso *sub-iudice*:

*"São fins específicos da actividade privada e cooperativa de radiodifusão de cobertura regional e local:*

*a) Alargar a programação radiofónica a interesses, problemas e modos de expressão de índole regional e local:*

*b) Preservar e divulgar os valores característicos das culturas regionais e locais:*

*c) Difundir informações com particular interesse para o âmbito geográfico da audiência;*

*d) Incentivar as relações de solidariedade, convívio e boa vizinhança entre as populações abrangidas pela emissão."*

./.  
12597



# ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

Por seu turno, o aludido decreto-lei, ao submeter a prévio concurso público o licenciamento exigível para o exercício da actividade radiofónica, afirma (art. 7º, nº3) preferirem sobre os restantes candidatos, em igualdade de circunstâncias, aqueles que:

- "a).....
- b) *Apresentem projectos de exploração que possuam maior qualidade técnica e maior grau de profissionalismo e relativamente aos quais seja demonstrada maior potencialidade económica e financeira, designadamente no que respeita às infra-estruturas e aos equipamentos previstos;*
- c) *Ocupem maior tempo de emissão com programas culturais, formativos e informativos;*
- d) *Emitam durante maior número de horas."*

Em consonância com estas qualificações, o mesmo diploma impõe aos requerentes do alvará para a emissão radiofónica uma "descrição detalhada da actividade que se propõem desenvolver, com particular relevo para o horário de emissão e mapa de programação" (art.9º, nº2, alínea c). Outros dispositivos do DL nº 338/88 - estes, de aplicação subsequente ao acto de licenciamento - importa ainda reter.

O artigo 12º, nº1, submete a autorização das entidades competentes "quaisquer alterações que impliquem modificações dos direitos e obrigações constantes do alvará", enquanto o preceito seguinte (art.13º), permitindo embora a transmissão do alvará, em conjunto com a estação emissora correlativa, impõe, para tanto, "a prévia autorização das entidades competentes para a sua atribuição (...)".

Fundamental para a apreciação da hipótese vertente é, ainda, o estatuído no artigo 15º do articulado que vimos citando:

*"1. O alvará poderá ser suspenso quando o respectivo titular:*

- a) *Não respeite qualquer dos objectivos, dos limites ou das condições a que a atribuição do alvará tiver sido sujeita;*

.....  
.....  
.....  
.....

*2. A suspensão terá uma duração até 120 dias e será aplicada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das comunicações e da comunicação social.*

*3. O cancelamento do alvará será determinado pelas mesmas entidades sempre que se verifique:*

./.

12598



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

- a) *O não acatamento de medida de suspensão;*  
b) *A aplicação de três medidas de suspensão num período de três anos;*

.....  
.....  
.....

3. O conjunto destas estatuições mostra claramente que o legislador de então estabeleceu tarefas específicas para o desempenho das estações locais de rádio, valorando-as em termos tais que fez decorrer do seu desrespeito a possibilidade de suspensão ou, mesmo, cancelamento dos alvarás correlativos. Os incisos transcritos são por de mais expressivos, nesse sentido.

Acontece, porém, que, passados quatro anos sobre a sua vigência, o decreto-lei 30/92, de 5 de Março, veio introduzir modificações importantes no regime de cessão do tempo de emissão, regulado pelo artigo 17º do DL nº 338/88.

Onde, até então, se criava um tecto diário de 20% para tal hipótese, além de se proibir o usufruto de tempos de emissão em mais de uma estação emissora, passa-se, agora, a contemplar a cessão ilimitada desses espaços radiofónicos, com a particularidade de se encarar expressamente a difusão em simultâneo. Diz a nova redacção do artigo:

*"1. Os titulares do alvará de licenciamento podem ceder tempo de emissão:*

- a) *Às associações académicas e associações de estudantes;*  
b) *Às sociedades constituídas nos termos do presente diploma, para o exercício da actividade de radiodifusão.*

*2. Os cessionários ficam sujeitos às condições gerais exigidas para o exercício da actividade de radiodifusão, respondendo directamente pelo conteúdo das emissões.*

*3. Aos operadores nacionais detentores de alvarás para o exercício de radiodifusão, de âmbito regional ou local, é permitida a associação entre si, ou a um operador detentor de uma rede de cobertura geral, para difusão simultânea de programas culturais, formativos ou informativos.*

.....  
..... "

*Prima facie*, a evolução legal assinalada poderia pôr em causa o que anteriormente se concluiu, dada a margem de autonomia de que hoje beneficiam os cessionários do tempo de emissão. E se é certo que eles estão

./.

12599



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

submetidos, pelo número 2, às "condições gerais exigidas para o exercício da actividade de radiodifusão", não é menos sustentável que sempre poderão invocar em seu favor a faculdade de associação consagrada - e de forma assaz propícia à criação de situações de mera retransmissão - pelo número seguinte. A verdade é que, apesar do equívoco introduzido pelo legislador, não se vê como poderá o intérprete isolar normas apenas moduladoras de um regime (caso do art. 17º do DL nº 338/88) daquelas outras que traçam a sua própria fundamentação axiológica (caso do art. 6º da Lei nº 87/88), para atribuir às primeiras virtualidades derogatórias dos valores que informam as segundas. Aliás, a evocação das "condições gerais exigidas para o exercício da actividade de radiodifusão" (nº2 do art. 17º do DL nº 338/88) não pode deixar de ser entendida como recordatória do primado dos grandes princípios inscritos na Lei da Rádio, perante a qual aquele diploma assume um papel eminentemente regulamentador, e não transformador.

4. Esta Alta Autoridade tem seguido a orientação exposta, quando chamada a apreciar situações envolventes. Tanto no que respeita à relevância intrínseca das missões legalmente confiadas às estações de radiodifusão sonora - de que é exemplo a deliberação de 3 de Março de 1993, sobre o incumprimento de tais tarefas, por parte de uma rádio local -, como no que toca à preservação dessas mesmas incumbências, no contexto dos processos de transmissão dos alvarás, a AACS tem apreciado a conformidade das grelhas de programas com os valores ínsitos no artigo 6º da Lei da Rádio, sublinhando a necessidade de não serem lesados os interesses específicos das populações servidas pelos diferentes postos emissores.

5. As asserções antes produzidas são confirmadas pelo recurso aos princípios e regras de direito administrativo.

Com efeito, as licenças atribuídas pela Administração facultam o acesso a actividades especialmente condicionadas, como é o caso da utilização do espectro radioelétrico - bem escasso e carecido de gestão criteriosa. Devem, por isso, ser interpretadas de forma estrita, com exclusão de qualquer sentido amplificador do seu objecto.

As rádios locais caracterizam-se por abrangerem, "com o mesmo programa e sinal recomendado", "uma cidade, uma vila ou um município, não podendo ser utilizado mais de um emissor" (artigo 5º, nº1, alínea c), do DL nº 338/88). Sendo este o domínio a que a licença permite acesso, compreender-se-á que ela não possa ser usada para a extensão da área de cobertura inicialmente definida, através da ocupação de uma outra frequência.

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

Simetricamente, uma estação licenciada para exercer actividade em determinada zona do território, com uma programação adaptada à identidade sócio-cultural subjacente, não poderá reduzir o seu objecto por forma a converter-se em simples retransmissora de emissões alheias, com sacrifício do princípio - de interesse público - da especificidade local. E, isto, porque a sua esfera de capacidade não se orienta pela autonomia da vontade, típica do direito privado, mas, sim, pelo princípio do vínculo, próprio do direito público. O que significa que a actividade de uma rádio local tem de se sujeitar aos fins legalmente estatuidos, bem como às demais condições que presidiram à atribuição do alvará (designadamente as propostas apresentadas no concurso que a antecedeu), sob pena de lhe faltar a indispensável tutela jurídica. Uns e outras acompanham toda a afectação dada à frequência correspondente, mesmo a sua eventual cedência a terceiros, sobre os quais se constituem em verdadeira sequela, nos termos do já apontado nº2 do artigo 17º do DL nº 338/88.

6. Daqui se deve concluir, de acordo com o disposto no artigo 280º do Código Civil, pela nulidade dos negócios jurídicos mediante os quais uma rádio local transfira para terceiros, em moldes violadores do artigo 6º da Lei da Rádio (e, de um modo geral, dos direitos e obrigações decorrentes do acto de licenciamento), o direito de utilização da frequência que lhe foi atribuída para o exercício da radiodifusão sonora.

No âmbito do direito administrativo esta mesma situação é sancionada com a suspensão ou cancelamento do alvará, por aplicação do já mencionado artigo 15º do DL nº 338/88.

7. Para a posição sustentada é indiferente a natureza da relação jurídica concretamente estabelecida entre as rádios emissora e retransmissora.

Quer se trate de uma relação de propriedade - ademais submetida aos limites fixados pelo artigo 2º do DL nº 338/88 -, quer configure formalmente uma prestação de serviços, uma cessão de exploração, uma co-produção radiofónica, ou outra situação equiparável, essa relação situa-se a juzante do problema posto.

Aliás, a vinculação dos fins legalmente traçados para as estações locais impõe-se por si, quaisquer que sejam as condições materiais de exercício da sua actividade.

Uma rádio que descautele os parâmetros localistas enunciados no artigo 6º da lei de bases sujeita-se, *ipso facto*, à suspensão ou ao cancelamento do alvará, independentemente de agir, ou não, como mera retransmissora de emissões alheias. Não altera, pois, a sua vulnerabilidade

./.



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

sancionatória a circunstância de agir com total autonomia perante entidades congéneres.

8. A asserção produzida no ponto anterior dispensa-nos de determinar o momento a partir do qual, no caso das retransmissões parciais, se deve considerar desrespeitada a exigência do artigo 6º da Lei da Rádio.

O desatendimento dos escopos impostos à radiodifusão sonora local verifica-se necessariamente quando a estação licenciada para certa zona do território se limite a retransmitir emissões produzidas por uma estação de âmbito geográfico distinto, mas não deixa de ocorrer igualmente quando a primeira, conservando embora a sua autonomia de programação, ignore aquilo que a lei designa por "interesses, problemas e modos de expressão de índole regional e local", por "valores característicos das culturas regionais e locais" ou por "informações com particular interesse para o âmbito geográfico da audiência"; e, também, quando ela não promova "as relações de solidariedade, convívio e boa vizinhança entre as populações abrangidas pela emissão".

Assim se explica, de resto, que a mesma lei de bases imponha às rádios locais - como a todas as outras - a obrigação de apresentarem "serviços noticiosos regulares", cuja redacção deverá ser assegurada "por jornalistas profissionais ou por quem seja detentor do cartão de jornalista da imprensa regional" (art. 12º, nºs 1 e 3, da Lei nº 87/88).

A informação radiofónica é instrumento fundamental para a prossecução dos objectivos fixados às rádios locais, no sentido de dar voz às populações e às forças vivas - órgãos autárquicos, associações culturais e profissionais, grupos de interesses, colectividades desportivas e de recreio... - que as representam, ou de contribuir para a problematização (e resolução) das questões relevantes para a respectiva área de cobertura.

Por muito que os restantes domínios da programação radiofónica - os formativos como os simplesmente recreativos - concorram para a expressão das identidades e idiosincrasias que a Lei nº 87/88 pretendeu salvaguardar, parece óbvio que a informação se configura como núcleo irreduzível, verdadeira pedra-de-toque do modelo. Daí a particular atenção que lhe deve ser dada por todas as instâncias responsáveis pela observância do quadro normativo vigente.

9. Em função de tudo o que se aduziu, é parecer desta Alta Autoridade, face à consulta que lhe foi dirigida pelo Secretário de Estado da Comunicação Social, que o desrespeito dos fins específicos da radiodifusão local, tal como prescritos pelo artigo 6º da Lei da Rádio, faz incorrer as respectivas estações emissoras na suspensão ou, mesmo, cancelamento dos alvarás corresponden-

./.

12602



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

tes, nos termos do artigo 12º do D.L. nº 338/88, quer o incumprimento da lei resulte da mera retransmissão de emissões alheias, quer resulte da desconformidade entre aquelas exigências e a programação própria do radiodifusor.

*Este parecer foi aprovado por unanimidade.*

Alta Autoridade para a Comunicação Social,  
em 12 de Março de 1996

O Presidente

José Maria Gonçalves Pereira  
Juiz-Conselheiro

/AM