

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



**Deliberação
64/2014 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 530/XII/3.ª (PSD/CDS-PP) – Lei que
define os princípios que regem a cobertura jornalística das eleições e
referendos nacionais**

Lisboa
29 de maio de 2014

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 64/2014 (Parecer)

Assunto: Parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 530/XII/3.^a (PSD/CDS-PP) – Lei que define os princípios que regem a cobertura jornalística das eleições e referendos nacionais

1. Por ofício da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, que deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no dia 28 de março de 2014, foi solicitado pronunciamento sobre o Projeto de Lei *supra* identificado.
2. O Projeto de Lei em apreciação pretende, no âmbito dos diversos atos eleitorais e tal como é explicado na sua exposição de motivos, harmonizar o princípio constitucional da igualdade de tratamento das candidaturas com a liberdade editorial dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social.
3. Nos termos do artigo 25.º dos seus Estatutos, a ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições, afigurando-se pacífico que o presente Projeto de Lei, respeitando à cobertura jornalística das eleições e referendos, trata de matérias que se inserem no quadro das atribuições elencadas no artigo 8.º dos mesmos Estatutos.
4. Assim, importa desde logo referir que esta problemática, como é do conhecimento público, tem merecido particular atenção da parte do Conselho Regulador da ERC, o que determinou a aprovação da Deliberação n.º 118/2013, de 23 de abril de 2013, oportunamente enviada à Assembleia da República, cujo conteúdo se reafirma.
5. Ora, em face das conclusões da dita Deliberação da ERC, haverá que observar, em primeiro lugar, que o Projeto de Lei em análise não consegue inteiramente dar corpo às sugestões

então ponderadas pelo Conselho Regulador da ERC, nomeadamente quanto à uniformização e sistematização do regime sancionatório por violação das regras de cobertura jornalística dos atos eleitorais, bem como quanto à regulamentação dos debates eleitorais por autoridade administrativa independente.

6. Para além da análise e dos princípios expostos no aludido documento aprovado pelo Conselho Regulador da ERC, para onde se remete, o Projeto de Lei merece ainda os seguintes comentários:

6.1. Num plano meramente conceptual, o Conselho Regulador considera pertinentes e acertadas as reflexões desenvolvidas na exposição de motivos que acompanha o Projeto de Lei, não deixando de notar até que alguns pontos se aproximam decisivamente da reflexão materializada na mencionada Deliberação n.º 118/2013, nomeadamente em termos de ponderação do equilíbrio entre os princípios da liberdade editorial e o da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

6.2. Essa aproximação estende-se igualmente às dúvidas suscitadas quanto à caducidade do Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, sobretudo tendo em atenção que o mesmo resultou da previsão do n.º 2 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro de 1974, diploma este que aprovou a Lei Eleitoral para a eleição dos Deputados à Assembleia Constituinte. A natureza precária de tal diploma, as especiais condições da sua aplicação à imprensa escrita e o estágio de desenvolvimento do setor da comunicação social, naturalmente muito diferente do atual, justificam as reservas colocadas quanto à vigência de tal normativo, afigurando-se de extrema pertinência os argumentos da doutrina constitucional referenciada na exposição de motivos.

6.3. Sem conceder quanto à validade dos argumentos que apontam para a caducidade do diploma, não deixa de ser curioso que é no Decreto-Lei n.º 85-D/75 que encontramos uma equilibrada definição do que deverá constituir um tratamento jornalístico não discriminatório das diversas candidaturas, ao consignar, no n.º 2 do seu artigo 1.º, que «[e]sta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos fatores que para o efeito se têm de considerar», sendo que entre

estes fatores, entende a ERC, deve caber justamente o critério editorial derivado das boas práticas profissionais e dos seus valores éticos. A verdade, porém, é que a esta norma não tem sido dada a devida importância no contexto da avaliação das estratégias de cobertura jornalística dos diversos atos eleitorais.

6.4. Como contributo para a interpretação do conceito de propaganda nos diversos normativos legais que regem os processos eleitorais, diga-se ainda que esse conceito é vigente desde o aludido Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro, mantendo-se inalterado nos diversos diplomas eleitorais subsequentes. Este elemento histórico ajuda a perceber que quando a propaganda surge no texto legal em interação com a atividade jornalística, tal não significa que a comunicação social seja instrumento de propaganda das candidaturas, sendo antes a propaganda eleitoral o objeto da atividade jornalística. Daqui nasce uma convergência interessante, na medida em que é da conveniência do jornalista fazer a cobertura das ações de propaganda, em nome do seu dever de informar, mas também é fundamental para o candidato ser objeto da notícia, tornando a sua candidatura conhecida pelo mais vasto possível universo de eleitores. Por esta razão, não se vislumbra a «contaminação» apontada na exposição de motivos do Projeto de Lei, sendo parecer do Conselho Regulador que informação e propaganda não coincidem em termos da sua formulação no quadro legal em vigor, firmando-se bem vincado quem é o agente responsável por uma e por outra, embora se aceite como útil a perspectiva de um sempre possível aperfeiçoamento das normas jurídicas.

6.5. Entrando na análise do normativo proposto, e detendo-nos logo no n.º 1 do artigo 2.º, chama-se a atenção para a necessidade de, eventualmente, ser necessário excepcionar alguns órgãos de comunicação social da aplicação das regras do Projeto de Lei, nomeadamente as publicações doutrinárias, como se faz, por exemplo, no artigo 49.º da Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), tendo até em conta o dever de imparcialidade imposto no n.º 2 do artigo 3.º.

6.6. Será discutível que o legislador, sem adiantar qualquer critério e de forma acrítica, coloque no mesmo patamar de vinculação os deveres legais dos jornalistas e os respetivos «códigos de conduta», como acontece no n.º 1 do artigo 3.º. Na verdade, o «código de conduta» assume

no contexto da norma uma forma demasiado vaga, sem que sejam questionados o seu conteúdo, modalidade de aprovação e legitimidade da assembleia que o aprova.

6.7. O conceito de atividade jornalística adotado no n.º 4 do artigo 3.º afigura-se pobre, mas também redundante e desnecessário em face do conceito de jornalista e de atividade jornalística que se retira do n.º 1 do Estatuto do Jornalista, aprovado pela Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro.

6.8. Se, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 4.º do Projeto de Lei, no período de pré-campanha eleitoral vigora o princípio da liberdade editorial e de programação dos órgãos de comunicação social, o número seguinte parece logo negar esse princípio ao estabelecer a **obrigatoriedade** de ser garantida a participação em igualdade de circunstâncias das forças políticas com representação parlamentar. Isto é, a lei deixaria aos órgãos de comunicação social reduzida margem de escolha quanto ao modelo de cobertura jornalística ou de realização de entrevistas e debates logo nesse período de pré-campanha, para além de incorrer em eventual inconstitucionalidade, por atentar contra a liberdade de informar e de ser informado, nos termos previstos no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa, bem como por discriminar as várias candidaturas consoante tenham ou não representação parlamentar.

6.9. Por outro lado, o significado de «forças políticas» é dúbio, não se sabendo exatamente se se refere aos partidos, aos grupos parlamentares, às coligações eleitorais ou outras possíveis associações partidárias.

6.10. Ainda na mesma norma, pergunta-se se fará sentido considerar o peso da representação parlamentar das «forças políticas» no cenário de umas eleições autárquicas, na eleição para o Presidente da República, ou até na eleição para o Parlamento Europeu, sendo que nas eleições autárquicas as candidaturas independentes vêm assumindo um papel cada vez mais importante e na eleição do Presidente da República surgem candidaturas de grande peso político mas protagonizadas por cidadãos à margem da lógica de uma representação partidária parlamentar.

6.11. Estas interrogações remetem-nos para a bondade da opção de distinguir as obrigações que recaem sobre os órgãos de comunicação social entre o período de pré-campanha eleitoral e o período de campanha eleitoral da forma que é preconizada no Projeto de Lei, sem prejuízo de, em tese, se considerar razoável graduar a intensidade das obrigações dos órgãos de comunicação social nesses dois períodos, uma vez que é o próprio legislador que lhes determina uma natureza diferente, separando o período de pré-campanha eleitoral do período de campanha eleitoral

6.12. O modelo proposto não enriquece o pluralismo e a diversidade nem parece contribuir para o reforço da autonomia dos órgãos de comunicação social. Ou seja, não resolve a equação colocada pela ERC na sua Deliberação n.º 118/2013, quando se tratava de equilibrar os princípios da liberdade editorial e o da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, mas também não resolve a mesma equação nos moldes colocados pelos proponentes do Projeto de Lei na sua exposição de motivos.

6.13. Haverá igualmente que apontar que o Projeto de Lei não responde ao seu próprio enunciado, quando refere a existência de um «aparente conflito positivo de competências» entre a CNE e a ERC, anunciando o reforço da «divisão de competências». Porventura, mais do que conflituarem, as competências das duas entidades são suscetíveis de concorrerem na apreciação da mesma factualidade, defraudando expectativas de segurança jurídica e multiplicando processos. Caso flagrante, o ocorrido durante o período de pré-campanha eleitoral das eleições legislativas de 2011, apontado com detalhe na Deliberação n.º 118/2013, e que originou decisões diferentes da CNE e da ERC sobre os debates eleitorais a terem lugar durante esse período. Nesta matéria, o artigo 5.º do Projeto de Lei limita-se a atribuir à ERC vagas competências de acompanhamento do disposto no mesmo Projeto, incumbindo-a igualmente de garantir o cumprimento do determinado nas suas normas, especificamente no que ao tratamento jornalístico diz respeito. Porém, não dota a ERC de qualquer instrumento legal de coação ou instrumento sancionatório, como tem a CNE, no sentido de tornar eficaz a sua possível intervenção.

6.14. Quanto ao artigo 6.º do Projeto, a sua epígrafe [Anúncios publicitários] e o seu desenvolvimento denunciam que trata de matéria estranha ao objeto enunciado no artigo 1.º,

que será o de definir os princípios que regem a cobertura jornalística de vários atos eleitorais e referendos nacionais. Do ponto de vista da técnica legislativa, não se afigura adequado tratar no diploma uma matéria que não integra o seu objeto, embora, reconheça-se, pudesse integrar uma revisão mais geral e sistematizada da legislação eleitoral.

6.15. Por fim, quanto às normas revogadas, não ficam muito claras as razões da revogação das três normas indicadas no n.º 2 do artigo 7.º, sendo certo que parecem derivar sobretudo da revogação expressa do Decreto-Lei n.º 85-D/75. Todavia, fica a ideia de que falta um trabalho de sistematização do impacto das medidas propostas, que poderão eventualmente chocar com outras disposições avulsas constantes da legislação eleitoral, assim como também fica por entender, nessa intenção de clarificação dos proponentes do Projeto, porque permanece intocável a Lei n.º 26/99, de 3 de maio, que alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo.

6.16. Em conclusão, pese embora a ERC comungar de idênticas preocupações com os proponentes quanto à matéria objeto do Projeto de Lei em análise, é parecer deste órgão que o Projeto não afasta a necessidade de uma revisão mais profunda e sistematizada do quadro legislativo eleitoral, com reflexo particular na questão dos debates eleitorais, nos termos oportunamente expostos na Deliberação n.º 118/2013 (OUT), de 23 de abril de 2013, que se anexa.

Lisboa, 29 de maio de 2014

O Conselho Regulador,
Carlos Magno (com declaração de voto)
Alberto Arons de carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro
Rui Gomes