



*J. J. J.*

## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

### DELIBERAÇÃO SOBRE INSERÇÃO DE PUBLICIDADE NA EMISSÃO DE BLOCOS NOTICIOSOS TELEVISIVOS (Aprovada na reunião plenária de 9.MAR.94)

#### I - A QUESTÃO

I.1 - O jornal "Expresso" publicou, a 6 de Março de 1993, uma local onde era referido explicitamente que a "Informação Quatro" (da TVI) introduzia blocos publicitários em serviços noticiosos com duração inferior a 30 minutos, contrariando o preceituado na Directiva Comunitária e na Lei da Televisão.

I.2 - Em face de tal notícia, a Alta Autoridade para a Comunicação Social deliberou analisar a questão da conformidade da inserção de publicidade nos blocos noticiosos televisivos com a Lei em vigor.

#### II - ENQUADRAMENTO LEGAL DA QUESTÃO

II.1 - Sobre a matéria constante da presente Deliberação importa, previamente ao enunciado da norma aplicável do regime do direito português, apreender o essencial das fontes de direito internacional disciplinadoras desta matéria.

De facto, a disciplina emanada pelo Conselho da Europa e pelas Comunidades Europeias inspirou directamente os preceitos legais vigentes em Portugal.

Referimo-nos, concretamente, à Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras (já assinada por Portugal em 1989, mas ainda não em vigor) e à Directiva 89/552/CEE, de 3 de Outubro, directamente aplicável por força da primazia do Direito Comunitário.

Estabelece o nº 5 do artigo 14º da Convenção Europeia:

*"(...) os jornais televisivos, programas de actualidade informativa, os documentários, os programas religiosos e os programas infantis, desde que de duração inferior a 30 minutos, não podem ser interrompidos pela publicidade (...)"*

(sublinhado nosso)

./.

3200



8.11.7

## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-2-

Dispõe o nº 5 do artigo 11º da Directiva:

**"(...) os telejornais, os programas de informação política, os documentários, os programas religiosos e os programas infantis de duração programada inferior a 30 minutos não podem ser interrompidos por publicidade (...)".**

(sublinhado nosso)

Ou seja, os dois normativos estabelecem que os programas aí referidos só podem ser objecto de interrupções publicitárias quando tiverem duração igual ou superior a 30 minutos.

Mas, enquanto a Convenção Europeia refere apenas "duração", a Directiva 89/552 introduz a expressão "duração programada".

II.2 - E foi esta exactamente a formulação acolhida na Lei portuguesa.

O nº 4 do artigo 25º do Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei nº 330/90, de 23 de Outubro, estatui:

**"Os telejornais, os programas de informação política, as revistas de actualidade, as emissões religiosas e os programas para crianças com duração programada inferior a 30 minutos não podem ser interrompidos por publicidade".**

(sublinhado nosso)

II.3 - Enunciados os preceitos que concorrem para a consideração do caso concreto, importa referir que é hoje entendimento pacífico o facto de os artigos 27º a 31º da Lei nº 58/90, de 7 de Setembro (Lei da Televisão) se encontrarem revogados pelo Código da Publicidade.

Existe uma efectiva substituição global de preceitos anteriores por uma nova regulação genérica aplicável à mesma matéria, pelo que, nos termos do nº 2 do artigo 7º do Código Civil, estamos perante uma revogação global ou de sistema (efectuada pelo Código de Publicidade).

./.

42001



*J. J. J.*

## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-3-

### III - AS RESPOSTAS DOS OPERADORES TELEVISIVOS

III.1 - Tendo em vista um tratamento uniforme a conferir aos vários operadores televisivos, a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) solicitou-lhes, ao abrigo do artigo 4º nº 1 alínea 1), conjugado com o artigo 8º da Lei nº 15/90, de 30 de Junho, informação sobre o cumprimento das disposições legais que dispõem sobre a matéria.

III.2 - A TVI respondeu, referindo que:

- "a ter-se verificado (...) alguma prática susceptível de infringir a legislação vigente, foi a mesma cometida involuntariamente e com inteira boa-fé"

- "a prática está a ser corrigida pela Estação" em conformidade com a tese interpretativa dos Serviços Jurídicos daquele operador confrontados com a "alta equivocidade" da expressão legal "duração programada" (constante do artigo 25º nº 4 do Código de Publicidade e do artigo 11º nº 5 da Directiva 89/552).

Assim, solicita expressamente à AACS:

"a) Se digne definir qual a interpretação que, no uso das suas atribuições e competências de fiscalização, faz e fará da ambígua expressão 'duração programada' usada na Lei;

b) Se digne comunicá-la designadamente a todos os operadores de televisão (RTP, SIC e TVI), para os efeitos de prática uniforme".

Junta o Parecer dos Serviços Jurídicos - constante do presente processo - sobre inserção de publicidade em serviços noticiosos, que inclui os três entendimentos que lhe sugere o texto da lei, e que serão explicitados no ponto V da presente Deliberação.

Posteriormente, a TVI vem informar a AACS que "até esclarecimento cabal da matéria e mantendo atenção à prática dos concorrentes" resolveu perfilhar provisoriamente a "interpretação mais exigente e restritiva da Lei".

III.3 - A SIC responde à solicitação da AACS nos seguintes termos:

./.

4202



8/203  
1

## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-4-

"Sobre o assunto, é forçoso constatar que temos sido confrontados com várias queixas que nos são comunicadas por V. Exa., de forma vaga, imprecisa e indeterminada.

"A SIC, reafirma a sua intenção de colaboração, mas não pode continuar a aceitar o tipo de acusações que lhe são permanentemente imputadas.

"Nestas condições, e decorrente, aliás, dos princípios gerais de direito aplicáveis, só estamos em condições de responder nos casos em que os incumprimentos que nos são imputados sejam concretizados no modo, tempo e lugar em que foram, eventualmente, cometidos, bem como na identificação da entidade acusadora.

"Assim, atendendo à forma pela qual o ofício de V. Exa. coloca a questão, a SIC apenas pode responder que conhece e cumpre a legislação aplicável à matéria referida".

### III.4 - A RTP informa nos seguintes termos:

"- Os serviços noticiosos principais da RTP têm a duração prevista (ou programada) de 30 minutos, sendo certo que, na prática, excedem em regra tal duração.

"E isto porque - como acontece em todas as estações de televisão com os serviços noticiosos principais - a previsão editorial é sempre aproximada e o interesse dos temas noticiosos leva amiúde ao seu alongamento do que resulta, quase sempre, ser excedido o tempo previsto.

"- Aliás, note-se que o próprio facto da duração desses serviços estar prevista na própria 'grelha' de programas para 30 minutos basta para a excluir da previsão do nº 4 do artº 25º do Código da Publicidade, bem como do nº 5 do artº 11º da Directiva nº 89/552 da Comunidade Europeia.

"- Para melhor elucidação da Alta Autoridade, junto tenho o gosto de enviar a 'grelha' de programas do mês de Junho corrente, onde se vê que todos os programas em causa têm a duração mínima de 30 minutos."

## IV - A COMPETÊNCIA DA AACS

IV.1 - A AACS é competente para apreciar a questão em análise, tendo em atenção as disposições combinadas constantes do artigo 4º nº 1 alínea 1) da Lei nº 15/90, de 30 de Junho, do artigo 52º nº 2 da Lei nº 58/90, de 7 de Setembro, e do artigo 39º, nº 3, do Código da Publicidade aprovado pelo Decreto-Lei nº 330/90, de 23 de Outubro.

./.

9.203



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-5-

Com efeito, é o próprio Decreto-Lei nº 330/90, ao aprovar o Código de Publicidade, que remete expressamente para o regime da Lei nº 58/90 de 7 de Setembro, a apreciação das infracções cometidas especificamente por operadores de televisão ao regime jurídico da publicidade.

Por sua vez, é à AACS que compete (conjuntamente com outros organismos) a iniciativa de participar, às entidades competentes, as infracções verificadas à Lei da Televisão.

IV.2 - Uma das atribuições desta Alta Autoridade, que decorre directamente do artigo 39º nº 1 da Constituição, é assegurar o direito à informação (cfr. artigo 3º alínea a) da Lei nº 15/90, de 30 de Junho.

Esta é exactamente a questão subjacente a este processo: o direito à informação dos cidadãos. De facto, o espectador de telejornais - que é concretamente o programa televisivo objecto da presente deliberação - enquanto consumidor (cfr. artigo 60º da Constituição) e destinatário da função informativa dos mencionados programas, tem direito a que a inserção da publicidade se faça nos termos da lei e disciplinada por ela, de acordo com os seus direitos enquanto consumidor.

### **V - SENTIDO DA EXPRESSÃO "DURAÇÃO PROGRAMADA" CONTIDA NO Nº4 DO ARTIGO 25º DO CÓDIGO DA PUBLICIDADE**

V.1 - Inicialmente, convém tentar definir, grosso modo, o conceito de programa, inserido no contexto do nº 4 do artigo 25º do Código da Publicidade.

Assim, programa será a componente da emissão que se pode diferenciar, por oposição, das mensagens publicitárias. Ou seja, o programa não inclui nem pode ter natureza publicitária.

V.2 - Os programas elencados naquele normativo (telejornais, programas de informação política, revistas de actualidade, emissões religiosas e programas para crianças) não podem ser interrompidos, para inserções de natureza publicitária, se tiverem duração programada inferior a 30 minutos.

A questão que se coloca é a de saber qual o critério a seguir no entendimento a conferir a "duração programada".

Duas interpretações se nos sugerem:

./.

9204



8/11

## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-6-

1ª. Duração prevista pelo radiodifusor em função da soma das durações dos elementos de natureza informativa que compõem o programa - que designaremos por Duração Líquida.

2ª. Duração anunciada através dos elementos fornecidos ao público (v.g. órgãos de Comunicação Social, incluindo o radiodifusor em causa) - que designaremos por Duração Ilíquida.

A TVI, no parecer jurídico que enviou à AACS inclui um terceiro critério que não será aqui referenciado por, na prática, se reconduzir, essencialmente, a um desdobramento da segunda interpretação que deixámos expressa.

V.3 - A expressão "duração programada" aparece no artigo 11º da Directiva 89/552, sendo vazada directamente para o artigo 25º do nosso Código de Publicidade.

O alcance desta expressão - no normativo da Directiva, não é, porém pacífico. Intensas discussões, no plano da análise técnico-jurídica, se registaram em Bruxelas e evidenciaram a dicotomia de posições em função das próprias idiosincrasias dos países da Comunidade.

E o debate não foi conclusivo, segundo informação do Sr. Dr. Assis Ferreira, representante português nas reuniões conducentes à feitura e discussão da normação constante da Directiva.

### VI - POSIÇÃO A ADOPTAR

VI.1 - Somos de opinião de que a acepção a perfilhar se tem de estribar no entendimento que se tiver dos interesses em causa e dos interesses a proteger.

Entre os direitos do consumidor, enquanto tal (cfr. artigo 60º da C.R.P.), consta especificamente o direito à informação.

Este direito do cidadão, cidadão destinatário da programação televisiva, maxime a de natureza informativa como é o caso previsto no nº 4 do artigo 25º do Código de Publicidade, tem de ser efectivamente protegido.

E só o poderá ser se adoptarmos o entendimento designado pelo de duração líquida do programa.

A adopção deste critério torna impossível o que a interpretação alternativa (duração ilíquida anunciada) consente: a fraude à Lei.

./.

9201



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-7-

Senão vejamos: bastava que o radiodifusor empolasse sistematicamente os tempos de duração das emissões, apresentando-os ao público em termos tais que constituíssem justificativo antecipado para o número de interrupções publicitárias pretendido.

Por outro lado - o que seria absurdo - incluía-se o definido na própria definição: para se saber se poderia ou não haver lugar a interrupções publicitárias num determinado programa teria de se adicionar previamente as mensagens publicitárias nesse mesmo programa (!).

### VII - COMPORTAMENTO EVIDENCIADO PELOS OPERADORES TELEVISIVOS

VII.1 - Como a própria RTP afirmou na sua resposta a esta Alta Autoridade, o critério que vem adoptando é o da Duração Líquida anunciada aos órgãos de comunicação social.

Posteriormente, a AACS procedeu a um estudo, durante alguns dias, sobre a inserção de publicidade nos telejornais do Canal 1 e TV 2.

Assim, pôde verificar-se que a duração líquida daqueles programas, expurgada das interrupções publicitárias e das de informação prestada pelo radiodifusor sobre as suas emissões, é sempre inferior a 30 minutos.

Mesmo somando a síntese inicial informativa - o que pode aceitar-se para efeitos da duração líquida do programa - a maior parte das vezes os telejornais não atingem a duração líquida de 30 minutos.

VII.2 - Relativamente à TVI, que perfilhou o critério da duração líquida anunciada, vem adoptando desde meados de Março de 1993 a interpretação da Duração Líquida do programa, seguindo assim o critério que a AACS entende ser o que a Lei consente.

Por amostragem a AACS procedeu ao visionamento dos telejornais e verificou que o critério seguido actualmente é o da duração líquida do programa obtida pela soma dos vários elementos de natureza informativa que o compõem.

VII.3 - Quanto à SIC, e em face da escassez dos elementos disponibilizados, a AACS procedeu a uma idêntica verificação por amostragem.

./.

9206



## ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

-8-

Assim, constatou ser igualmente o critério da duração líquida do programa aquele que é seguido pela SIC.

### VIII - CONCLUSÃO

Analisada a questão da conformidade da inserção de publicidade nos blocos noticiosos televisivos com a Lei em vigor, a Alta Autoridade para a Comunicação Social entende:

1 - Que a expressão "duração programada", contida no nº4 do artigo 25º do Código de Publicidade, deve ser interpretada pelos operadores televisivos como o período de tempo previsivelmente ocupado pela transmissão de um programa, expurgado das interrupções que nele se verificarem.

2 - Que a TVI e a SIC, de acordo com a verificação por amostragem efectuada pela AACS, têm vindo a adoptar esta interpretação.

3 - Que a RTP tem perfilhado o critério da extensão ilíquida anunciada do programa, pelo que se lhe recomenda a adopção, no futuro, do critério de duração líquida prevista do programa com base nos vários elementos de natureza informativa que o compõem.

*Esta deliberação foi aprovada por maioria, com votos a favor de Pedro Figueiredo Marçal, Eduardo Trigo, Torquato da Luz, António Tavares, António Reis, Cristina Figueiredo e Beltrão de Carvalho, e abstenção de Bráulio Barbosa.*

Alta Autoridade para a Comunicação Social,  
em 9 de Março de 1994

O Presidente

Pedro Figueiredo Marçal  
Juiz Conselheiro

/AM

9207