

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



Deliberação
3/PLU-TV/2011

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Queixa subscrita por Luís Filipe Botelho Ribeiro, contra a RTP, a SIC e a TVI, relativa a um pretenso tratamento informativo discriminatório das candidaturas às eleições para a Presidência da República e, em particular, aos debates a dois entre alguns candidatos a essa eleição, transmitidos por aquelas estações no período de pré-campanha eleitoral.

Lisboa
16 de Março de 2011

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 3/PLU-TV/2011

Assunto: Queixa subscrita por Luís Filipe Botelho Ribeiro, contra a RTP, a SIC e a TVI, relativa a um pretense tratamento informativo discriminatório das candidaturas às eleições para a Presidência da República e, em particular, aos debates a dois entre alguns candidatos a essa eleição, transmitidos por aquelas estações no período de pré-campanha eleitoral.

I. Identificação das partes

1. Deu entrada na ERC, em 4 de Fevereiro de 2011, uma queixa subscrita por Luís Filipe Botelho Ribeiro, contra a RTP, a SIC e a TVI, relativa a um pretense tratamento informativo discriminatório das candidaturas às eleições para a Presidência da República e, em particular, aos debates a dois entre alguns candidatos a essa eleição, transmitidos por aquelas estações no período de pré-campanha eleitoral.

II. Os factos

2. O Queixoso apresentou-se ao processo eleitoral que culminou com a eleição do Presidente da República no passado dia 23 de Janeiro do corrente ano de 2011, mas – segundo a sua própria versão – não o pôde *«levar até ao fim em larga medida devido ao tratamento desigual por parte das televisões»* que *«manifestamente»*, no que a ele, Queixoso, diz respeito, violaram a *«obrigatoriedade de proporcionar igualdade de oportunidades e de tratamento [às] candidaturas»*, constituindo o *«aspecto mais negativo»* desta violação a sua *«exclusão do ciclo de “debates a dois”, anunciado a 8.12.10 e emitido (...) entre 14 e 29 de Dezembro de 2010.»*

3. Alega o Queixoso que *«[e]m devido tempo alert[ou] as várias Direcções de Informação para a existência [da sua] candidatura, desde tão cedo como Julho de 2010. E ao longo dos meses seguintes [foi] comunicando as diferentes iniciativas realizadas, quase sempre sem qualquer tratamento televisivo, com excepção da entrega da candidatura no T.C. no dia 20 de Dezembro. O Queixoso atribui à falta deste tratamento televisivo – «que outros arbitrariamente obtiveram» – o facto de não ter conseguido «reunir muitos mais subscritores e por certo [lograr] outra atitude e atenção por parte das juntas de freguesia que, na sua imensa maioria, [lhe] enviaram muito tardiamente as certidões de que [carecia] para a validação da candidatura no Tribunal Constitucional.»*
4. Considera, assim, estar *«demonstrado o grande prejuízo que a ‘desigualdade de tratamento’ televisivo causou [à sua] candidatura e, em geral, à democraticidade do acto eleitoral»,* configurando a situação *«uma violação flagrante e consciente do art. 46.º da Lei Eleitoral do Presidente da República e [d]os art.s 1.º e 2.º da Lei 26/99, de 3 de Maio»* que, por isso, participa à ERC, requerendo a intervenção desta, de forma a impedir que, no futuro, o próprio Queixoso *«ou outros pré-candidatos não continuem a ser penalizados pelas arbitrariedades de estações televisivas que, nos seus contratos de concessão, assumem responsabilidades de serviço público».*

III. Direito aplicável

5. Para além do disposto no artigo 113, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP), as normas relevantes para o caso vertente (ainda que, porventura, por interpretação *a contrario*) são as previstas nos artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 26/99, de 3 de Maio; no artigo 46.º, da Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio e nos artigos 26.º e 34.º, n.º 2, alínea b), da Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, todas em conjugação com o disposto no artigo 39.º, n.º 1, alínea f) da CRP e os artigos 7.º, alínea a), 8.º, alínea e) e 24.º, n.º 3, alínea a), dos Estatutos da ERC (doravante, EstERC), aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.

IV. Análise e Fundamentação

6. Resume-se o objecto do presente procedimento – tal como o configurou o Queixoso – à questão de saber se houve ou não um tratamento discriminatório e ilícito, por partes das televisões denunciadas, à sua alegada candidatura à Presidência da República. Em particular, à questão de saber se os factos denunciados (a não cobertura e não divulgação das iniciativas que foi promovendo e de que deu prévio conhecimento às direcções de informação das denunciadas, e a sua exclusão dos debates organizados entre alguns candidatos e transmitidos entre os dias 14 e 29 de Dezembro de 2010) configuram ou não uma violação dos artigos 1.º e 2.º, da Lei n.º 26/99, de 3 de Maio e do artigo 46.º, da Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio.
7. Como se disse, relevância para um correcto enquadramento da questão afiguram-se ainda os artigos 26.º e 34.º, n.º 2, alínea b), da Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho.
8. Fora do núcleo normativo imediatamente pertinente para uma adequada apreciação da presente queixa fica o artigo 113.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, não só pelos juízos que a seguir se expandirão a propósito do conceito de “candidatura” que naquele preceito são pressupostos, como, em primeira linha, pelo facto de se reportar tal normativo aos períodos de campanha eleitoral, em relação aos quais tem sido entendimento desta entidade – nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro – ser da competência da Comissão Nacional de Eleições a eventual apreciação das respectivas violações concretas. Não deixará, contudo, aquela norma da nossa Lei Fundamental de ter que ser levada em linha de conta na interpretação da legislação ordinária aqui considerada, enquanto fonte hierarquicamente superior com que esta última tem obrigatoriamente que se conformar.
9. Dentro do quadro normativo assim perfunctoriamente traçado, não se afigura que assista razão ao Queixoso. De facto, confunde ele, ao longo de todo o texto da sua participação, dois estatutos distintos que as leis eleitorais clara e universalmente

diferenciam: o estatuto de candidato (ou de candidatura) a uma eleição e o estatuto de pré-candidato (ou de pré-candidatura) a essa mesma eleição. Ao contrário do pré-candidato, que se limita a proclamar uma vontade subjectiva de apresentação a uma eleição (vontade que a realidade poderá, depois, demonstrar utópica ou inviável), o candidato é aquele que não só manifestou essa mesma vontade, como, ademais, cumpriu todos os requisitos legais para formalizar tal candidatura, ultrapassando a mera fase de volição subjectiva, para se constituir como sujeito efectivamente elegível, dotado da capacidade de se tornar destinatário do voto dos cidadãos eleitores e de, por fim, ser eleito.

- 10.** Ora, é aos candidatos (e às candidaturas) – não aos meros pré-candidatos, como o Queixoso nunca deixou de ser – que, expressamente, se refere a letra da Lei n.º 26/99 e a letra do Decreto-lei n.º 319-A/76, cujos artigos 1.º e 2.º e 46.º, respectivamente, sem razão se invoca haverem sido violados. É certo que este argumento literal, só por si, nunca poderia ser decisivo e que, de algum modo, contra ele poderia até admitir-se jogar, por sua vez, a letra do artigo 1.º da citada Lei n.º 26/99, ao estabelecer que o regime previsto nesse diploma, designadamente no que à igualdade de oportunidades diz respeito, se aplica *«desde a publicação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo»*; desde um momento, portanto, em que, por definição, ainda não há candidaturas formalizadas e sujeitos efectivamente elegíveis, no sentido acima exposto. Simplesmente, além de a interpretação literal que aqui se defende não implicar qualquer contradição com o artigo 1.º da Lei n.º 26/99 (o tratamento igual e não discriminatório de todas as candidaturas é obrigatório, à medida que estas se forem formalizando, a partir da publicação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo), a interpretação alternativa defendida pelo Queixoso (no sentido de estender a obrigação de tratamento noticioso igualitário às próprias pré-candidaturas) conduziria ao resultado absurdo de se erigir em imperativo legal a cobertura jornalística de toda e qualquer iniciativa de qualquer cidadão que decidisse – ainda que movido por um espírito jocoso, leviano ou meramente fantasista – anunciar um processo de candidatura a uma qualquer eleição, forçando a comunicação social ao seu tratamento em pé de igualdade com outras candidaturas já firmadas e

legalmente constituídas, mesmo quando fosse patente e notório o carácter não sério e inviável da dita pré-candidatura. Como salientam Gomes Canotilho e Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa: anotada, vol II: artigos 108.º a 296.º, 4.ª ed., revista, Coimbra, Kluwer e Coimbra Editora, 2010, p 85.), «[o] princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas(...) constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio da igualdade», consagrado no artigo 13.º da nossa lei fundamental. Porém, como é universalmente reconhecido, o que do princípio da igualdade resulta é, não apenas a obrigação de tratar como igual o que é igual, mas também a obrigação de tratar de modo diferenciado o que é distinto. E, para efeitos de tratamento informativo e jornalístico pelas televisões, uma pré-candidatura não é, nem pode ser considerada igual a uma candidatura. Aquela é uma simples declaração de intenções, porventura inconsequente; esta envolve um estatuto formal e material próprio e a titularidade de um «*direito subjectivo público*» que beneficia, por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *op. cit.*, p. cit.). Neste contexto, se decorre imediatamente da Constituição e da lei ordinária a obrigação de as televisões não discriminarem entre as diversas candidaturas ou entre os diversos candidatos a um acto eleitoral, não tem elas – como parece exigir o Queixoso – dever algum de promover, dar voz e *servir de altifalante* a quem, sem reunir as condições prévias necessárias para ser candidato, delas se pretende precisamente servir para preencher os requisitos legais que lhe permitam adquirir esse estatuto. É o preenchimento prévio destes requisitos que confere ao candidato o direito de ser pelos órgãos de comunicação social tratado como candidato. Não é um pré-existente direito a ser tratado como candidato que deve potenciar as condições legais indispensáveis para criar esse mesmo candidato. E contra isto não se diga – como o Queixoso – que a cobertura noticiosa das suas iniciativas de pré-candidatura teria gerado «*outra atitude e atenção por parte das juntas de freguesia que, na sua imensa maioria, (...) enviaram muito tardiamente as certidões [de que o candidato carecia] para a validação da candidatura no Tribunal Constitucional.*» Como é de liminar evidência, não é em sede da maior ou menor divulgação de uma mensagem eleitoral pelas televisões (mesmo quando a

eventual não divulgação dessa mensagem fosse absolutamente ilícita e dolosa), que há-de ser aferido ou sindicado o zelo exigível no cumprimento das obrigações legais que, em matéria eleitoral, impendem sobre as Juntas de Freguesia ou sobre quaisquer outras entidades públicas ou privadas.

11. Excluída está, pois, a eventual violação de qualquer preceito da Lei n.º n.º 26/99, de 3 de Maio, ou do artigo 46.º, da Lei Eleitoral do Presidente da República, aprovada pelo Decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, como denunciava o Queixoso. A partir dos factos objecto da participação, tal violação não existiu por parte de nenhuma das denunciadas.
12. Sobre a consideração do problema de poderem estas ter violado as suas obrigações de informar com pluralismo, rigor e isenção, consagradas no artigo 34.º, n.º 2, alínea b), da Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho. É este, com efeito, um problema distinto do anterior. As obrigações de pluralismo, rigor e isenção são obrigações permanentes dos operadores de televisão, de conteúdo mais vasto e de aplicação geral, sem destinatários determinados ou especificamente qualificados, e de validade temporal irrestrita, dentro e fora dos períodos eleitorais. Trata-se, contudo, de obrigações que têm que ser conciliadas com a liberdade de expressão e o princípio da autonomia dos operadores, não podendo o Regulador – nos termos do n.º 2, do artigo 26.º, da Lei da Televisão e ressalvadas as excepções previstas na lei – *«impedir, condicionar ou impor[-lhes] a difusão de quaisquer programas»*, estando obrigado a respeitar a respectiva liberdade editorial. Em causa neste âmbito estão apenas os deveres estatutários da ERC *«assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa» e de «garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social»*, conforme dispõem as alíneas a) e e), do artigo 8.º, dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro. No caso concreto dos operadores de televisão e do tratamento informativo das actividades dos pré-candidatos à Presidência da República que ora nos ocupa, tais garantias não pressupõem, todavia, o igualitarismo absoluto e a exacta distribuição equitativa dos tempos noticiosos dedicados a todos e cada um dos cidadãos que anunciaram a sua

vontade de se apresentar ao escrutínio. Respeitados os aludidos deveres de rigor, isenção e pluralismo, compete a cada operador definir de forma livre e incondicionada, de acordo com o seu estatuto editorial, os critérios definidores da relevância noticiosa a atribuir a cada pré-candidato e a cada acção da respectiva pré-campanha. Ilícita seria só a discriminação (positiva ou negativa) infundada e dirigida a algum ou alguns dos pré-candidatos anunciados, no sentido de explicitamente tentar beneficiar ou prejudicar o seu projecto. Não parece, porém, que tenha o Queixoso sido vítima de alguma dessas modalidades de discriminação, como o demonstra, desde logo, a confissão da cobertura rigorosa e isenta do seu primeiro acto noticiosamente incontornável: a entrega (que posteriormente se veio a verificar inconsequente) no Tribunal Constitucional das assinaturas de formalização da candidatura. É certo que o Queixoso foi excluído dos debates a dois organizados entre alguns dos outros pré-candidatos que, na altura em que ocorreram, não tinham ainda formalizado as respectivas candidaturas. Simplesmente, como é público e manifesto, essa exclusão não teve um carácter avulso, prepotente, arbitrário e orientado à discriminação dolosa do Queixoso, visando prejudicar ou inviabilizar a sua candidatura. Patentemente, foi ele excluído dos debates em questão (de resto, como sucedeu, pelo menos, com outro candidato que, ao contrário do Queixoso, veio mesmo a formalizar a sua candidatura e a levá-la até às urnas) apenas por não preencher os critérios estabelecidos e reconhecidos para a participação nos mesmos: ser uma figura pública globalmente reconhecida, apoiada por forças partidárias ou com um passado de intervenção política ou cívica de tal forma notório que não pudessem sobejar (como não sobejaram) quaisquer dúvidas quanto à seriedade e viabilidade futura da respectiva candidatura. Que a pré-candidatura do Queixoso não reunia estas características evidencia-se imediatamente a partir do facto de não ter logrado ultrapassar essa fase embrionária e afirmar-se como uma efectiva candidatura, beneficiária de um direito subjectivo público de natureza eleitoral. Mais uma vez, voltamos ao ponto de partida viciado de que o Queixoso arranca para fundar a sua participação: é a candidatura, uma qualquer candidatura, que tem que se afirmar e cumprir os critérios editoriais que a constituam como portadora de relevância política que a torne digna da atenção mediática, segundo juízos

objectivos de rigor, pluralismo e isenção; não é a sua imposição forçada aos órgãos de comunicação social – *ab initio* e em violação da liberdade editorial destes – que tem que produzir como resultado a aquisição da força política de candidatura que subjectivamente se não possui.

V. Deliberação

Tendo apreciado uma queixa de Luís Filipe Botelho Ribeiro, contra a RTP, a SIC e a TVI, relativa a um pretenso tratamento informativo discriminatório das candidaturas às eleições para a Presidência da República e, em particular, aos debates a dois entre alguns candidatos a essa eleição, transmitidos por aquelas estações no período de pré-campanha eleitoral, o Conselho Regulador delibera, ao abrigo do disposto nos artigos 7.º, alínea a), 8.º, alínea e) e 24.º, n.º 3, alínea a), dos EstERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro:

Não dar provimento à queixa apresentada, determinando o respectivo arquivamento.

Lisboa, 16 de Março de 2011

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira