

J7

PARECER
DA AACCS SOBRE AS PROPOSTAS DE
LEI DO GOVERNO PARA O AUDIOVISUAL

Tendo o Governo apresentado à Assembleia da República três propostas de lei sobre o audiovisual, cabe à Alta Autoridade para a Comunicação Social, no âmbito do disposto na alínea l) do artigo 4º da Lei nº43/98, de 6 de Agosto, elaborar parecer acerca das propostas.

I
PROPOSTA DE LEI DA TELEVISÃO

No respeitante à proposta de Lei da Televisão, refira-se, antes de mais, que ela parece não representar uma marcada ruptura com o passado, designadamente com a actual Lei nº 31-A/98, de 14 de Julho. No entanto, na substância, há questões decisivas, estruturantes, que importa salientar. Avultam aqui alguns campos prioritários de avaliação do documento, de que se destacam o serviço público, a protecção dos públicos vulneráveis, a eficácia da responsabilização dos operadores e a regulação.

1. Quanto ao serviço público de televisão, verifica-se que o diploma transporta um distanciamento e uma fragilização do modelo que, em termos de futuro, se revela preocupante, na medida em que o serviço público é um elemento fundamental de um audiovisual pluralista, independente, moderno, profissional, democrático e abrangente, ou, dito por outras palavras, um pressuposto essencial de cidadania na área mediática.

São indícios deste traço de diluição do serviço público, no cenário suscitado pela proposta, os que se passam a citar:

9999

J7

- 1.1 A concessão especial de serviço público de televisão a um serviço de programas alegadamente representando a sociedade civil, que herdaria o actual 2º canal da RTP, um projecto insuficientemente estruturado, que pode, a prazo, conduzir à perda de qualidade, ao desvio/descontrolo do projecto ou até à privatização do canal, representando, em todas essas hipóteses, um golpe no edifício do serviço público. Esta ideia do "canal sociedade" está ainda pouco clarificada para aparecer, como aparece, numa proposta de lei que, invocadamente, pretende reestruturar o serviço público. Seria mais prudente manter os serviços de programas actuais para, futuramente, e se fosse caso disso, avançar eventualmente para uma tal solução, mas só quando os seus pressupostos materiais, organizativos e culturais estivessem apropriadamente assegurados.
- 1.2 A falta ou imperfeição de um figurino de avaliação, fiscalização e escrutínio do cumprimento das obrigações de serviço público, remetidas genericamente para o contrato de concessão, em termos que, no entanto, se pensa que deveriam estar previstos, com suficiência, rigor e pormenor, no texto legal. Sem uma fiscalização adequada, o serviço público tende, como o passado mostra, a desviar-se do seu caminho institucional, e é a Lei que tem de prevenir esses riscos. A ausência da previsão da auditoria anual, por entidade idónea escolhida com independência, que avalie a correspondência entre o cumprimento das missões de serviço público e o seu custo, que consta do nº 2 do artigo 47º da actual Lei, é especialmente surpreendente.
- 1.3 De entre os vazios graves da fiscalização do serviço público, a completa falta de controlo quanto à nomeação dos Conselhos de Administração encarregados do serviço público de rádio e de televisão. Os pareceres, parcialmente vinculativos, relativos aos directores não cobrem esta fundamental rubrica de avaliação, por parte do Estado, a da adequação da escolha dos órgãos decisores de administração afectados à prossecução do serviço público, adequação que não é curial que fique apenas nas mãos do Governo, decerto um agente muito importante na lógica da promoção do serviço público, mas não o único.

10.000

17

- 1.4 A supressão do Conselho de Opinião do serviço público de televisão, elemento matricial de fiscalização e vitalidade do modelo, substituído, em outra proposta de lei, por um conselho de opinião de empresa, não específico da actividade televisiva de serviço público, o que menoriza e desvirtua manifestamente uma efectiva capacidade de intervenção, perdendo inclusive uma característica essencial dos seus predecessores, a expressão da opinião dos telespectadores e dos ouvintes, até porque funcionará junto da holding. Com efeito, um conselho de opinião eficaz incide sobre actividades, sobre serviços, não junto de empresas. Na configuração que as propostas lhe destinam, o conselho deixa de ter um protagonismo realmente enriquecedor na filosofia de uma intervenção representativa e sindicante.
- 1.5 Uma total indefinição da regulação dos conteúdos e, em geral, da independência do serviço público de televisão das Regiões Autónomas, carência que é susceptível de originar derrapagem, conflitos de sindicância ou desregulação em relação aos futuros serviços de programas do operador público nos Açores e Madeira, com eventual prejuízo para a independência, a qualidade, e a consistência do serviço público nestas parcelas do território nacional.
- 1.6 A insuficiência das incumbências específicas do serviço público previstas na proposta, devendo pois ser com vantagem acrescentadas e melhoradas. É por exemplo indispensável juntar às actuais incumbências, entre outras, a cobertura da realidade regional e a promoção, através dos vários serviços detidos em todo o mundo pelo operador público, da língua e da cultura portuguesa.
2. Relativamente à protecção dos públicos vulneráveis, que deve constituir decerto uma preocupação do legislador e da regulação, crê-se que, na avaliação concertada dos diversos interesses em jogo, terá suscitado medidas erradas na proposta, ao, nomeadamente, estender até às 24 horas a interdição de programas que, invocadamente, possam influir de modo negativo na formação de crianças ou adolescentes ou de afectarem outros públicos vulneráveis. Os limites horários

10.001

propostos confrontam os interesses do público em geral e dos operadores de forma exagerada e não proporcional ao conjunto de valores sindicáveis em exame, não parecendo justificar-se. A actual situação parece ser mais equilibrada e sensata. Do mesmo modo, a introdução do conceito de *violência indevida* como uma das restrições à liberdade de informação e programação afigura-se inadequada. Sendo a violência, historicamente, uma realidade da vida social, presente em todo o tipo de informação, na criação artística, no quotidiano, no próprio entretenimento, qual seria, segundo o pensamento legal, a caracterização da violência *devida*, e, *a contrario sensu*, a da *indevida*? Não cabendo ao legislador determinar-se por parâmetros morais, já que o Estado de Direito não assume, por natureza, uma moral oficial, esta configuração conceito é indesejavelmente ambígua. A perseguição legal da violência gratuita, essa sim, é defensável e mesmo recomendável, promovendo adequadamente o interesse público.

3. Regista-se o propósito da proposta em reforçar a eficácia dos instrumentos de responsabilidade penal e contraordenacional dos operadores face às infracções cometidas no suporte televisivo. A intenção é de aplaudir, mas ela não adregará resultados minimamente relevantes a não ser que, nesta ou noutra sede normativa, se adequem os procedimentos processuais ao desiderato de justiça e eficiência prosseguido, designadamente adequando os mecanismos garantísticos ao objectivo comum do bem do Estado e da comunidade. Exemplificando, a Lei deverá, a propósito dos recursos judiciais a interpor pelos operadores das punições proferidas em sequência de processo contraordenacional, prever que a suspensão da eficácia dessas decisões determina grave lesão do interesse público, evitando assim que a suspensão da eficácia possa adiar, na prática indefinidamente, a aplicação de penas aos operadores infractores.
4. No concernente à regulação é de sublinhar que não parece correcto, em sede de correcção técnico/jurídica, que a proposta se refira sistematicamente a uma

✓

Entidade Reguladora quando a entidade reguladora existente é a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Falar sempre de uma Entidade Reguladora abstracta quando esta existe, tem nome e assento constitucional não é apropriado e poderia mesmo ser interpretado por alguns (não é seguramente o caso da Alta Autoridade) como uma forma de pressão sobre o legislador constituinte. Este problema atinge o seu ponto de conflito máximo no artigo 89º da proposta, onde se diz sem ambiguidade que a AACS é um órgão provisório. O legislador ordinário pode naturalmente dar um sinal antecipado de uma sua intenção de futuro, mas não pode, julga-se, dar esse sinal em nome de um decisor que lhe é superior, o legislador constituinte, parecendo querer substituir-se-lhe ou adiantar-se-lhe.

A prática que se está a criticar seria aliás, julga-se, inédita no nosso universo constitucional/legal. E representaria um ineditismo pouco saudável.

Aliás, a configuração da referida Entidade Reguladora que se pode deduzir da proposta não garante nem a natureza, nem a independência, nem a dignidade de um órgão regulador adequado de um Estado democrático moderno.

5. Diga-se que, em princípio, se considera favoravelmente a previsão da cooperação entre o Estado, os concessionários do serviço público e os restantes operadores de televisão em ordem à defesa dos valores da dignidade da pessoa humana, do Estado de direito, da sociedade democrática, da coesão nacional e da língua portuguesa. De facto, é isso que a AACS já tem feito ao longo de anos, no esforço por consagrar junto dos operadores, através da correção e do incentivo à autorregulação, a prática de princípios ético/deontológicos adequados, que dignifiquem e qualifiquem o produto televisivo e melhor sirvam os telespectadores.
6. A proposta perde o ensejo de começar a introduzir no quadro legal português um regime anti-trust do conjunto da comunicação social, que não se limite à televisão (ou à rádio) mas seja verdadeiramente abrangente, definindo elementos de avaliação quantificada da estrutura do mercado relevante do sector dos

J3
"media" e prevendo mecanismos de fiscalização e correcção dos riscos de concentração excessiva nesta área.

7. É finalmente criticável a não previsão na proposta dos critérios substanciais de apreciação das candidaturas à actividade televisiva, remetidos para futuros decretos-leis. A lei deveria integrar, designadamente, critérios de selecção claros, precisos, elencados hierarquicamente e incluindo obrigatoriamente a apreciação do conteúdo das programações, em termos de sindicância prévia da qualidade dos projectos, que ficariam a comprometer os serviços de programas autorizados, por exemplo, em rubricas como número e duração de noticiários, programação cultural, cobertura regional, produção nacional e produção independente.

II PROPOSTA DE LEI DO NOVO OPERADOR PÚBLICO

1. Relativamente à Lei que reestrutura o serviço público de rádio e de televisão, amalgamando-o organicamente, dir-se-á, antes de mais, que a hipótese, colocada no seu artigo 14º, de que o Estado, no futuro, não seja o único accionista da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA, poderá conduzir, no limite, à desarticulação do serviço público do audiovisual. Este ponto deveria ser melhor explicitado, de molde a dissipar as dúvidas que cria no tocante ao futuro do serviço público.
2. Já quanto à autonomia redactorial dos serviços de rádio e televisão do novo operador público unificado, a situação suscita também alguma reserva. De um ponto de apreciação puramente gestor, a rentabilização de meios representa, em princípio, uma inovação positiva. Mas a manutenção da autonomia redactorial dos dois operadores continua a ser – é-o agora mais do que nunca – um imperativo de prioridade. Urge que cada um dos serviços

J?

públicos assegure olhares diferentes acerca da realidade, com orgânicas, disciplinas, chefias, estatutos editoriais, orientações internas, regimes profissionais e equipas de pessoal próprios, separados, hierarquicamente coesos e afectados um ao serviço público de rádio e o outro ao serviço público de televisão.

A AACCS considera que somente a previsão normativa da independência editorial dos dois serviços públicos no interior da nova holding a criar garantirá o pluralismo, a independência e o profissionalismo desses serviços, numa palavra, a sua qualidade, indispensável instrumento da sua eficácia.

3. Merece entretanto avaliação positiva a não inclusão da Lusa na holding que junta a RTP e a RDP, já que não fazia qualquer sentido agregar num mesmo projecto empresarial e comunicacional dois conjuntos de serviços de audiovisual e uma agência de notícias generalista.

III

PROPOSTA DE LEI SOBRE O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE RÁDIO E DE TELEVISÃO

1. O financiamento tem sido o vértice mais frágil do serviço público do audiovisual. A insuficiência, a intermitência, a instabilidade, a insegurança e a inconsequência do regime de financiamento do serviço público, em especial no que respeita à televisão, têm, no passado, gravemente hipotecado não só a eficiência como até a sobrevivência desse serviço público. Qualquer reforma que prossiga o desiderato de garantir um financiamento adequado, atempado e rigorosamente sindicado do serviço público de rádio e de televisão será avaliado pela Alta Autoridade, que assume como uma das suas principais atribuições constitucionais e legais a de zelar pela existência de um serviço público forte, moderno e de qualidade.

10.008

- 13
2. O financiamento de exploração previsto na respectiva proposta assenta em indemnizações compensatórias consignadas no Orçamento de Estado e na taxa, reafectada para a televisão, depois da supressão de 1991, ainda que apenas acessoriamente. A recuperação da taxa tem alegadamente um aspecto positivo, por aliviar a fatia do orçamento a destinar, designadamente, à televisão. Mas dir-se-á que, em primeiro lugar, as taxas são sempre uma contribuição socialmente injusta, como todos os impostos indirectos, e que, por outro lado e ainda, a sua subsidiariedade, a que abaixo se aludirá, aconselharia, por exemplo, como método preferível, a afectação de uma percentagem anual do orçamento como dotação do serviço público do audiovisual, a melhor forma de assegurar a longo prazo a sua independência.
 3. Não se pode ainda deixar de chamar a atenção para a forma como está desenhada a divisão das receitas da taxa entre os serviços públicos de rádio e de televisão. Estando previsto que a taxa financiará o serviço público de rádio e só acessoriamente o de televisão, este modelo pode, conhecida a capacidade de pressão que o fenómeno televisivo protagoniza hoje em dia, levar à canibalização da parte da taxa que cabe à rádio, em benefício de necessidades urgentes e crescentes de financiamento do serviço público de televisão. Seria mais prudente que a lei, a manter-se o formato proposto de taxa com destino duplo, fixasse uma quota mínima inultrapassável comprometida para o serviço público de rádio.
 4. Analisar-se-ão ainda dois aspectos inovadores do modelo, previstos nos n.ºs 4 e 5 do artigo n.º 1 da proposta.
 - 4.1 No primeiro caso, refira-se a regra de afectação das receitas da publicidade exclusivamente ao serviço da dívida consolidada do serviço público de televisão. Ora esta afectação, para além de restringir a capacidade de gestão dos administradores do serviço público, pode ter o efeito perverso de fazer esmorecer a agressividade comercial do operador de serviço público na

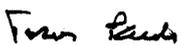
angariação e gestão do seu parque publicitário, dado que os respectivos ganhos não se destinam, nem sequer parcialmente, a intervir na melhoria da vida quotidiana do operador. Conviria pois impedir esta afectação exclusiva, a qual, a manter-se como proposto, poderia vir a ter reflexos práticos negativos.

- 4.2 Já no que toca à plurianualidade da previsão dos encargos de financiamento das empresas de serviço público, se a ideia se afigura estrategicamente correcta, é possível detectar riscos na sua aplicação. Na realidade, a previsão plurianual pode com efeito condicionar esse planeamento ao melhor ou pior momento da fixação daquela previsão plurianual.

Esta deliberação foi aprovada por maioria com votos a favor de Sebastião Lima Rego (Relator), Artur Portela, José Garibaldi (Vice Presidente), Jorge Pegado Liz e José Manuel Mendes, contra de Armando Torres Paulo (Presidente) (com declaração de voto) e Maria de Lurdes Monteiro e abstenções de Joel Frederico da Silveira (com declaração de voto) e Carlos Veiga Pereira.

Alta Autoridade para a Comunicação Social,
em
2 de Julho de 2003

O Presidente



Armando Torres Paulo
Juiz Conselheiro

SLR/IM

10.007

J7

DECLARAÇÃO DE VOTO
SOBRE O PARECER DA AACS SOBRE
AS PROPOSTAS DE LEI DO GOVERNO PARA O AUDIOVISUAL

1. Já no Digesto se escrevia: "Toda a definição é perigosa: poucas são as que não podem ser desenhadas".

A nova ciência jurídica aceita conceitos e definições – contrariamente à escola jusnaturalista, que cultivava a “definição essencial”, perfeita de todos os conceitos – como instrumentos necessários à aplicação do direito, mas considera-os sempre perfectíveis e provisórios, em função da constante observação histórica da vida em sociedade.

Daí a desnecessidade e a falta de Justeza de um universo jurídico que em tudo preveja ainda mais definições.

Dentro da ordenação e unidade coordenada, na sua visão conjunta, o sistema da nova Lei – até quanto à responsabilidade criminal – apresenta-se como tradutor da realização e adequação valorativa, que liga todas as acções e interacções, na persecução a adesão a valores estabelecidos comuns. (Ver defesa e promoção da concorrência sob os princípios da transparência e da proporcionalidade e sistema de controlo e o princípio da cooperação entre o Estado os operadores privados e públicos na determinação do seu denominador comum e a existência de um único conselho de opinião).

O direito, no estaticismo e abstraccionismo da sua legislação, tem de estar apetrechado de forma a dar a solução justa, que se repercute estável e seguramente no circuito do fenómeno que pretende abarcar.

10.00x

✓ 13

Daí o correcto recurso socorrido na proposta a cláusulas gerais – critérios normativos extra legais remetidos pela lei – e a conceitos indeterminados, noções de tipo descritivo explanadas em termos genéricos e, por isso, em linhas periféricas indeterminadas, visando a maleabilidade da lei, projectada em pleno reconhecimento da sua insuficiência para aplicação da justiça no caso concreto.

O diploma apresenta, assim, uma correcta hermenêutica, como meio normativo de encontrar direito em concreto, apresentando-se a construção do facto e a interpretação da norma numa relação, entre si, de mútua correlatividade.

Por outro lado, é certo que a norma não é uma ordem concreta, mas um fim de ordenação, onde entram em jogo o mundo natural, social e cultural; a dialéctica da personalidade e comunidade, em tensão de contrários; e a ética.

Tudo isto se vem a repercutir casuística e proporcionalmente em matéria de contra-ordenação.

Todos estes considerandos essenciais ao actual direito estão harmonicamente contidos na proposta, tendo em apreço os valores constitucionais.

2. Trata-se de uma proposta sob a “pressão” de uma eventual revisão constitucional, e daí as suas normas transitórias e onde não se fala da supressão do canal 2, mas em “canal sociedade”, saudável reflexo da diversidade e da importância constitutivas da sociedade civil, que deve ter voz própria e autónoma na salvaguarda de um espaço que bem se compreende que a lei mantenha.
3. O financiamento do serviço público da radiodifusão assegurado por três ângulos – indemnização compensatória, receitas publicitárias, cujos tempos se encontram delimitados pelas regras da concorrência leal, e taxa, através da Companhia de

Electricidade, na forma como foi idealizado corresponde ao princípio da proporcionalidade recebido em alguns países europeus e tradutor da Recomendação do Conselho da Europa de 1996, confirmado em Resolução de Janeiro de 1999.

4. Por todo o exposto estou de acordo na generalidade com todas as proposta de lei.

5.1. Relativamente ao articulado em projecção do que votei na generalidade relativo ao parecer aprovado pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, concordo que se façam relativamente à proposta as seguintes correcções pontuais:

- a) a existência de uma auditoria externa – prevista no actual artigo 47 n.º 2 - assegurando e visando o melhor exercício do serviço público (último período do ponto 1 – 2 do parecer);
- b) um conselho de opinião mais eficaz incide sobre actividades e serviços e não sobre empresas – (parte do ponto 1 – 4 do parecer);
- c) visando o bem comum, a lei punitiva das infracções cometidas no suporte televisivo deverá prever a suspensão da eficácia da decisão em sede de recurso – ponto 3 do parecer;

5.2. Poderia agora acrescentar de relevante:

- a) importa manter que ninguém possa exercer funções de administração em mais de um operador de televisão;
- b) limitação do espaço publicitário, durante os noticiários para a dignificação destes.

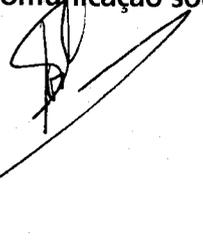
Lisboa, 2 de Julho de 2003

Torres Paulo

Armando Torres Paulo

Juiz-Conselheiro

ATP/AF



DECLARAÇÃO DE VOTO
SOBRE
O PARECER DA AACCS SOBRE
AS PROPOSTAS DE LEI DO GOVERNO PARA O AUDIOVISUAL

A minha abstenção sobre a votação na generalidade fundamenta-se no facto de por um lado, alguns pontos do parecer terem merecido a minha discordância com o correspondente sentido de voto e, por outro lado, considerar que o projecto de lei apresenta importantes inovações, nomeadamente, no plano do financiamento pelo que concordo no geral com o que a esse propósito o projecto de Lei consagra.

Na votação na especialidade mereceram o meu voto contrário os pontos I.1., 1.1., I.1.2 e I.4 e III.2 a III.4.2, pelos seguintes motivos.

- I. 1 Apesar de partilhar alguma preocupação sobre o estatuto empresarial desse futuro canal bem como da sua filosofia, a redacção deste ponto sugere que a programação do 2º. Canal da RTP é de algum modo, modelar no que respeita à filosofia do serviço público quando existem fundadas críticas sobre a política e estrutura global da sua grelha actual.
- I. 2. Apenas concordo o referido no último período e considero a restante matéria como específica à legislação sobre o órgão de regulação.
- I. 4 Partilhando algumas das mencionadas dúvidas do ponto de vista técnico /jurídico sobre a matéria, penso que a questão se deveria centrar, quanto ao essencial, numa garantia da constitucionalidade dos princípios que devem sustentar o órgão regulador.
- III 2 e 3 Entendo a reafecção da actual taxa de rádio como uma medida extremamente positiva pelo que a sugestão de formas alternativas que não foram objecto de

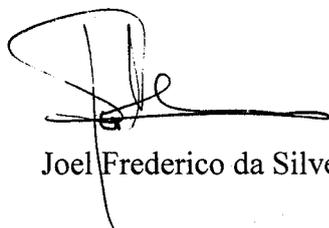
10.011

análise por parte da Alta Autoridade para a Comunicação Social se revela inadequada e carecida de fundamento. Acresce ainda que sugerir a fixação de quotas mínimas de afectação da taxa à rádio e à televisão detentoras do contrato de concessão de serviço público num diploma com a natureza do presente projecto de Lei seria susceptível de introduzir uma rigidez inadequada nesse previsto subsistema de financiamento.

IV. 2 De igual modo, sendo a previsão de encargos de financiamento da empresa respeitantes à indemnização compensatória da prestação de serviço público plurianual, medida que em si mesma constitui uma inovação de extrema importância e susceptível de garantir a estabilidade da política da empresa bem como a sua própria independência face ao poder político, considero a argumentação desenvolvida de grande fragilidade. A questão essencial, reside nos critérios que irão fundar os valores da indemnização compensatória, nos mecanismos de correcção/adequação desses montantes à execução das obrigações do serviço público contratadas bem como nos instrumentos que permitam atempadamente a sua avaliação e a sede a que os mesmos fiquem afectos. Admito, todavia, que essas questões sejam objecto de legislação complementar sendo que no actual projecto apenas se deveria consagrar os princípios gerais.

No que respeita aos pontos que merecem a minha abstenção apenas saliento o ponto I.1.6 em que considero que a exposição das incumbências específicas do serviço público deverão figurar nos contratos de concessão desse serviço a serem celebrados e a Lei apenas deverá consagrar princípios gerais.

Lisboa, 2 de Julho de 2003



Joel Frederico da Silveira

JFS/AF