



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

DELIBERAÇÃO SOBRE A SITUAÇÃO DO CANAL PARLAMENTO (Aprovada na reunião plenária de 4.MAI.2000)

I - OS FACTOS

I.1 - Tendo a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) decidido pronunciar-se acerca da criação do Canal Parlamento, a presente Deliberação enforma o entendimento que a propósito a AACS sustenta.

I.2 - As peças que são consideradas na Deliberação são, basicamente (sem embargo da utilização de outras, nomeadas ao longo do texto) as seguintes, as quais se consideram por inteiro reproduzidas depois de suficientemente identificadas:

- Lei nº 6/97, de 1 de Março, em que a Assembleia da República disponibiliza o sinal da sua rede interna de video para efeito da distribuição de emissões parlamentares nas redes de televisão por cabo;

- Resolução da Assembleia da República nº 48/97, de 16 de Julho, que acolhe e regula os termos da disponibilização de sinal cominada pela Lei nº 6/97, de 1 de Março;

- Protocolo formalizado entre a Assembleia e a TV Cabo Portugal SA, sem data mas decerto de Janeiro de 2000, em que se disponibiliza o sinal das emissões do Canal Parlamento à TV Cabo, para efeitos da sua transmissão através das redes de distribuição por cabo e dos sistemas de distribuição por cabo e dos sistemas de distribuição por satélite das "Empresas Operadoras";

- Linhas Orientadoras de Reestruturação do Canal Parlamento, documento previsto no nº 3 do Ponto Segundo do Protocolo imediatamente acima referenciado;

- Ofício do Presidente da Assembleia da República de 11 de Fevereiro de 2000, dirigido ao Presidente desta Alta Autoridade, onde se defende resumidamente a curialidade legal do Canal Parlamento;

- Ofício do Presidente do Grupo Parlamentar do PCP, de 10 de Março de 2000, sobre a constituição do Canal Parlamento, contendo cópia de uma carta endereçada ao Presidente da Assembleia da República, dirigido aquele à AACS;

- Texto de resposta do Presidente da Assembleia da República, intitulado "*O espelho do Parlamento*", inserido no "Público" de 27 de Março de 2000, em que são refutadas afirmações anteriormente saídas neste jornal sobre o citado canal;

I.3 - Assim, pode desde já afirmar-se, como fulcro de apreciação factual do problema, que, tendo a Assembleia da República resolvido criar um Canal Parlamento para transmitir os trabalhos parlamentares e outras peças colaterais, a situação causou, tanto dentro como fora do Parlamento, algum conflito quanto à legalidade e à conveniência da

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

decisão. Confrontada com o conjunto da questão, a AACS estudou as diversas implicações que o caso levanta, concluindo por deliberar no sentido que este documento suporta.

II - O DIREITO

II.1 - A Alta Autoridade para a Comunicação Social tem competência para apreciar a problemática, ao abrigo designadamente do disposto no nº 1 do artigo 39º da Constituição da República Portuguesa e ainda nas alíneas a), b), c) e d) do artigo 3º e nas alíneas m) e n) do artigo 4º, em ambos os casos da Lei nº 43/98, de 6 de Agosto.

II.2 - A Lei nº 6/97, de 1 de Março, peça essencial do processo, diz textualmente o seguinte:

"A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164º, alínea d) e 169º, nº 3, da Constituição, o seguinte:

"Artigo 1º.

Objecto

"1 - A Assembleia da República disponibiliza o sinal da sua rede interna de vídeo para efeitos da distribuição de emissões parlamentares nas redes de televisão por cabo.

"2 - Os operadores de distribuição de televisão por cabo para uso público podem transmitir livremente, através das respectivas redes de transporte, o sinal disponibilizado pela Assembleia da República, sem inserção de publicidade comercial ou de quaisquer outros elementos não decorrentes do regime aprovado pela presente lei e pelos respectivos instrumentos complementares.

"Artigo 2º.

"Acesso

"1 - Terão acesso ao sinal de vídeo da Assembleia da República todos os operadores de distribuição por cabo para uso público devidamente licenciados.

"2 - O acesso previsto no número anterior fica condicionado:

"a) À definição, mediante resolução da Assembleia da República, das disposições gerais atinentes às modalidades, horários e demais aspectos da programação das transmissões;

"b) À celebração de protocolo com a Assembleia da República no qual se fixarão em concreto os termos, condições e regras de enquadramento das transmissões de trabalhos parlamentares;

"c) A comunicação prévia ao Instituto das Comunicações de Portugal."

.J.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

II.3 - Correspondendo à previsão da alínea a) do nº 2 do artigo 2º da Lei nº 6/97, de 1 de Março, a Resolução da Assembleia da República nº 48/97, de 16 de Julho estabelece as regras que disciplinarão a distribuição do sinal de rede interna de video da Assembleia da República, tanto no que concerne às reuniões plenárias como a outros eventos relevantes realizados no hemiciclo. O artigo 2º da Resolução estabelece a propósito as competências da Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares e do Presidente da Assembleia da República.

II.4 - Também o Protocolo assinado pela Assembleia e pela TV Cabo, onde aquela *"disponibiliza o sinal das emissões do Canal Parlamento para efeitos da sua transmissão através das redes de distribuição por cabo e dos sistemas de distribuição por satélite"*, bem como as Linhas Orientadoras de Reestruturação do Canal Parlamento anexas ao Protocolo, se devem considerar instrumentos normativos complementares e regulamentadores da Lei nº 6/97, de 1 de Março.

II.5 - Em suma, a Assembleia da República decidiu, por decisões próprias e por protocolo com a TV Cabo, constituir um canal que divulga os trabalhos parlamentares e ainda outro tipo de informação interessante relacionada com a actividade do Parlamento e realidades conexas, seja em Portugal seja no estrangeiro. A extensão do objecto deste Canal vem apropriadamente expressa no nº 2 das já citadas *"Linhas Orientadoras"*, o qual nº 2, pela sua relevância para a análise que se está a fazer, se reproduz *in extenso*:

"2. Actividades parlamentares

"2.1. Transmissões directas

"a) Sessões plenárias

"Por regra, realizam-se às 4^{as} e 5^{as} feiras à tarde e à 6^a feira de manhã.

"b) Comissões

"Poderão ser realizadas transmissões directas das reuniões das Comissões, quer Especializadas, quer Eventuais, mediante deliberação do Conselho de Direcção.

"Para além disto, nas emissões regulares, deverá ser dada informação sobre as reuniões das Comissões e respectivas ordens de trabalhos, informando também sobre os assuntos em discussão.

"2.2.

"a) Conferência de líderes

"Informação sobre as decisões tomadas na Conferência.

"b) Agendas diárias e semanais

"Informação diária sobre as agendas relativas a cada sessão plenária, matérias a discutir e a votar, etc..

"Informação sobre a agenda semanal (reuniões plenárias, reuniões de Comissões, visitas ao Parlamento, etc.).

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

"Informação sobre a actividade legislativa do Parlamento: referência ao conteúdo e objectivos das propostas de lei do Governo, autorizações legislativas, projectos de lei dos deputados, requerimentos, etc.."

"d) A AR e as Organizações Internacionais"

"Informação sobre a participação das delegações da Assembleia da República nos Organismos Internacionais: Conselho da Europa, União da Europa Ocidental, Assembleia Parlamentar da NATO, União Inter-Parlamentar, etc.."

"e) A agenda do Presidente da Assembleia da República"

"Informação sobre iniciativas do Presidente, audiências concedidas, representação da Assembleia da República em Portugal e no estrangeiro, etc.."

"f) Acontecimentos especiais"

"Informação (ou transmissão em directo ou em diferido) de acontecimentos importantes da actividade parlamentar, tais como visitas de personalidades políticas, reuniões internacionais, colóquios, seminários, etc.."

"2.3. Articulação com WWW.PARLAMENTO.PT"

"Com vista a articular a acção das estruturas responsáveis pela informação aos cidadãos sobre a actividade parlamentar, será colocada no webserver da AR informação sobre a programação do Canal Parlamento e assegurada a transmissão da sua programação, em "realvideo", através da Internet."

"Nas transmissões do Canal Parlamento serão publicitados, pelo meio tecnicamente apropriado, os endereços através dos quais, via Internet, podem ser acedidos os textos das propostas, projectos e outros documentos em debate."

Refira-se ainda que as emissões do Canal Parlamento serão apresentadas por um "pivot" (locutor, jornalista) que introduzirá as questões, informando acerca dos trabalhos (ponto 1.1 b) das "Linhas Orientadoras".

Diga-se mais que no nº 3 das "Linhas Orientadoras" se preveem programas sobre

- "- A Assembleia da República no sistema político português;*
- "- Visita guiada à Assembleia da República;*
- "- Como funciona a Assembleia da República;*
- "- Património histórico e cultural da Assembleia da República;*
- "- A Constituição da República e as sucessivas revisões;*
- "- Articulação da Assembleia da República com o Governo;*
- "- História do Parlamentarismo em Portugal;*
- "- Os grandes momentos da Assembleia Constituinte e da Assembleia da República desde 1975;*
- "- A Assembleia da República na construção europeia."*

O nº 4 das "Linhas Orientadoras" estabelece que o Canal Parlamento deverá aproveitar os conteúdos gratuitamente cedidos por outros Parlamentos.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

II.6 - A Lei nº 31-A/98, de 14 de Julho, Lei da Televisão, regula o acesso à actividade televisiva em Portugal. Segundo esta Lei, só pessoas colectivas cujo objecto principal seja o exercício da actividade televisiva a podem exercer. Quanto ao processo de autorização, ele é objecto ou de autorização ou de licenciamento, neste caso após concurso público, e em ambos os casos cabendo à AACS a deliberação licenciadora ou autorizadora. É de reter, nomeadamente, quanto ao procedimento a seguir nesta matéria, o disposto no Decreto-Lei nº 237/98, de 5 de Agosto.

III - CONSIDERAÇÕES DE JURE CONDITO

III.1 - Deve então concluir-se, confirmado que está que a atribuição do Canal Parlamento não obedeceu nem à filosofia nem aos tramites da Lei nº 31-A/98, de 14 de Julho, e do Decreto-Lei nº 237/98, de 5 de Agosto, que a respectiva criação infringe o normativo vigente? Não, uma vez que a Lei nº 6/97, de 1 de Março, e a Resolução da Assembleia nº 48/97, de 16 de Julho, são leis especiais, e, por conseguinte, prevalecem sobre o tecido legal em vigor para a actividade televisiva, lei geral para o sector. A Lei nº 6/97, de 1 de Março, vige pois plenamente, em função da especialidade dos seus comandos perante a lei geral da actividade televisiva no nosso país.

III.2 - Mas a Lei nº 6/97, de 1 de Março, é mais do que lei especial, é uma lei excepcional, isto é, consagrando uma disciplina que se distancia da realidade normativa sistémica sectorialmente em vigor, ela não consente a interpretação analógica dos seus preceitos, e, por acréscimo, exige que todo o desenvolvimento regulador da norma excepcional esteja rigorosa e indubitavelmente na decorrência do mandado excepcional. Mas será admissível, no caso, uma interpretação extensiva que "salve" a correlação entre a Lei nº 6/97, de 1 de Março, e o conteúdo do Protocolo e das "*Linhas Orientadoras de Reestruturação do Canal Parlamento*"?

III.3 - Ora é aqui que a análise não pode deixar de se afastar da bondade da estrutura regulamentadora do edificio erguido pela Lei nº 6/97, de 1 de Março, e demais normas integradoras. Convindo, como se acentuou em II.8, impôr ao conjunto da regulamentação sequente à criação do Canal Parlamento uma estrita adequação aos termos da Lei original, lei excepcional, verifica-se entretanto que não é isso que sucede quando se prevê, no Protocolo (que inclui as "*Linhas Orientadoras de Reestruturação do Canal Parlamento*") a transmissão de reportagens sobre os parlamentos português e estrangeiros, sobre a história do parlamentarismo, e outras situações afins, as quais envolvem um tratamento jornalístico autónomo que em muito excede o acervo de transmissão definido pela Lei nº 6/97, de 1 de Março, e pela Resolução nº 48/97, de 16 de Julho.

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

III.4 - Não é pois verdade que se deva, ou se possa, concluir que o legislador da Lei nº 6/97, de 1 de Março, quis dizer mais do que disse, coagindo o intérprete a alargar o texto legal para o conformar com um sentido da norma não expresso. A economia da Lei nº 6/97, de 1 de Março, e da Resolução nº 48/97, de 16 de Julho, limita a vontade reconhecível do legislador de tal forma que as formulações do Protocolo e das "*Linhas Orientadoras*" se mostram, enquanto desenvolvimentos regulamentadores daquelas decisões parlamentares, normativamente inutilizáveis. Numa palavra: a interpretação extensiva, na circunstância, não é admissível. Pretendendo-se considerar insertas no núcleo volitivo do legislador as coordenadas do Protocolo e das "*Linhas Orientadoras*" está-se manifestamente a violentar um comando normativo que não continha as virtualidades que se lhe querem atribuir.

III.5 - A filosofia da Lei nº 6/97, de 1 de Março e da Resolução nº 48/97, de 16 de Julho, aponta portanto numa direcção distinta da que o Protocolo em apreço suporta. Com efeito, trata-se na situação em exame de um canal envolvendo um assumido tratamento jornalístico da realidade parlamentar, nacional e estrangeira (incluindo a transmissão de programas que implicam a estruturação de um pensamento jornalístico de aproximação e apresentação, isto é, a tomada de opções de ordem jornalística e, eventualmente, mesmo política) muito longe da ideia inicial, plasmada na Lei, de mera transmissão dos trabalhos parlamentares. Nada impede que a Assembleia da República, por intermédio de uma nova lei excepcional, desenhe um canal televisivo com o figurino maximalista que se deseja pelos vistos implementar, considerando o quadro que inspira o Protocolo com a TV Cabo, criando esse Canal directamente, através de comando normativo directo e próprio. Mas terá então de ser promovida essa lei excepcional, pois não se afigura que, dispondo somente dos mecanismos legais em vigor, seja viável o desiderato almejado pelo Parlamento.

III.6 - Deve ainda deixar-se dito, no âmbito da avaliação jurídica da situação, que, reportando-se a Lei nº 6/97, de 1 de Março, e a Resolução nº 48/97, de 16 de Julho, no seu conteúdo excepcional, basicamente à constituição do Canal Parlamento, o respectivo funcionamento deve, ainda que não sejam promovidas no futuro novas decisões excepcionais diferentemente esclarecedoras, conter-se no regime da Lei nº 31-A/98, de 14 de Julho, Lei da Televisão, e de outra legislação aplicável. Nomeadamente, terá o canal de submeter-se ao estatuto do direito de resposta e de ter um responsável pelas emissões. A este título, por exemplo, a cominação do nº 2 do ponto Sexto do Protocolo assinado em Janeiro de 2000 entre a Assembleia e a TV Cabo, que determina que a eventual responsabilidade perante terceiros pelo conteúdo das emissões do Canal Parlamento caberia à Assembleia da República, não tem sustentação legal, devendo reputar-se como não escrita (veja-se, apenas no que concerne à responsabilidade criminal, o disposto no artigo 11º do Código Penal).

./.



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

IV - CONSIDERAÇÕES DE JURE CONDENDO

IV.1 - A delicadeza da atitude a tomar na matéria pela Assembleia é tanto mais de frisar quanto a disponibilização de um canal parlamentar, inclusive com as características do protocolo de Janeiro de 2000, representa uma iniciativa muito meritória na aproximação do parlamento e da opinião pública. É este aliás o sentimento que levou à criação recente, em numerosos países democráticos, de canais parlamentares que, se de início suscitaram diversa oposição, são hoje aceites e generalizadamente plebiscitados pelo público, pelos jornalistas e pelos eleitos. Impõe-se assim, sem dúvida, que Portugal tenha o seu canal parlamentar, pólo de cidadania e de formação política.

IV.2 - Um tal canal garantirá, no fundamental relacionamento entre o Parlamento e a opinião pública, designadamente o conhecimento, a transparência e a confiança. O conhecimento pormenorizado, por parte da população, dos trabalhos parlamentares representa uma condição evidente da aproximação Assembleia/eleitorado. A transparência da actividade parlamentar é um requisito indispensável do prestígio, da influência e da aceitação do protagonismo da Assembleia. E o resultado de um melhor conhecimento, em transparência de divulgação, da vida parlamentar só pode consistir no cimentar da confiança que os portugueses depositam nos seus representantes eleitos e no órgão de representação política que os reúne.

IV.3 - Ora a premência da existência de um canal parlamentar de televisão pressupõe precisamente que ele constitua em si mesmo um instrumento de agregação sócio/política e não um factor de polémica e de suspeição. Urge por conseguinte assegurar que o seu regime e o seu funcionamento sejam eles próprios exemplares, evitando que possa retirar-se desse regime e desse funcionamento a ideia de que a Assembleia pretendeu colocar-se acima da lei ao fixar para o seu canal televisivo um figurino absolutamente excepcional face ao quadro legal que a mesma Assembleia criara para o conjunto da actividade televisiva em Portugal.

IV.4 - Valerá pois talvez a pena que a Assembleia repondere os valores que terão inspirado a excepcionalidade dos instrumentos que suportam actualmente o Canal Parlamento, cotejando as vantagens e as desvantagens da natureza excepcional daqueles instrumentos, à luz dos objectivos visados (a aproximação Parlamento/opinião pública) e da necessidade de que a Assembleia continue a aparecer, perante os cidadãos, como um baluarte de legalidade, de ética e de isenção. A referida ponderação não poderá, pensa-se, deixar de colocar a conveniência da criação e do funcionamento de um canal parlamentar de televisão sujeito à disciplina normativa vigente em Portugal para o conjunto da actividade televisiva.

./.

10/65



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 8 -

V - CONCLUSÃO

Tendo analisado os vários aspectos decorrentes da existência de um Canal Parlamento com as características de um órgão de cobertura da realidade parlamentar envolvendo um tratamento jornalístico próprio do produto a apresentar, a Alta Autoridade para a Comunicação Social delibera:

a) Enfatizar o carácter positivo da existência de um canal parlamentar de televisão que contribua para aproximar os eleitos e os eleitores, promovendo o enraizamento do regime democrático na sociedade que ele serve, de preferência utilizando os instrumentos normativos vigentes para o conjunto da actividade televisiva em Portugal.

b) Considerar que, como lei excepcional que é, a Lei nº 6/97, de 1 de Março, se sobrepõe à legislação geral que disciplina a actividade televisiva em Portugal no que respeita às respectivas condições de acesso, pelo que aquela Lei, que instituiu o Canal Parlamento com dispensa das formalidades necessárias à concessão de licenças aos operadores televisivos, é suporte bastante para a criação do Canal Parlamento;

c) Considerar ainda e no entanto que os moldes em que o Canal Parlamento está desenhado no Protocolo firmado em Janeiro de 2000 entre a Assembleia da República e a TV Cabo, ou seja, incluindo peças com tratamento jornalístico específico, não estão de acordo com a previsão excepcional da Lei nº 6/97, de 1 de Março;

Esta deliberação foi aprovada por unanimidade, com votos de Sebastião Lima Rego (relator), Amândio de Oliveira, Fátima Resende, Rui Assis Ferreira, Pegado Liz, Carlos Veiga Pereira e José Sasportes.

Alta Autoridade para a Comunicação Social, em 4 de Maio de 2000

Em substituição do Presidente

(Rui Assis Ferreira)

SLR/AM

10/66