

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

**Deliberação
18/2014 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Proposta de Contrato de Concessão de
Serviço Público de Rádio e de Televisão**

Lisboa
12 de fevereiro de 2014

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 18/2014 (Parecer)

Considerações introdutórias

Por ofício remetido pelo Chefe de Gabinete do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e rececionado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em 29 de janeiro de 2014, foi solicitado a esta entidade pronunciamento relativo ao assunto identificado em epígrafe.

Consoante se assinala no ofício identificado, o Conselho Regulador é competente para emitir parecer prévio e não vinculativo sobre os contratos de concessão de serviço público de rádio e de televisão, bem como sobre as respetivas alterações. Assim o determina o artigo 24.º, n.º 3, alínea m), dos Estatutos da ERC (aprovados e publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro), bem como, em sentido similar, o artigo 52.º, n.º 7, da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, e alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril), e o artigo 50.º, n.º 8, da Lei da Rádio (aprovada pela Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro).

A proposta de Contrato de Concessão submetida à apreciação desta entidade reguladora consubstancia-se numa «versão finalizada após consideração dos elementos resultantes da consulta pública entretanto efetuada» a uma primeira versão do citado documento. E se, com efeito, tanto a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido como a Lei da Rádio preveem uma consulta pública no âmbito da *revisão* destes instrumentos, idêntico procedimento se justificará, mais que não seja por razões de transparência, quando esteja em causa a adoção de um *novo* Contrato de Concessão, como é propósito confesso do Executivo.

A este propósito, teria sido desejável a disponibilização dos numerosos contributos, decerto valiosos, recebidos aquando da realização da consulta pública entre 17 de outubro e 7 de novembro de 2013.

Por outro lado, não se pode deixar de assinalar, pela negativa, a ausência de coordenação entre a presente iniciativa e os trabalhos de revisão de diplomas sectoriais fundamentais com ela intimamente conexos, e que em tudo aconselhariam um seu conhecimento atempado, abrangente e simultâneo por parte de todos os intervenientes institucionais com responsabilidades na matéria.

Em termos gerais, considera o Conselho Regulador que subjaz a este projeto uma visão tradicional do serviço público. Trata-se de uma perspetiva focada nas duas últimas décadas, e não uma perspetiva para os próximos dezasseis anos, prazo de duração da concessão. Há uma preocupação sobretudo conjuntural, ao invés de uma estratégia estrutural mais atenta a uma vertente tecnológica e de conteúdos para os novos media e as novas plataformas.

Por outro lado, da opção em juntar no mesmo contrato a concessão dos serviços de rádio e de televisão resultou uma evidente subalternização da radiodifusão face à televisão, o que se afigura evitável. A título de exemplo, verifica-se menor ambição no objeto do serviço de radiodifusão no que respeita aos diversos géneros informativos, designadamente programas de debate, parecendo ser colocada demasiada ênfase à promoção de espetáculos, concertos e festivais e ao mero cumprimento das quotas obrigatórias de música.

Também do ponto de vista estritamente regulatório, a importância do documento ora em apreciação não necessita de ser sublinhada, bastando recordar, como a ERC já teve oportunidade de observar no passado, que «através do Contrato de Concessão concretiza-se e desenvolve-se o sentido, função e obrigações do serviço público [de rádio e] de televisão. Por isso, mesmo da perspetiva da regulação, esta será tanto mais transparente, objetiva e facilitada quanto, também, os direitos e obrigações contratuais da Concessionária estiverem explicitados de forma clara e coerente» [Parecer 9/2007, de 22 de novembro, p. 1].

As observações e sugestões seguintes permitirão aquilatar a medida em que, na perspetiva desta entidade reguladora, tal desiderato terá sido levado a bom porto.

Não se cuidou, naturalmente, de procurar retificar algumas notórias deficiências de redação detetadas ao longo do articulado do presente documento, deixando tal tarefa de revisão cuidada aos responsáveis pela redação final do Contrato de Concessão.

Comentários e sugestões na especialidade

Parte I – Disposições Gerais

Cláusula 2.ª, n.º 5

Nota-se nesta disposição, aplicável aos serviços públicos de rádio e de televisão, um reforço do papel do Governo no lançamento de novos serviços de programas, se comparada com disposição correspondente no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008. Esta novidade não deixa de ser incompreensível quando, no discurso da tutela, tem sido referência constante a

necessidade de desgovernamentalizar o serviço público, reforçando a autonomia e independência da Concessionária, nomeadamente através de alteração ao seu modelo de governação e de escolha do órgão de gestão, e a criação de um novo órgão que visará também materializar esses objetivos (o Conselho Geral Independente).

Efetivamente, fica previsto que o lançamento de serviços de programas de rádio e de televisão deve ser precedido de autorização **expressa** do Estado. Esta autorização expressa não se encontrava prevista no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, embora ela tivesse que ser considerada implícita por força da necessidade de aditamento dos novos serviços ao Contrato. Fica, porém, um sinal desse reforço, também consubstanciado na cláusula 7.^a, n.º 4, o qual apenas se regista em nome da coerência do quadro de atuação do serviço público.

Parte II – Princípios, Finalidades e Obrigações

Cláusula 4.^a, n.º 1

Verifica-se que de entre o elenco de princípios que devem orientar a atuação da Concessionária, foi omitido o princípio da indivisibilidade. Eventualmente, por mero lapso, porquanto tal princípio continua presente no n.º 2 do artigo 50.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido e também no n.º 2 do artigo 48.º da Lei da Rádio. Trata-se de um princípio estrutural que não deve ser abandonado, na lógica do nosso serviço público de rádio e de televisão, na medida em que constitui garante de coerência das obrigações atribuídas à Concessionária e igualmente à sua programação. A ideia de se tratar de lapso fica reforçada pela circunstância de o n.º 3 da cláusula 4.^a manter a mesma redação do n.º 3 da cláusula 5.^a do Contrato de Concessão de 2008, que sublinha o princípio de que o serviço público deve ser avaliado «de forma global».

Por outro lado, conviria que o futuro Contrato de Concessão não deixasse margem para dúvidas quanto ao posicionamento do serviço público em face dos serviços disponibilizados pelos operadores privados. Na norma ora em análise, que constitui uma referência importante da estratégia que deverá ser seguida pela Concessionária, estabelece-se o princípio da «complementaridade da programação face à existente no mercado». Trata-se de uma inovação relativamente ao contrato anterior, o que faz supor que foi ponderado o seu alcance e impacte na oferta do serviço público. Porém, uma vez que o princípio não é densificado na sua enunciação, conviria que o desenvolvimento das normas contratuais procurasse, com rigor, traduzir os efeitos práticos da aplicação de tal princípio. O que acontece é que logo na alínea e) do n.º 2 da cláusula 4.^a,

é dito que, na aplicação dos princípios de atuação, a Concessionária assegura «uma programação **alternativa** e complementar à oferta do mercado no panorama audiovisual português» (ênfase acrescentada ao original). Já no n.º 4 da cláusula 7.ª se aponta «uma estratégia de conteúdos **diferenciadora** face aos serviços comerciais» (ênfase acrescentada) e na cláusula 9.ª dá-se relevo a «formatos **diferenciadores**» (ênfase acrescentada). Também na cláusula 10.ª, nos n.ºs 2 e 3, respetivamente, a propósito do segundo serviço de programas generalista de âmbito nacional, se propugna uma «programação cultural de qualidade **distinta**» e «**alternativa** à oferta do primeiro serviço de programas generalista de âmbito nacional» (ênfase acrescentada). Também nesse sentido, o n.º 1 da cláusula 13.ª, quanto ao serviço de programas temático informativo, alude a uma informação de referência e *alternativa* face à oferta do mercado.

Reconhecendo-se contextos diferentes nas referências citadas, afigura-se-nos que não fica claro o papel do serviço público, na certeza de que tais atributos não se equivalem quando se fala de serviços de *media*.

Especialmente, exige-se que o Contrato espelhe de forma inequívoca em que medida uma programação complementar e/ou alternativa (que, por sinal, se nos afiguram antitéticas) poderá significar uma postura de maior ou de menor concorrência relativamente aos serviços de programas dos operadores privados.

Não deixando de ser também preocupante que, a confirmar-se o papel de complementaridade do serviço público, estaremos perante um desvio ao paradigma europeu.

Cláusula 4.ª, n.º 2, alínea h)

Estabelece-se neste ponto que a Concessionária assegure «a promoção económica e cultural de Portugal além-fronteiras». Constituindo novidade relativamente ao Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, mais adiante, a propósito do(s) serviço(s) de programas de âmbito internacional, deter-nos-emos sobre as questões suscitadas por este enunciado, sobretudo sobre as suas características promocionais: *infra*, cláusula 7.ª, n.º 1, alínea d).

Cláusula 4.ª, n.º 4

Nesta cláusula prevê-se a criação de um *código de conduta e ética* que nos merece algumas reservas. Pese embora a boa intenção por detrás da instituição de mais um instrumento jurídico tendente a disciplinar a atuação da Concessionária, não fica demonstrada a sua necessidade e, antes pelo contrário, pode antecipar-se como mais um possível fator de perturbação do que como

um instrumento de afirmação dos valores e princípios que norteiam a prestação do serviço público de *media*.

Na verdade, a atividade da Concessionária já se encontra sujeita a um denso conjunto de normas jurídicas, devidamente hierarquizadas. Sem especiais preocupações de exaustividade, refiram-se as leis sectoriais da rádio e da televisão, os estatutos da empresa e o Contrato de Concessão. Também, se for aprovado na Assembleia da República nos termos propostos pelo Governo, há a considerar as *linhas orientadoras para a sociedade*, definidas pelo Conselho Geral Independente, bem como o *plano estratégico para a sociedade*. Por outro lado, haverá que tomar em conta as recomendações e decisões de órgãos como o Conselho Regulador da ERC ou o Conselho de Opinião da RTP. E adicionando-se a estas, ainda, no domínio da produção de conteúdos informativos e da atividade jornalística, o Estatuto Editorial e todo o acervo de normas ético-jurídicas que resultam do Estatuto do Jornalista e do Código Deontológico dos Jornalistas.

Acresce que, ao estatuir-se que «a Concessionária aprova e divulga no seu *site*» o referido *código de conduta e ética*, fica por esclarecer qual o órgão da sociedade que empreenderá tal tarefa. É matéria particularmente sensível porque pode atingir os poderes e a autonomia das diversas direções, nomeadamente de programas e de informação. Uma primeira leitura da norma leva a supor que será o Conselho de Administração da Concessionária a aprovar o *código* em causa.

Nestes termos, sem prejuízo de melhor fundamentação que explicita a necessidade de tal *código de conduta e ética*, entende-se que o mesmo poderá ser redundante, até conflituante, não devendo merecer consagração no Contrato de Concessão.

Cláusula 5.^a

Na nova redação desta cláusula, que consigna os objetivos do serviço público, merece destaque a exclusão da referência à promoção dos valores e direitos fundamentais vigentes na ordem comunitária e nacional. Embora se trate de uma alusão genérica, eventualmente até redundante, suscita alguma perplexidade esta exclusão, pela forte carga civilizacional que sempre transmite a inserção de tais valores no texto de um Contrato de Concessão.

Cláusula 6.^a, n.º 2, alínea i)

Num contrato desta natureza, em que figuram como contraentes o Estado Português e uma empresa pública, e tem por objeto a prossecução de finalidades de interesse público decorrentes de imperativos constitucionais, não se afigura adequado o estabelecimento de objetivos alienáveis por

força de circunstâncias demasiado vagas, indeterminadas e imprecisas. Tal acontece justamente na redação desta norma, na qual se preconiza que, no caso da televisão, seja reservada à produção europeia uma percentagem superior à exigida na lei, «sempre que tal se mostre viável». Parecendo-nos meritória esta obrigação, compete aos contraentes assegurarem a sua viabilidade. Caso tal não se mostre possível, é tecnicamente desejável que a promoção da produção europeia seja redigida em termos mais programáticos ou no campo dos princípios de atuação do operador de serviço público, não como uma obrigação que vai para além das quotas legalmente estipuladas.

Cláusula 6.ª, n.º 2, alínea l)

Regista-se que, em matéria de acessibilidade às emissões de televisão por pessoas com necessidades especiais, deixa de figurar, como obrigação específica da Concessionária, a antecipação mínima de um ano em relação às condições definidas para os serviços de programas disponibilizados pelos operadores privados. A ERC nada tem a opor a esta solução, até porque se mantém a obrigação de antecipação no que concerne ao primeiro serviço de programas generalista de âmbito nacional (cláusula 9.ª, n.º 4).

Da experiência recolhida nos últimos anos em termos de conceção e execução do Plano Plurianual previsto no n.º 3 do artigo 34.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, a ERC já concluiu pela necessidade de a Concessionária partilhar com os operadores privados os saberes técnicos acumulados quanto às várias ferramentas de acessibilidade, fruto do papel pioneiro que tem desempenhado no nosso país. Nesta área em particular, sugere-se que essa vertente de cooperação técnica com os operadores privados seja prevista no catálogo de obrigações específicas da Concessionária, proporcionando um mais rápido desenvolvimento das condições de acesso às emissões de televisão por parte de todos os cidadãos, desiderato este de manifesto interesse comum.

Cláusula 6.ª, n.º 2, alínea q)

Após a previsão, no projeto de Contrato de Concessão submetido a consulta pública, de um único provedor do serviço público, a atual proposta recupera – e afigura-se que bem – o modelo de provedores do ouvinte e do telespectador (cfr. também as cláusulas 18.ª, n.º 1, alínea b); 34.ª, n.º 1, alínea d); e 35.ª, n.º 2), em sintonia, aliás, com a opção plasmada na Proposta de Lei 195/XII.

A redação desta norma poderá ser melhorada no sentido de não restarem dúvidas de que os provedores do serviço público dispõem, cada um deles, de até uma hora de emissão por mês de tempo de emissão.

Seria também conveniente corresponder as referências aos serviços de programas com a tipologia legal. Designadamente, no caso, certamente onde se lê «serviços de programas de acesso livre» deveria constar a tipologia prevista no n.º 5 do artigo 8.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, ou seja, *serviços de programas de acesso não condicionado livre*.

Parte III – Serviço Público de Televisão

Cláusula 7.ª, n.º 2, alínea b)

A previsão do segundo serviço de programas generalista merecerá maior desenvolvimento no comentário à cláusula 10.ª, ficando no entanto desde já anotada a preocupação com um eventual esvaziamento do mesmo ou uma excessiva abstração da sua caracterização, como perpassa desde já da circunstância de, face à redação de norma correspondente no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, terem desaparecido referências diretas às necessidades informativas, recreativas e educativas dos públicos, bem como das minorias. No caso da informação, se bem que esta mereça desenvolvimento posterior na referida cláusula 10.ª, mais precisamente no seu n.º 8, entende-se que na caracterização geral do serviço de programas não deveria ser omitida o que se considera uma linha estruturante de qualquer serviço de programas generalista.

Cláusula 7.ª, n.º 2, alínea d)

Por definição, os serviços de programas de âmbito internacional contêm em si, entre outras, finalidades promocionais da imagem, da cultura e da língua dos Estados que, no fundo, e por diversas vias, os suportam. Essa missão é também patente na formulação do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008. Crê-se que na caracterização que aqui e agora se empreende se vai ainda mais longe, ao ponto de se colocar a interrogação sobre os seus limites promocionais. Se, consensualmente, há questões da identidade e da coesão nacional sobre as quais se admite nestes serviços de programas de maior carga institucional um equilibrado tratamento promocional, no espírito do serviço público, haverá em contrapartida que evitar o risco de que sejam ultrapassados os mencionados limites de promoção.

Esta preocupação fundamenta-se na circunstância de a economia e os agentes económicos ganharem um peso e uma relevância que não tinham. E também na influência direta do próprio

Estado através da faculdade, que também constitui novidade, de definir objetivos e obrigações que ficam fora deste Contrato de Concessão, mas constarão de protocolos a celebrar no futuro.

O referido protocolo cria uma zona de indefinição sobre os conteúdos a desenvolver para os serviços de programas de âmbito internacional, uma vez que são definidos objetivos e obrigações extracontratuais que escapam à discussão e ao escrutínio público que é próprio do processo conducente à celebração do Contrato de Concessão. Tanto mais que se espera que estes serviços de programas venham a ter uma cobertura informativa importante, que se exige isenta e pluralista, em conformidade com o estipulado na alínea a) do n.º 7 da cláusula 12.ª.

É importante não se olvidar que sobre os serviços de programas de âmbito internacional recaem exatamente as mesmas exigências de independência e de rigor que são comuns a todos os serviços de programas de serviço público.

Cláusula 7.ª, n.º 3

Tendo em conta que o Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008 formula a clara obrigação de a Concessionária manter em atividade centros de produção «que devem constituir um referencial na área do audiovisual» (cláusula 17.ª do doc. citado), julga-se que no projeto de contrato ora em apreciação a referência aos centros de produção surge de forma algo difusa. Aborda-se muito genericamente o papel dos «diferentes centros de produção da Concessionária», no plural, e sem que os mesmos sejam identificados, e, logo a seguir, surge a alusão ao Centro de Produção do Norte da RTP. Seria conveniente que o Contrato de Concessão refletisse a estratégia dos outorgantes quanto à produção própria, quanto ao número de centros de produção que a RTP se propõe manter em atividade e quanto à sua missão.

Na sequência do que atrás ficou dito, se merece registo positivo o facto de o Contrato prever a manutenção do Centro de Produção do Norte, também seria razoável, em nome da transparência, que ficasse desde logo definido qual o serviço de programas que deverá ficar sediado naquele centro de produção. Não será exatamente a mesma coisa imputar ao Centro de Produção do Norte a responsabilidade por um serviço de programas generalista ou um serviço de programas temático com as características da atual RTP Memória.

Cláusula 7.ª, n.º 4

No que concerne ao lançamento de novos serviços de programas, chama-se a atenção para a circunstância de não ser fixado qualquer prazo para a realização dos estudos necessários, compromisso que existia no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008.

Tratando-se apenas da realização de estudos, não se compreende a razão pela qual a Concessionária não fica responsabilizada com um prazo.

Ademais, aparentemente, nem sequer estará uma verdadeira obrigação, antes uma faculdade à disposição da Concessionária, já que fica apenas consignado que esta *poderá* realizar os ditos estudos, ficando por explicar a razão pela qual, neste caso, o Estado deixará ao critério da Concessionária decisões estratégicas absolutamente vitais.

Para além disso, conviria que o Contrato de Concessão concretizasse a que serviços comerciais se refere o corpo deste n.º 4, se apenas aos serviços de programas sob jurisdição portuguesa ou a todos os serviços de programas existentes, independentemente da sua plataforma de distribuição, o que se afigura essencial em termos de concertação de uma estratégia.

Sobre a necessidade de autorização expressa do Estado para o lançamento de novos serviços de programas, remete-se para as observações deixadas a propósito do n.º 5 da cláusula 2.ª.

Cláusula 7.ª, n.º 8

Por lapso, a atual redação da proposta relativa ao n.º 8 desta cláusula não emprega a terminologia «acesso não condicionado *livre*», pese embora a evidência de ser essa a única categorização passível de ser aplicada aos serviços nela expressamente referidos.

Cláusula 9.ª, n.º 1, alínea b)

Relativamente ao previsto *código de conduta e ética* e à menção, agora omissa, aos direitos pessoais fundamentais, reiteram-se as observações enunciadas sobre o n.º 4 da cláusula 4.ª e sobre a cláusula 5.ª.

Cláusula 9.ª, n.º 3

Pela positiva, no contexto da obrigação da Concessionária em termos de programas de entretenimento no primeiro serviço de programas generalista de âmbito nacional, sublinham-se a salvaguarda da dignidade humana e o respeito pelas minorias.

Cláusula 9.ª, n.º 4

Vejam-se, a propósito da acessibilidade às emissões de televisão por parte das pessoas com necessidades especiais, as notas *supra* à alínea l) do n.º 2 da cláusula 6.ª.

Cláusula 9.^a, n.º 7

Sugere-se, como reforço distintivo da natureza do serviço público, a inclusão de uma obrigação que apele à cobertura jornalística dos períodos eleitorais, bem como à organização de debates que contribuam para o esclarecimento dos cidadãos, respeitando os princípios consagrados nas normas que regem os diversos atos eleitorais.

Cláusula 9.^a, n.º 8, alínea d)

A discussão em torno da aquisição dos direitos de transmissão de jogos de futebol para transmissão nos serviços de programas da Concessionária não se tem revelado pacífica nem concludente, pese embora as posições firmes adotadas sobre essa matéria por parte de vários especialistas, analistas e operadores de televisão, estes últimos, legitimamente, na defesa dos seus interesses particulares. Falamos de jogos de futebol porque, substancialmente, são esses espetáculos desportivos que suscitam maior cobiça e disputa por parte dos diversos agentes, constituindo o ponto crítico das listas anuais de eventos de interesse generalizado do público, a definir nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 32.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido.

Dito isto, parece-nos excessivo procurar vincular a Concessionária, desta forma, às listas acima referidas. Diremos que se trata de uma forma reforçada de vinculação, porquanto, dispensando a cláusula ora em apreciação, a Concessionária já tem a obrigação de encarar os acontecimentos de interesse generalizado do público na perspetiva da sua missão de serviço público e à luz dos princípios de atuação que lhe são ditados na cláusula 4.^a.

Creemos que a imposição desta obrigação, seguindo o modelo preconizado, interfere com a autonomia e a liberdade de programação do operador, tendo em conta justamente que, de algum modo impele a concessionário do serviço público a procurar assegurar a transmissão de acontecimentos em concreto, previamente definidos pelo membro do Governo responsável pelo setor da comunicação social, seguindo o mecanismo previsto no referido n.º 4 do artigo 32.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, fruto de uma avaliação quanto aos acontecimentos de interesse generalizado do público que não deixa de ter a sua margem de subjetividade.

Independentemente destas considerações relativas à natureza da obrigação, impõe-se igualmente chamar a atenção para eventuais efeitos perversos da medida projetada, nomeadamente em termos de possível inflacionamento do valor da aquisição dos direitos de transmissão dos jogos de futebol. Sendo conhecida a realidade do nosso mercado, é sabido que a mera circunstância de o operador de serviço público se posicionar como «obrigatório» adquirente dos direitos irá,

necessariamente, influenciar artificialmente as posições negociais de quem já detém os direitos e de quem os pretende comprar.

Depois, havendo intenção séria de comprometer a Concessionária quanto à aquisição de tais direitos, é contraditório que a obrigação possa ser logo afastada, com a utilização de uma expressão tão vaga como indeterminada como é o «sempre que possível». Tal formulação permite um critério largo por parte da Concessionária, sem afastar, no entanto, os inconvenientes quanto à formação dos preços de aquisição dos direitos de transmissão.

Cláusula 10.^a

O segundo serviço de programas generalista de âmbito nacional é objeto de um ajustamento substancial, quando comparado, nos seus objetivos, com o modelo adotado no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008.

A ERC encara com preocupação um certo esvaziamento abstracionista nesta nova filosofia do segundo serviço de programas generalista, até quando cotejadas as suas obrigações com as que são previstas para o primeiro serviço de programas generalista.

Não pode deixar de ser atribuído significado ao facto de, entre outras obrigações, desaparecerem neste serviço de programas as referências aos espaços de programação para o público infanto-juvenil, atualmente uma verdadeira característica distintiva da prestação do serviço público de televisão, com a oferta de cerca de nove horas diárias de programação dirigida a estes públicos.

É certo que sempre poderá ser invocado que na caracterização geral do segundo serviço de programas generalista cabem todos os elementos de programação que agora ficam arredados de menção expressa. Todavia, a mesma estruturação poderia ter sido seguida para o primeiro serviço de programas generalista, o que não sucedeu, como já se referiu, o que suscita dúvidas quanto à coerência destas opções.

Na prática, propõe-se uma cláusula que se revela demasiado aberta e torna o serviço de programas em questão uma incógnita. Ao que acresce, na senda do comentário aduzido ao n.º 1 da cláusula 4.^a, uma indefinição de conceitos entre o que é uma programação alternativa ou uma programação complementar, como fica patente no n.º 3 da presente cláusula.

Cláusula 10.^a, n.º 6

O conteúdo desta norma é de difícil ou até impossível compreensão, uma vez que o conteúdo cultural e formativo **deste** serviço de programas não pode ser reforçado num outro serviço de

programas, como é literalmente afirmado. Faria mais sentido assegurar o reforço da programação cultural e formativa do serviço público noutros serviços de programas. A redação ora proposta pode levar a supor, pelo menos, duas coisas: ou as horas de emissão do segundo serviço de programas generalistas são insuficientes para o cumprimento da sua missão, e daí a necessidade de reforço noutros serviços de programas; ou tais horas de emissão são suficientes, estando, porém, a ser consumidas com outro tipo de conteúdos que não de carácter cultural e formativo. Qualquer destas situações aconselha a repensar a formulação da norma.

Nota-se ainda, em relação à primeira versão do projeto, que não é feita qualquer referência às eventualidades de o serviço de programas temático ser informativo e de vir a ser oferecido em acesso não condicionado livre. Poderá ser esta a chave para a compreensão da opção acima criticada, mas, na verdade, não é disponibilizada informação sobre as razões que terão motivado a alteração.

Cláusula 12.^a

Por economia, dispensamo-nos de repetir as considerações e preocupações expendidas no comentário à alínea d) do n.º 1 da Cláusula 7.^a, abordando algumas questões suscitadas pela missão dos serviços de programas de âmbito internacional, para lá se remetendo. Registam-se ainda as observações que se seguem:

Cláusula 12.^a, n.º 2

A possibilidade de inclusão de programas nacionais em versão legendada, dobrada ou em língua portuguesa deverá levar em conta as limitações estipuladas no n.º 1 do artigo 44.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, o qual impõe essa possibilidade como excecional e apenas admissível em determinado tipo de programas. Não seria desajustado que essa ressalva ficasse lembrada no Contrato de Concessão.

Cláusula 12.^a, n.º 6

O desdobramento das emissões, tal como se encontra aqui previsto, não tem previsão legal. Antes pelo contrário, afigura-se contrariar flagrantemente o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido. Deverá, pois, ser retirada esta norma ou ajustá-la ao disposto na lei.

Em alternativa, deverão ser revistas as disposições legais *supra* referidas, tendo em conta a finalidade visada no projeto do Contrato de Concessão de viabilizar a possibilidade de programar as emissões dos serviços internacionais de acordo com os diferentes fusos horários dos países destinatários.

Cláusula 12.^a, n.º 8

Será certamente uma questão meramente formal, mas parece ferir a sistemática do Contrato a referência aos serviços de programas radiofónicos na Parte que diz respeito ao serviço público de televisão.

Parte IV - Serviço Público de Rádio

Cláusula 15.^a, n.º 2, alínea a)

O fim das emissões regionais no serviço de programas nacional de carácter generalista, como parece resultar da sua supressão no Contrato de Concessão, é visto com desapontamento por esta entidade reguladora, dado o seu historial de ligação mais direta às comunidades e o seu potencial de proximidade.

Cláusula 15.^a, n.º 2, alínea d)

Constata-se igualmente que desaparece a referência a emissões em língua portuguesa para Timor-Leste, matéria sobre a qual a ERC necessitaria de explicação mais detalhada para melhor entendimento dessa opção.

Cláusula 15.^a, n.º 2, alínea e)

Sobre o serviço vocacionado para as comunidades portuguesas e para os portugueses residentes no estrangeiro, valem igualmente as preocupações já atrás manifestadas para o serviço de programas televisivo de âmbito internacional.

Cláusula 16.^a, alínea a)

Sem prejuízo da dimensão abrangente, e positiva, da ação aqui prevista, não pode deixar de anotar-se que fica omissa, em relação ao Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio de 1999, a previsão relativa à promoção da língua e valores culturais portugueses.

Cláusula 16.^a, alínea b)

O conceito de música portuguesa aqui implícito não coincide com o conceito de música portuguesa constante no artigo 41.º da Lei da Rádio, o que dificulta a sua interpretação e respetiva aplicação.

Parte V – Multimédia**Cláusula 17.^a**

Em termos genéricos, a ERC nota que o Contrato de Concessão, no que respeita a esta área, reveste-se de um alcance deveras limitado, não se vislumbrando projetos a médio e longo prazo, tendo em conta a duração da concessão, diretivas sobre o papel da Concessionária em termos de inovação e de utilização de novas tecnologias, ou até, de forma mais concreta, sobre a sua visão específica para os desafios e oportunidades da Internet, a qual aparece reduzida a uma plataforma de transmissão. Veja-se o caso do previsto portal da lusofonia, que, aparentemente, coloca a tónica na distribuição pela Internet quando o fundamental assenta hoje a produção de conteúdos.

Apesar das limitações apontadas, afigura-se de grande interesse a prevista disponibilização dos documentos sonoros e audiovisuais de relevante valor, justamente através da Internet, espera-se que de forma acessível ao público em geral.

Parte VI – Outras Obrigações

Nesta sede, e a título introdutório, é de notar que as denominadas *obrigações complementares* da Concessionária, versadas na cláusula 16.^a do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, foram dispersas por diversas cláusulas do presente projeto, com exceção da matéria respeitante à *rede de delegações e correspondentes em território nacional e no estrangeiro*. Esta omissão causa estranheza, pois não parece plausível que a Concessionária deva, ou possa, prescindir doravante de uma tal rede de delegações e correspondentes, enquanto pressuposto absolutamente essencial ao desempenho das suas missões de serviço público.

Cláusula 18.^a

Esta norma encontra paralelo na cláusula 15.^a do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, tendo mantido a sua redação quase inalterada, ainda que (com a eliminação do atual n.º 5) haja desaparecido a referência ao cumprimento das obrigações resultantes do Protocolo

RTP/SIC/TVI, celebrado em 21 de agosto de 2003, e entretanto denunciado pela RTP. Esta circunstância não deixará de ter implicações de vulto no âmbito de responsabilidades que, a esse título, deixaram de ser assumidas pela Concessionária.

Cláusula 19.^a

Apesar de algumas variações, a presente redação desta cláusula não difere grandemente daquela inicialmente submetida a consulta pública. Há, contudo, diferenças marcantes relativamente ao teor do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, desaparecendo qualquer referência *direta* aos centros de produção e sua missão (sem prejuízo do disposto na cláusula 7.^a, n.º 3, do presente projeto: v. *supra*). Sendo temerário antecipar em que exata medida as alterações propostas poderão ou não contender com o cumprimento dos objetivos de serviço público, é de assinalar contudo a ambição associada ao papel que a RTP deverá assumir na regulação do mercado audiovisual, em sede de produção interna e em articulação com a produção independente.

Cláusula 20.^a

Trata-se de matéria de consagração inédita no Contrato de Concessão, cujo clausulado procura adequar-se ao legalmente estipulado em matéria de obrigações impostas à Concessionária em sede de investimento direto no fomento e desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual, e que deverá obedecer a um «documento informativo estratégico» sujeito a parecer prévio (não vinculativo, nos termos do artigo 98.º do Código do Procedimento Administrativo) do CGI, e objeto de ampla divulgação pública.

Cláusula 21.^a

O novo n.º 1 resulta da inclusão da rádio no âmbito do futuro Contrato de Concessão. Tanto no caso da rádio como no da televisão (n.º 2), a cobertura integral do território nacional é um objetivo a atingir «com o menor custo possível», e, no âmbito televisivo, será apenas um desiderato que importa «procurar» assegurar. Esta opção é criticável, por se poder prestar a equívocos e contemporizar com uma hipotética menor diligência da Concessionária no contexto apontado.

Por outro lado, esta norma não se aplica aos casos das emissões regionais e internacionais da Concessionária, o que, ainda que constitua um dado adquirido, deveria talvez ser expressamente ressalvado.

Cláusula 22.^a

É eliminada a menção à possibilidade de o Estado participar nos investimentos de renovação tecnológica ou que sejam exigidos por imposições de serviço público não previstas no contrato.

Por outro lado, e não obstante indicações fornecidas em sentido diverso (cfr., entre outros, os considerandos [D], [Q], [V], [CC], [DD] e [MM]), as obrigações aqui previstas mostram-se algo redutoras especialmente nos vetores da produção e distribuição de conteúdos, denotando uma postura pouco ambiciosa a médio prazo e, por isso, inadequada para o horizonte de quatro anos projetado para a aplicação do clausulado do novo contrato (cfr. cláusula 38.^a, n.º 2).

Cláusula 23.^a

A limitação relativa à «tendencial» ausência de financiamento por publicidade comercial incide, por exclusão de partes, e à *partida*, tanto sobre os serviços de programas elencados nas alíneas d), e) e f) do n.º 1 da cláusula 7.^a da atual Proposta de Contrato de Concessão (correspondentes, respetivamente, aos atuais serviços de programas RTP Internacional e/ou RTP África, RTP Informação, e RTP Memória), como sobre outros serviços de programas que possam vir a ser criados ao abrigo do disposto no n.º 4 da mesma cláusula.

À *partida*, pois que, nos termos do n.º 3 da cláusula 23.^a, haverá que indagar, nesse universo de serviços de programas, aqueles que serão distribuídos em acesso não condicionado livre. Ora, essa é questão a que a proposta do Contrato de Concessão não fornece resposta imediata, dado que nele se afirma que uma tal categorização apenas se aplica *necessariamente* aos serviços de programas hoje denominados RTP1, RTP2, RTP-Açores e RTP-Madeira.

A prevalecer esta opção, e a concomitante estabilização do enunciado do artigo 52.º, n.º 2, da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, manter-se-á também a já longa discussão relativa à questão de saber se, no âmbito do serviço público, a oferta de serviços de programas de acesso não condicionado *por assinatura* contende, ou não, com princípios dele estruturantes como os da universalidade (v., a propósito, o considerando [BB] da atual proposta de Contrato de Concessão) e da coesão nacional. O mesmo sucedendo, com as devidas adaptações, quanto à questão de saber que tipo de presença deverá o serviço público assegurar na oferta (gratuita) de televisão digital terrestre em Portugal (v., a propósito, na atual proposta de Contrato de Concessão, os considerandos [S], [T], [GG], [HH], [II] e [JJ]).

Cláusula 23.^a, n.º 4

Embora na versão submetida a consulta pública se previsse a possibilidade de, através de decisão fundamentada, um ou mais serviços de programas radiofónicos poderem vir a incluir publicidade comercial, a atual proposta veta tal possibilidade, aproximando-se, assim, da orientação já perfilhada no Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio de 1999.

Cláusula 23.^a, n.º 5

No n.º 5 pretende preservar-se a filosofia já trilhada no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008 a respeito da admissibilidade da difusão da denominada *publicidade institucional* em serviços de programas da Concessionária. Esta orientação é criticável, posto que, a coberto da indefinição associada ao conceito (desprovido, para mais, de suporte legal), a prática vem evidenciando a ocorrência de hipóteses de comunicações comerciais relativas a produtos, serviços ou fins desprovidos de “manifesto interesse público ou cultural”.

Por outro lado, esta mesma orientação merece tantas mais reservas quanto é certo que passa a admitir-se que a difusão da dita publicidade institucional passará doravante a ater-se «aos limites legalmente admissíveis», o que, por outras palavras, significa viabilizar a difusão de blocos ou *spots* isolados de publicidade institucional com uma duração de até doze minutos por hora, solução esta bem mais generosa que aquela admitida pelo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão de 2008, no qual tal publicidade não poderá exceder os seis minutos em cada hora.

Parte VII – Financiamento e cumprimento do Contrato de Concessão**Cláusula 27.^a**

Em matéria de financiamento, e a título de observação geral, cabe anotar, entre outras evidências, que, para além da extinção da indemnização compensatória, a RTP continuará a não contar com receitas provenientes de publicidade comercial inserida nos seus serviços de programas radiofónicos, o mesmo devendo suceder, ainda que «tendencialmente», quanto a vários dos seus serviços de programas televisivos. Por outro lado, a indefinição associada à presença da Concessionária em plataformas como a TDT deverá também ter algum peso neste contexto, e poderá representar constrangimento assinalável ao exercício regular da atividade da RTP e ao cumprimento das diferentes responsabilidades a ela inerentes. De todo o modo, e em contrapartida, não pode deixar de sublinhar-se que, em face da margem de liberdade de que o Estado Português

beneficia para cinzelar os contornos do modelo de financiamento do serviço público de *media*, uma tal orientação político-legislativa parece ser legítima e consentânea com os patamares enquadradores para o efeito estabelecidos nos quadros jurídicos da Constituição e do direito da União Europeia.

O impacte da redução do financiamento estatal será parcialmente atenuado com o aumento da contribuição para o audiovisual. Desaparecendo, como se disse, a figura da indemnização compensatória, até aqui componente substancial do financiamento do serviço público, este passará a ser assegurado em exclusivo pela contribuição para o audiovisual e pelas receitas comerciais da Concessionária (sem prejuízo das limitações atrás assinaladas). Estas alterações estão em linha com aquelas introduzidas à Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, pelo artigo 167.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Embora se mantenha o princípio da redução da contribuição para o audiovisual em caso de sobrecompensação financeira (n.º 5), prevê-se contudo que o montante em causa possa ser mantido na medida em que «decorra de ganhos de eficiência suplementares que não prejudiquem a qualidade do serviço público» (n.º 6). A justeza desta salvaguarda poderá, contudo, e na prática, ser prejudicada pela indefinição associada à questão de saber quem e em que termos apreciará o nexa da manutenção desses ganhos suplementares com a salvaguarda da qualidade do serviço público. No rigor dos princípios, parece que essa apreciação deverá ser feita no âmbito da auditoria anual a promover pela ERC, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 57.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido. Contudo, e a exemplo das reservas já expressas no âmbito da Deliberação 14/2014, de 29 de janeiro (a propósito da proposta de lei 195/XII), é bem possível que os autores da proposta não tenham tido em devida conta os tempos próprios de atuação de cada uma das entidades aqui envolvidas. Particularmente no respeitante a possíveis desfasamentos que ocorram nos resultados de auditorias promovidas pela ERC, pelo facto de implicarem o recurso a entidades terceiras e inerente processo próprio de seleção por concurso público.

Cláusula 31.ª

A propósito do clausulado relativo à fiscalização e controlo do cumprimento do Contrato de Concessão, cabe aqui reproduzir, com inteira propriedade, as considerações já a seu tempo expostas nas Deliberações 3/2014 e 14/2014, de 8 e 29 de janeiro, respetivamente, a pretexto da criação de um Conselho Geral Independente no universo da RTP, enquanto nova instância responsável pelo acompanhamento dos desempenhos do operador público de televisão e de rádio.

E isto porque «[...] o cumprimento dos objetivos e obrigações do serviço público por parte da Concessionária já é aferido, a diferentes títulos e graus de intervenção, por um conjunto significativo de entidades e organismos, a saber, Assembleia da República, ERC, Provedores do Ouvinte e do telespectador, Conselho de Opinião, além do próprio Estado (por via dos responsáveis governamentais pelas áreas das Finanças e da Comunicação Social), no tocante ao cumprimento do contrato de concessão.»

«À data, parecem já ser demasiadas as instâncias encarregues de um tal escrutínio, sendo ainda evidente que, em alguns casos, a repartição de responsabilidades e áreas de intervenção não se encontra suficientemente balizada, mormente no tocante a uma separação clara entre as atividades de fiscalização propriamente dita e as de acompanhamento da execução da concessão. Ora, e por força do tipo de responsabilidades que lhe serão confiadas, antevê-se que a institucionalização deste novo órgão dificilmente contribua para eliminar ou sequer atenuar este estado de coisas».

«Designadamente, esta fórmula não evita a possibilidade de o Conselho de Administração se confrontar com diferentes e/ou opostas apreciações emanadas do CGI e da ERC, no que respeita a matérias idênticas, legitimadas em poderes de supervisão e de fiscalização que são comuns às duas entidades. Veja-se que são competências do Conselho Regulador da ERC, a título de exemplo, “fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições”, entre as quais se contam “assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa”, “a salvaguarda do pluralismo e da diversidade”, “zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico”, “garantir a efetiva expressão e linha editorial de cada órgão de comunicação social”, “colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radio-elétrico”, “fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública”, bem como “promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas Concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão”» (artigos 8.º e 24.º dos Estatutos da ERC).

Sem prejuízo do exposto, cabe assinalar, na prática, a expectável subalternização do papel do CGI (e do próprio Conselho de Administração da RTP) face à preponderância que o Governo continuará a assumir neste contexto, em geral e, em particular, nos aspetos financeiros.

A nível mais específico, a redação do n.º 2 da cláusula 31.ª apresenta-se deficiente, sendo incompreensível o sentido e alcance do seu último segmento.

Cláusula 33.ª

É importante mencionar que, mantendo-se a imputação à Concessionária dos custos da auditoria externa a realizar nos termos desta cláusula (n.º 4), é doravante pacífico que estes abrangerão expressamente também o setor da rádio, eliminando-se, assim, e de vez, dissensos até à data verificados a este respeito.

Cláusulas 36.ª e 37.ª

Apesar do enunciado do projeto de Contrato de Concessão poder sugerir entendimento diverso, as consequências imputáveis à Concessionária em caso de incumprimento contratual não se cingem a *sanções pecuniárias* (cláusulas 36.ª, n.º 2, e 37.ª), podendo naturalmente consistir ainda, e consoante os casos, no *sequestro* ou *resgate* da concessão ou na *rescisão* do próprio contrato, por parte do Estado, a exemplo do que se acha já previsto no Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio de 1999.

Por seu turno, admite-se que a solução prevista no n.º 2 da cláusula 37.ª possa fazer algum sentido para os casos em que a violação dos limites publicitários se situe entre os 6 e os 12 minutos por hora, fixados, respetivamente, no Contrato de Concessão e na lei geral. Contudo, ela é passível de revelar-se problemática, desde logo porque parece pressupor uma sanção (adicional) por parte do «Estado» relativamente a uma decisão adotada (mas não necessariamente transitada em julgado) pela ERC em sede de violação, pela Concessionária, dos referidos limites. Por outro lado, uma tal proposta implica a afetação forçada de recursos da ERC a entidades terceiras (no caso, a uma abstração denominada «Estado»), para mais através de um dispositivo contratual, desprovido, como é óbvio, de eficácia real.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2014

O Conselho Regulador,

Carlos Magno (voto contra, com declaração de voto)

Alberto Arons de Carvalho

Luísa Roseira

Raquel Alexandra Castro (voto contra, com declaração de voto)

Rui Gomes

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei contra este documento porque o parecer da ERC é ainda mais datado e desastrado do que o próprio Contrato de Concessão do Serviço Público.

Considero que a proposta do Governo condiciona excessivamente o futuro da RTP, sem lhe permitir libertar-se do passado e entrar com outra energia na convergência digital. Embora a deliberação da ERC aborde essa questão como fragilidade estrutural do documento, a verdade é que muitos fragmentos dispersos de comentários críticos seguintes contradizem essa filosofia.

Falta ao documento da ERC alguma transversalidade de análise e sobra uma visão jurídica dos paradoxos históricos da televisão pública.

Acho mesmo que, com este contrato de concessão, a televisão vai vampirizar a rádio. Nestas condições, a Marca RTP não pode aproveitar as sinergias editoriais nem as possíveis economias de escala para se abrir ao mercado. Refiro-me concretamente ao mercado das narrativas transmediáticas que os cidadãos (cada vez mais nómadas, mais livres e mais dispersos) vão exigir.

Votei contra o documento da ERC porque alguns comentários críticos nele contidos refletem uma visão do passado recheada de preconceitos e desconfiança. O documento da ERC parece ainda ter mais medo do futuro do que o contrato de concessão receia para hoje.

Considero que um contrato de concessão devia ter maior modernidade e servir para criar um desafio de qualidade do Serviço Público aos operadores privados nesta fase da globalização.

Votei contra o documento da ERC porque não me revejo no tom. Considero que a ERC usa uma linguagem paternalista e formula reservas tão perigosas como aquelas que tornaram o contrato anterior obsoleto ainda antes do prazo previsto para a sua revisão.

Lisboa, 12 de fevereiro de 2014



Carlos Magno

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei contra o parecer da ERC sobre o novo Contrato de Concessão (CC) do Serviço Público de Radio e Televisão, porque considero que ele privilegia uma abordagem política em detrimento da jurídica, negligenciando não só a análise da [des] conformidade de algumas das suas soluções com a Lei, como também ignora a necessária abordagem constitucional, igualmente exigível ao Regulador, nomeadamente perante o princípio da reserva de lei. Por outro lado, não concordo com as críticas ao acolhimento expresso do princípio da complementaridade e o tom depreciativo que a ERC imprime aos comentários que faz sobre os operadores privados.

Passo a explicar:

Os constitucionalistas, a propósito da aceção de lei no ordenamento constitucional português, consideram que seria desejável erigir a imposição genérica do paradigma de lei geral e abstrata a parâmetro de constitucionalidade a atos legislativos¹, por forma a evitar a ingerência parlamentar na função administrativa. O que não impede que, mesmo à luz do atual enquadramento jurídico, se suscitem algumas perplexidades pela configuração *suis generis* de uma concessão *ope legis*, regulamentada através de um contrato de direito público, cuja função não é a de colaboração com os privados mas sim “uma inusitada forma de regulamentação de um regime legal, a aproximar-se perigosamente da inconstitucionalidade, dado o reenvio para um acto subordinado”², proibido pelo princípio da tipicidade (art. 112.º, n.º 5).

A perplexidade apontada pode, contudo, ser compatível com o ambiente jurídico-constitucional especialmente protegido em que se move o contrato de concessão do serviço público de televisão (direitos, liberdades e garantias), atenta a exigência constitucional de reserva de densificação total por ato legislativo. Nestes termos, por um lado, o detalhe legislativo facilita a tarefa de controlo da legalidade do contrato de concessão, em especial através da deteção de tentativas de apropriação de juízos reservados ao legislador. Por outro lado, em matéria de direitos, liberdades e garantias sai reforçada a exigência de estrita subordinação jurídica à lei do contrato de concessão, sendo inválidas quaisquer regras de carácter inovatório e/ou que contrariem a lei da televisão.

I - Da análise do novo texto, não posso deixar de concluir, em primeiro lugar, que o CC tenta apropriar-se de áreas de decisão que são reservadas à atividade primária do legislador, invadindo um domínio material necessário de legalidade, protegido pela reserva de lei imposta pelo regime dos direitos, liberdades e garantias (artigos 18.º e 165.º, alínea b)):

1.É consensual que o regime de acesso à atividade de televisão e do seu exercício deve ser objeto de lei ou decreto-lei autorizado. Contudo, esta versão do CC prevê dois procedimentos distintos para o lançamento de serviços de programas de rádio e televisão – cláusulas 2.ª, n.º 5 e 7.ª, n.º 3 – ao arremio do princípio constitucional da reserva de lei.

O artigo 13.º, n.º 6 da Lei da Televisão (LTV) dispensa o serviço público de televisão dos requisitos de acesso à atividade de televisão aí explicitados, mas tal exclusão não pode ser interpretada no sentido de legitimar uma qualquer *deslegalização* dessa matéria, sob pena de inconstitucionalidade, por violação do princípio da tipicidade da lei (artigo 112.º, n.º 5 CRP). Tal

¹ BLANCO DE MORAIS, Carlos (2012), *Curso de Direito Constitucional, Tomo I*, Coimbra Editora: Coimbra, p. 231.

² ALEXANDRINO, José (1998), *Estatuto Constitucional da Atividade de Televisão*, Coimbra Editora: Coimbra, p. 208, notas 504 e 505.

retração da lei *só é possível fora do domínio necessário da lei*³ e a afirmação desse princípio é indiferente da constatação de que a lei não prevê nenhum procedimento para o acesso dos serviços de programas de serviço público ao espectro hertziano terrestre, limitando-se a excluir o regime do artigo 13.º. Na verdade, a meu ver, a lei assume ela própria essa competência, quando determina os serviços de programas que devem ser de acesso livre.

2. Ao mesmo juízo de censura jurídico terá de conduzir a interpretação dos enunciados normativos pertinentes da LTV num sentido habilitante das disposições contratuais para a emissão imediata na TDT dos serviços de programas do operador público previstos nas alíneas e) e f) da cláusula 7.ª, n.º 2. Na verdade, é possível sustentar em abstrato uma interpretação enviesada do CC com esse desígnio, pese embora a eliminação, por exemplo, na cláusula 13.ª, relativa à RTP Informação, dessa referência expressa na anterior versão do Contrato (anterior n.º6), pois:

i) Da interpretação da cláusula 23.ª, número 3, decorre a sua aplicabilidade, por exclusão de partes, aos serviços de programas previstos na Cláusula 7.ª, n.º 2, alíneas d) e) e f) – RTP Informação e RTP Memória (e a todos os serviços de programas que, segundo o Contrato, venham a ser criados ao abrigo da cláusula 7.ª, n.º 4);

ii) Os serviços de programas previstos nas alíneas e) e f) da cláusula 7.ª, n.º 2 encontram-se isentos dos pretensos procedimentos específicos previstos, criados no contrato, para o lançamento de serviços de programas.

3. Cumpre-me ainda observar que, de acordo com a lei da televisão:

a) A concessão do serviço público inclui necessariamente os serviços de programas referidos no artigo 52.º, n.º3, os quais quis o legislador especificar que são necessariamente de acesso livre, nos termos do número 4. O que significa que no que concerne a estes serviços de programas do operador público, o título habilitador das respectivas emissões na TDT é *suis generis sendo atribuído ope legis*.

b) A cláusula 7.ª, n.º 2, alíneas e) e f) do CC vai, porém, muito para além da vontade normativa expressa pelo legislador, alargando este leque aos serviços de programas descritos nas alíneas e) e f), canais que, nos termos da lei, não integram necessariamente o serviço público e que não beneficiam da cláusula legal habilitadora para o exercício da atividade televisiva do artigo 52.º, n.º 4 da LTV.

c) A lei é clara quando determina que existem pressupostos tecnológicos e financeiros que atualmente impõem que alguns dos serviços de programas que integram o serviço público de televisão são emitidos em acesso não condicionado com assinatura e não em *free-to-air* (alíneas e) e f), RTP informação e RTP Memória);

d) Não pode o CC pretender ser título habilitante para a emissão livre e imediata de certos serviços de programas que a lei faz depender de certos pressupostos, cuja verificação não compete à Concessionária;

e) Questão mais complexa é da determinação da entidade que tem competência para a verificação desses pressupostos, atenta a matéria envolvida de direitos, liberdades e garantias:

i) Desde logo, em primeiro lugar, poderá o legislador – parlamentar ou governamental devidamente autorizado pela AR – atribuir novos títulos habilitadores do serviço público de televisão por via legislativa através do alargamento da previsão do artigo 52.º, n.º 4;

ii) A verificação desses pressupostos tecnológicos e financeiros compete aos reguladores do sector, no exercício das respectivas competências, no respeito pelos princípios do pluralismo, igualdade e proporcionalidade, dos direitos e legítimas expectativas dos

³ CANOTILHO, Gomes/MOREIRA, Vital (2010), Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, Anotação ao Artigo 112.º, Coimbra Editora: Coimbra, p. 69.

restantes operadores televisivos e atentos os condicionalismos *de facto* e *de jure* de um mercado especialmente protegido constitucionalmente.

f) Há que lembrar, neste ponto, que apesar da dualidade de regimes que decorre do artigo 13.º da LTV, as competências de regulação do mercado audiovisual encontram-se bem definidas na lei [atribuídas à ERC e à ANACOM⁴] não sendo o contrato de concessão título jurídico suficiente para garantir a emissão imediata de um serviço de programas do serviço público, em acesso não condicionado livre.

4. Ainda neste ponto, refira-se que, na cláusula 10.ª, altera-se a natureza do segundo serviço de programas generalista (2.º Canal), conferindo-lhe uma “forte componente cultural e formativa” e é-lhe posteriormente atribuído um conjunto de conteúdos obrigatórios que poderão integrar “um outro serviço de programas oferecido em acesso livre”, para reforçar o conteúdo cultural e formativo do 2.º canal. Ora, a não ser que o objetivo seja o de preencher a programação do 1.º canal com estes conteúdos, este preceito contratual visa precisamente a criação *ex novo* de um serviço de programas de acesso livre.

Perante isto, não posso deixar de reparar com estranheza que na proposta de lei em discussão no parlamento, está prevista uma alteração ao artigo 52.º da LTV que prevê precisamente a emissão em acesso não condicionado livre destes conteúdos, mas sem contemplar *ex professo* a criação de um serviço de programas de acesso livre com estes conteúdos. Conforme já vimos, atenta a reserva de lei na matéria implicada, o contrato de concessão não pode desempenhar uma função interpretativa da lei.

II. No que concerne ao financiamento público, a cláusula 27.º, n.º 2 do CC define que a CAV passa a ser a única fonte de financiamento público da RTP, sendo a LTV omissa quanto a esta especificação em concreto. Integrando as taxas e das demais contribuições financeiras das entidades públicas o elenco da reserva relativa da competência da AR, nos termos do artigo 165.º, alínea i), isso implica a sua sujeição, pelo menos no que concerne aos seus elementos essenciais, à reserva de lei. Perante isto, cumpre-nos questionar:

- a) A conformidade constitucional de uma qualquer interpretação que sustente o entendimento de que o reenvio normativo operado pelo artigo 57.º, n.º 3, 1.ª parte, para o CC legitima a solução vertida na disposição contratual, atenta a reserva de lei apurada;
- b) Como compatibilizar a preocupação da lei, expressa no artigo 57.º, n.º 3, última parte, de garantia de reembolso do financiamento público em caso de sobrecompensação financeira com a previsão contratual precisamente oposta, na cláusula 27.º, números 5 e 6;

Parece-me que a possibilidade de manter na concessionária o montante da sobrecompensação financeira viola o princípio da não consignação, garantido no artigo 7.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), não procedendo, a meu ver, neste caso a

⁴ i) A Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro que cria a ERC, lei reforçada pelo procedimento (168.º, n.º 6, alínea a)), atribui ao Conselho Regulador da ERC a competência genérica para *atribuir os títulos habilitadores do exercício da actividade de rádio e de televisão e decidir, fundamentadamente, sobre os pedidos de alteração dos projectos aprovados, os pedidos de renovação daqueles títulos ou, sendo o caso, sobre a necessidade de realização de novo concurso público* (artigo 24.º, n.º 2, alínea c);

ii) Segundo o artigo 14.º da Lei das Comunicações Eletrónicas, o espaço pelo qual podem propagar-se as ondas radioelétricas constitui domínio público do Estado, cabendo a gestão desse bem à Autoridade Nacional das Telecomunicações (ANACOM), que é a entidade reguladora do sector. Ao nível internacional, compete à União Internacional das Telecomunicações (UIT) atribuir faixas de frequências do espectro radioelétrico, a partilha das frequências radioelétricas e o registo das consignações de frequências e de qualquer posição orbital associada à órbita dos satélites geo-estacionários.

excepção prevista no artigo 7.º, alínea f) - a possibilidade excepcional de consignação das receitas que sejam, por razão especial, afetadas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual. Por um lado, a própria lei da Televisão não prevê essa possibilidade, impondo-se nesta matéria os princípios da reserva de lei e da prevalência da lei. Por outro lado, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito legal da LEO, essa consignação tem necessariamente base normativa e reveste carácter excepcional e temporário, o que não me parece ser enquadrável no contexto do contrato de concessão.

Num outro plano, ainda quanto ao financiamento, cumpre-me sublinhar a indefinição gerada por este CC, para a Concessionária e para o mercado, uma vez que não só não define com exactidão quais são as missões de serviço público como não é claro quanto aos instrumentos financeiros ao dispor da RTP, o que, a meu ver, atenta, em última instância, contra as exigências de específicas da LTV atinentes ao seu conteúdo [artigo 52.º, n.º 6]. Entre outras indefinições, destaco a contradição entre a previsão de um limite de publicidade para o Canal 1 no n.º 1 da cláusula 23, quando, na prática, a Concessionária não será sancionada caso não respeite esse limite contratual, atenta a remissão operada pela cláusula 37.ª, n.º 3 para um limite diverso, o “legalmente previsto”.

III. Por último, tal como rejeito as observações expendidas pelo regulador a propósito da cláusula 23.º, n.º 3, nomeadamente quanto às questões suscitadas sobre o peso do serviço público no actual espaço da TDT, não posso concordar com a crítica que o parecer da ERC faz ao acolhimento do *princípio da complementaridade, que saúdo*, atenta a verdadeira natureza de um serviço público de rádio ou de televisão. Com efeito, estranho a preocupação do regulador dos *media* em querer garantir que a RTP faça concorrência aos operadores privados, esbatendo-se desta forma aquela que é a sua verdadeira missão: oferecer uma programação variada, de qualidade, alternativa e complementar aos restantes operadores. É essa a razão de interesse público que justifica que, em última instância, a RTP possa dispor de financiamento público, ao contrário dos outros operadores que apenas podem contar com as receitas comerciais.

Lisboa, 12 de Fevereiro de 2014

Raquel Alexandra Brízida Castro

