

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



Deliberação

9/CONT-TV/2011

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Direito de antena do PPV de 22 de Outubro, transmitido pela
RTP1**

Lisboa
10 de Março de 2011

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 9/CONT-TV/2011

Assunto: Direito de antena do PPV de 22 de Outubro, transmitido pela RTP1

I. Procedimento

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a 27 de Outubro de 2010, uma participação de cidadão devidamente identificado relativa a um direito de antena do PPV transmitido pela RTP1, no dia 22 de Outubro, pelas 20h00, em que foram exibidas “imagens extremamente violentas de fetos mortos”.
2. Argumentava o participante que tais imagens, mostradas cerca das 20h00, o chocaram e deixaram a sua filha, de cinco anos, “extremamente impressionada”, pelo que teve de lhe dizer “que se tratava de bonecos”.
3. Por email datado do dia 1 de Fevereiro, o participante veio informar a ERC que desistia do procedimento, o que foi aceite, por força do artigo 110.º do Código do Procedimento Administrativo, que determina que “os interessados podem, mediante requerimento escrito, desistir do procedimento ou de alguns dos pedidos formulados (...)”.
4. Porém, dado que “a desistência ou renúncia dos interessados não prejudica a continuação do procedimento, se a Administração entender que o interesse público assim o exige”, o Conselho Regulador entendeu prosseguir o processo. Com efeito, a proibição de transmitir conteúdos que possam influir negativamente na formação de personalidade de crianças e jovens, constante do artigo 27.º da Lei da Televisão, norma imperativa, protege interesses supra-individuais, e não direitos subjectivos e renunciáveis do participante.

II. Factos Apurados

5. A RTP1 difundiu, no dia 22 de Outubro, cerca das 19h53, um direito de antena da responsabilidade do PPV – Portugal pró Vida, no âmbito do qual esta organização expressa o seu posicionamento face à interrupção voluntária da gravidez. Sobre este tema tecem-se diversas considerações e críticas, como as que se reproduzem de seguida:

“Nós defendemos a dignidade da vida humana. Mas muitas pessoas perguntam-nos: o que é isso? Quando é que começa? (...) A vida não é uma abstracção. Esta vida de que nós beneficiamos tem início na concepção e terá um termo com a morte natural”

“O dinheiro público, que falta para tanta coisa essencial, não falta para matar um em cada seis bebés portugueses”.

6. Luís Botelho, responsável-geral do partido político, refere-se ainda às eleições no Brasil, nos seguintes termos:

“Há muitos cidadãos brasileiros que votam em Portugal e aos quais eu queria apelar que não se demitissem do seu dever cívico, fossem votar e fossem votar levando às urnas os seus valores e convicções mais profundos. O que está em causa no Brasil, em que o aborto e a posição dos candidatos em relação a esta matéria tem sido muito debatida, é, se calhar já, a decisão sobre uma eventual aprovação dessas leis. Eu apelo a todos que não queiram para o vosso país aquilo que de pior foi feito na Europa e está a ser feito nos Estados Unidos e no mundo, com resultados funestos.”

7. Enquanto Luís Botelho pronuncia aquelas palavras, surge no ecrã a seguinte mensagem:

“No dia 31 de Outubro, realiza-se a segunda volta das presidências brasileiras. Esperamos que o Brasil vote pela vida, escolha José Serra.”

8. Um separador, inserido cerca das 19h56, indica que “O aborto constitui a morte deliberada de um ser humano”. Acto contínuo, é reproduzido um excerto de um filme intitulado “The Silent Scream”, apresentado pelo Dr. Bernard Nathanson, em que se mostram imagens obstétricas obtidas através de ultrassonografia. O próprio Dr. Bernard Nathanson explica que estas imagens, pouco nítidas, mostram o sofrimento induzido no feto em resultado da prática de aborto.

9. Um novo separador é introduzido, cerca das 19h57, contendo a advertência de que “As imagens reais que se seguem de fetos abortados em diferentes etapas de gestação são extremamente chocantes e não devem ser vistas por crianças ou pessoas mais sensíveis”. Além do texto que surge no ecrã, o aviso é verbalizado por um narrador em *voz off*.
10. De seguida são mostradas, durante aproximadamente 10 segundos, imagens de fetos mortos e mutilados, cuja exibição é acompanhada por uma bola vermelha no canto superior direito.
11. O direito de antena conclui-se às 19h58.
12. Algumas horas antes da transmissão do direito de antena, a própria RTP remeteu à ERC uma comunicação através da qual considerava que o direito de antena continha imagens “susceptíveis de ferirem a sensibilidade dos telespectadores”.
13. O serviço de programas aduzia que “[c]ientes de que nos termos da Lei o tempo de antena é um espaço de programação própria da exclusiva responsabilidade do titular do direito, estando a RTP legalmente obrigada à sua integral transmissão e não podendo interferir no respectivo conteúdo, não queremos deixar de alertar a Entidade Reguladora para esse facto”.

III. Posição do movimento Portugal Pró Vida

14. Tendo sido notificado para se pronunciar, o movimento Portugal pró Vida (adiante, PPV) vem afiançar que tem razões para acreditar que o cidadão que aduziu a participação “apresenta umas razões mas move-se por outras que ele não confessa. Temos elementos e informações suficientes para concluir que o verdadeiro móbil da sua denúncia será a sua discordância política com as nossas posições, donde brota o interesse em [os] silenciar, servindo-se para o efeito da ERC (...). Além do mais, ao ‘explicar’ à sua filha tratar-se de bonecos, estava na realidade a mentir-lhe conscientemente, o que não deixa de ser uma forma eminente de ‘influir de modo negativo na formação da personalidade das crianças’, da sua própria filha, neste caso.”

15. Defende ainda o PPV que “as imagens exibidas no tempo de antena são fortes e duras porque representam o resultado da suprema injustiça, de inumana violência praticada sobre seres humanos indefesos sob patrocínio do Estado – prática à qual decididamente nos opomos. Por isso mesmo, para permitir aos pais – que o quisessem – afastar os seus filhos do televisor, [foi inserida] a advertência prévia áudio e vídeo (...)”, assim como “um círculo vermelho durante os 7 segundos com imagens de fetos abortados.” Considera, por isso, o denunciado que foi “mais longe do que é prática corrente nos telejornais que amiúde apresentam (também antes das 22h30) imagens muito chocantes (...).”
16. Questiona o denunciado: “Como é que alguma vez Portugal e o mundo se teriam mobilizado para libertar Timor-Leste, não fossem as chocantes imagens captadas e difundidas após o massacre de Santa Cruz? Quem pode dispensar as imagens de Auschwitz para desmentir as reiteradas tentativas para negar o Holocausto judeu (...)?”
17. Por último, afiança que, “na era da Televisão e Internet, enquanto a lei do aborto não mudar, o PPV jamais prescindirá do direito de mostrar imagens reais que documentam a barbaridade que o estado português hoje promove e paga.”

III. Análise e Fundamentação

18. No caso em análise, está em causa o carácter “chocante” e “impressionante” das imagens difundidas no decorrer do direito de antena do PPV e descritas no ponto 10.
19. Porém, ainda antes de aprofundar a questão de saber se o direito de antena do PPV ultrapassou os limites à liberdade de programação, cabe analisar um conjunto de problemas jurídicos suscitados pelas normas da Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, relativas ao direito de antena.
20. O artigo 51.º, n.º 2, alínea l), estabelece que é obrigação específica da concessionária do serviço público de televisão “garantir o exercício dos direitos de

antena, de resposta e de réplica política, nos termos constitucional e legalmente previstos.”

21. O artigo 59.º, sob a epígrafe “acesso ao direito de antena”, estabelece que, “aos partidos políticos, ao Governo, às organizações sindicais, às organizações profissionais e representativas das actividades económicas e às associações de defesa do ambiente e do consumidor é garantido o direito a tempo de antena no serviço público de televisão.”
22. O n.º 3 do artigo 59.º vem esclarecer que “por tempo de antena entende-se o espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito, facto que deve ser expressamente mencionado no início e no termo de cada programa.”
23. Esta configuração do direito de antena terá necessariamente repercussões na determinação do responsável (criminal, contra-ordenacional e civil) por infracções cometidas no exercício do direito de antena.
24. No que respeita à responsabilidade civil, o artigo 70.º determina que os operadores de televisão respondem solidariamente com os responsáveis pela transmissão de programas previamente gravados, com excepção dos transmitidos ao abrigo do direito de antena.
25. Esta norma reforça, assim, o entendimento de que os operadores de televisão são o *sujeito passivo* do direito de antena, que é da responsabilidade das entidades referidas nos artigos 59.º, entre as quais se incluem os partidos políticos. Dado que a determinação do conteúdo do direito de antena e a decisão da sua transmissão não cabem ao operador de televisão, compreende-se que este não seja por ele responsável civilmente.
26. A clareza que o legislador empregou na determinação da responsabilidade civil emergente dos conteúdos emitidos no exercício do direito de antena não se verifica nas normas relativas à responsabilidade contra-ordenacional.
27. Com efeito, o artigo 78.º estabelece que responde pelas contra-ordenações previstas na Lei da Televisão o operador de televisão em cujo serviço de programas tiver sido cometida a infracção. A mesma norma vem estabelecer uma excepção àquela regra geral, determinando que o titular do direito de antena é responsável pela violação

do n.º 2 do artigo 60.º, preceito que determina que o “direito de antena é intransmissível”.

- 28.** Por outro lado, o artigo 79.º determina que “a violação do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º e no n.º 2 do artigo 60.º, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, quando cometida no exercício do direito de antena, é ainda, consoante a gravidade da infracção, punida com a sanção acessória de suspensão do exercício do mesmo direito por períodos de 3 a 12 meses, com um mínimo de 6 a 12 meses em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções previstas na lei.”
- 29.** Como se vê, a sanção acessória de suspensão do exercício do direito de antena é apenas aplicável no caso da infracção ao disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º. O artigo 79.º exclui, assim, a possibilidade de se aplicar a suspensão quando está em causa uma infracção do n.º 4 do artigo 27.º, isto é, quando, ao abrigo do direito de antena, seja transmitido um conteúdo susceptível de influir “de modo negativo na formação da personalidade das crianças ou de adolescentes.” Semelhante redacção já constava do artigo 73.º da anterior Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto.
- 30.** Finalmente, de acordo com o artigo 93.º, n.º 2, compete à ERC a instrução dos processos de contra-ordenação previsto na Lei da Televisão.
- 31.** Ora, no que respeita à violação dos limites à liberdade de programação previstos no artigo 27.º, que ocorra na transmissão de um direito de antena, a Lei da Televisão não determina com clareza quem é o responsável: se o operador, se o titular do direito de antena. Como se viu, o artigo 78.º apenas afasta a responsabilidade do operador de televisão no caso de violação do n.º 2 do artigo 60.º, em que é responsável o titular do direito de antena.
- 32.** Pode assim considerar-se que o operador de televisão é responsável, em sede de direito contra-ordenacional, pela violação ao artigo 27.º que ocorra na transmissão de um direito de antena?
- 33.** A resposta será necessariamente negativa. Entende o Conselho Regulador que apenas o titular do direito de antena poderá ser responsável pelos ilícitos contra-ordenacionais que ocorram no exercício do direito de antena, uma vez que o artigo

59.º, n.º 3, expressamente estabelece que o direito de antena é o espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito.

- 34.** Acresce que o artigo 79.º vem determinar que a infracção aos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º pode ser punida com a sanção acessória de suspensão do exercício do direito de antena. Esta sanção acessória será seguramente aplicada ao titular do direito de antena. Sendo acessória, pressuporia a aplicação de uma sanção principal – no caso, a coima. Atente-se que, face às regras gerais do direito sancionatório, as sanções acessórias são aplicadas ao autor do ilícito e, por isso, àquele que é punido também com a sanção principal.
- 35.** Certo é, porém, que o artigo 78.º não responsabiliza o titular do direito de antena pela violação do artigo 27.º, uma vez que não excepciona a regra geral de que os operadores de televisão são os responsáveis pelas contra-ordenações.
- 36.** Considerar responsável o titular do direito de antena, quando tal não resulta expressamente da lei, colidiria com o princípio da legalidade que rege do direito contra-ordenacional, enquanto direito sancionatório.
- 37.** Assim, deve concluir-se que, na ausência de tipificação, a violação ao artigo 27.º que ocorra numa transmissão televisiva ao abrigo do direito de antena não é sancionada através da aplicação de uma coima. Por outras palavras, os conteúdos emitidos ao abrigo do direito de antena que influam de modo negativo na formação da personalidade de crianças e adolescentes não podem ser sancionados. Apenas poderá ser aplicada a suspensão do exercício do direito de antena quando tiverem sido ultrapassados os limites absolutos à liberdade de programação.
- 38.** Tal solução normativa, ao não responsabilizar o titular do direito de antena pelos conteúdos que transmita, atribui à liberdade de expressão dos partidos políticos e das entidades previstas no artigo 59.º uma protecção praticamente absoluta.
- 39.** Atendendo às soluções normativas constantes da Lei da Televisão, conclui-se, em resumo, o seguinte:
 - a) O direito de antena é um espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito, pelo que o operador de televisão não tem qualquer legitimidade para interferir no seu conteúdo ou impedir a sua difusão.

- b) Por outro lado, o operador de televisão não pode ser responsabilizado, em sede contra-ordenacional, por um conteúdo que não foi por si determinado e em relação ao qual surge como sujeito passivo.
 - c) Certo é, porém, que o artigo 78.º não responsabiliza o titular do direito de antena pela violação do artigo 27.º.
 - d) A Lei da Televisão, ao não responsabilizar o titular do direito de antena pelos conteúdos que transmite, atribui à sua liberdade de expressão protecção praticamente absoluta.
 - e) Tal protecção à liberdade de expressão dos titulares do direito de antena pode colidir com a protecção de crianças e adolescentes relativamente a conteúdos susceptíveis de prejudicar o seu desenvolvimento.
 - f) Ao titular do direito de antena pode ser aplicada exclusivamente a sanção acessória de suspensão do exercício do direito de antena, mas apenas quando estiver em causa a violação dos limites absolutos à liberdade de programação, isto é, quando forem transmitidos elementos de programação que incitem “ao ódio racial, religioso, político ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo ou pela orientação sexual” (artigo 27.º, n.º 2) ou elementos de programação “susceptíveis de prejudicar manifesta, séria e gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes”, como seja pornografia ou violência gratuita (artigo 27.º, n.º 3).
- 40.** Posto isto, e retomando a análise do direito de antena do PPV, entende o Conselho Regulador que o mesmo contém imagens chocantes e violentas, havendo grande probabilidade de o mesmo influir de modo negativo na formação da personalidade de crianças e adolescentes, violando, por isso, o n.º 4 do artigo 27.º da Lei da Televisão.
- 41.** O próprio titular do direito de antena reconhece que tais imagens são “extremamente chocantes”, desaconselhando o seu visionamento por crianças e pessoas sensíveis. Para o efeito, insere previamente uma advertência (cfr. ponto 7) e faz acompanhar a exibição das imagens em apreço por um identificativo visual (cfr. ponto 8).

42. Também a RTP identifica como violentas as referidas imagens, tendo remetido à ERC uma comunicação através da qual considerava que o direito de antena continha imagens “susceptíveis de ferirem a sensibilidade dos telespectadores”.
43. Ainda que o Conselho Regulador verifique que as imagens de fetos mortos sejam extremamente violentas, considera que as mesmas não são reconduzíveis ao artigo 27.º, n.º 3, da Lei da Televisão, que proíbe os conteúdos “susceptíveis de prejudicar manifesta, séria e gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes”. O legislador, exemplificando o tipo de conteúdo que pode estar em causa nesta proibição absoluta, refere-se à pornografia e à violência gratuita. Entende o Conselho Regulador que o âmbito de proibição da norma em apreço não inclui conteúdos como aqueles que foram transmitidos pelo PPV. As imagens do direito de antena surgem encadeadas no nexo retórico e argumentativo que organiza a mensagem política que o PPV quer transmitir e que consiste na afirmação de que a prática do aborto atenta contra a vida humana. O movimento PPV reconhece, na sua resposta, que as imagens foram seleccionadas precisamente por serem “fortes e duras”, logo, instrumentais em relação ao teor da mensagem veiculada. Estes conteúdos, sendo inequivocamente violentos, furtam-se ao âmbito do conceito de “violência gratuita”. O uso das imagens não surge a despropósito e aleatoriamente mas obedecendo à finalidade de corporizar uma posição sobre a matéria.
44. Assim, o PPV não pode ser responsabilizado em sede de direito contra-ordenacional pelas imagens que transmitiu no seu direito de antena.
45. Questão diversa, e que não pode ser ignorada pelo Conselho Regulador, é o facto de o PPV ter feito um apelo aos cidadãos brasileiros para votarem na segunda volta das presidências brasileiras no candidato José Serra. Relembre-se que o artigo 60.º, n.º 2, da Lei da Televisão, estabelece que o direito de antena é intransmissível. Sendo o direito de antena concebido para a exposição de ideias, posições e interesses próprios do titular do direito, e não de terceiros, dificilmente se pode considerar que é conforme ao seu fim social o apelo ao voto num candidato de um outro partido, de um outro país. Com tal conduta – susceptível, ademais, de distorcer as condições de igualdade que devem presidir à promoção das

candidaturas, em qualquer acto eleitoral -, o PPV mais não fez do que utilizar *recursos públicos* de forma contrária à intenção do legislador, que, repita-se, claramente determinou que o direito de antena que, sendo garantido de forma gratuita pelo serviço público de televisão, deve servir para promover o ideário do titular do direito de antena, e não de terceiros, sendo, por isso, intransmissível.

IV. Deliberação

Tendo analisado um direito de antena do Portugal Pró Vida transmitido pela RTP1, no dia 22 de Outubro, pelas 20h00, no qual foram exibidas imagens de fetos mortos;

Considerando que o referido direito de antena contém imagens chocantes e violentas, susceptíveis de influir de modo negativo na formação da personalidade de crianças e adolescentes, violando, por isso, o n.º 4 do artigo 27.º da Lei da Televisão;

Verificando, porém, que o partido Portugal Pró Vida não pode ser responsabilizado em sede de direito contra-ordenacional pelas imagens que transmitiu no seu direito de antena;

Relembrando que o exercício do direito de antena deve servir para promover o ideário próprio do seu titular, e não interesses de terceiros;

Considerando que a presente Deliberação revela que as normas relativas ao direito de antena, constantes da Lei da Televisão, levantam várias inconsistências jurídicas que deveriam ser objecto de ponderação por parte do legislador,

O Conselho Regulador da ERC delibera, ao abrigo do disposto nos artigos 8º, alínea f), e 24º, n.º 3, alínea j), dos Estatutos anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro:

1. Considerar que o direito de antena do PPV contém imagens chocantes e violentas, sendo susceptíveis de influir de modo negativo na formação da personalidade de crianças e adolescentes;
2. Verificar que o PPV não pode ser responsabilizado em sede de direito contraordenacional pelas imagens que transmitiu no seu direito de antena, num regime legal claramente mais favorável do que o que se aplicaria a qualquer operador televisivo;
3. Considerar que o PPV, ao apelar ao voto num candidato de um outro partido, de um outro país, utilizou o direito de antena de forma contrária ao seu fim social;
4. Dar conhecimento da presente Deliberação à 13ª Comissão de Ética, Sociedade e Cultura da Assembleia da República, para os efeitos tidos por convenientes.

Lisboa, 10 de Março de 2011

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano (abstenção, com declaração de voto)
Rui Assis Ferreira