

Instâncias Reguladoras dos *Media* em Portugal

Ana Roque*

«A instituição de uma Alta Autoridade para a Comunicação Social com as vastas funções enunciadas significa, desde logo, que a Constituição considera os direitos fundamentais aí referidos como princípios estruturantes de uma ordem constitucional democrática e livre e que constitui uma responsabilidade pública assegurar o seu exercício, criando garantias de defesa orgânico-institucionais.

Esses princípios — direito à informação e liberdade de informação, independência dos meios de comunicação social perante o poder político e económico, pluralismo e confronto de opiniões, direito de resposta e de réplica política — condensam obviamente os direitos fundamentais previstos nos arts. 37, 38 e 40. Mas eles surgem agora considerados primacialmente como institutos objectivos da ordem constitucional-democrática.»

J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira¹

A heterorregulação mediática, enquanto acto de intervenção indirecta do Estado sobre os agentes que operam naquele sector, tem o intuito de criar normas, fiscalizar o seu cumprimento e, em caso de eventuais infracções, sancionar os comportamentos detectados; contudo, pretende ir mais longe, procurando o enquadramento, com a preocupação de influenciar os órgãos de comunicação social e, através de juízos prudenciais, criar consensos que, destituídos embora de força coerciva, se impõem pelo mérito da instância proponente.

* Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa.

¹ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 3.ª edição, 1993, págs. 236 e 237 (anotação ao artigo 39).

Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS)

No ordenamento jurídico-constitucional português, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, prevista no artigo 39º da lei fundamental, por força da 2.ª revisão (introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho), avulta enquanto poder regulador dos *media*. Existem, no entanto, outras instâncias, intervenientes em ambientes particulares da comunicação (como sucede ao nível da publicidade), ou cuja área de incidência se situa em zonas periféricas, ainda que prévias à própria actividade de comunicação (situar-se-á neste âmbito o plano de gestão do espectro radio-eléctrico, por exemplo).

No entanto, em decorrência do disposto na Constituição da República Portuguesa, a AACS é a instância reguladora que tem jurisdição sobre todos os órgãos de comunicação social, qualquer que seja o sector de propriedade de meios de produção a que pertençam. Cabe-lhe assegurar o direito à informação, a liberdade de imprensa, a independência dos *media* perante os poderes político e económico, o pluralismo político e ideológico, a isenção e o rigor da informação e o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política.

Ainda por determinação constitucional, a AACS intervém no licenciamento de emissores privados de radiodifusão sonora e televisiva, não podendo o Governo conceder licenças a candidatos a emissores de radiotelevisão que não tenham obtido parecer favorável desta instância; a AACS também se pronuncia, sem carácter vinculativo, sobre a nomeação e a exoneração dos directores de órgãos de comunicação social do sector público.

Este conjunto de atribuições é concretizável através do exercício de um conjunto de competências descrito no artigo 4.º da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho; aí, vai acrescer ao núcleo de actos reguladores formalmente constitucionais uma lista de pendor administrativo, onde se inclui a fiscalização do cumprimento das normas referentes à participação de capital nacional e estrangeiro nas empresas de comunicação social, a fiscalização do cumprimento das normas que obrigam as empresas de comu-

nicação social à publicação de qualquer tipo de dados e a classificação das publicações periódicas.

Por força da mesma disposição legal, compete à AACS apreciar, no exercício das suas atribuições, a título gracioso, queixas em que seja alegada a violação das normas aplicáveis aos órgãos de comunicação social, com vista à adopção das medidas saneadoras a cada caso.

Nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, relativa à publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião, a AACS é a entidade competente para verificar as condições de realização das sondagens e inquéritos de opinião cujo objecto se relacione com actos eleitorais ou referendários, bem como o rigor e a objectividade na publicação dos respectivos resultados.

Por fim, no tocante às suas natureza e composição, dispõe o art.º 39º, n.º 2, da CRP que se trata de um órgão independente constituído por treze membros, com inclusão de um magistrado (designado pelo Conselho Superior da Magistratura), que preside, cinco membros eleitos pela Assembleia da República, três membros designados pelo Governo e quatro membros (cooptados, nos termos da lei) pelos demais e representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura (pode, pois, afirmar-se que a AACS é composta por uma maioria resultante da vontade do partido mais representado na Assembleia da República, o qual, naturalmente, tenderá a ser, por inerência, o partido do Governo); a exigência de rigor, isenção, sigilo e independência dos seus membros, resultante do quadro constitucional e legal, é garantida pelo regime de inamovibilidade, que proíbe a cessação de funções antes do termo do respectivo mandato.

Instituto da Comunicação Social (ICS)

Criado pelo Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de Janeiro, este Instituto veio substituir o Gabinete de Apoio à Imprensa. Formalmente integrado na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, através do Decreto-Lei n.º 49/92, de 7 de Abril, o GAI desempenhava competências da extinta Direcção-Geral de Comunicação Social

(*vd.* Decreto-Lei n.º 48/92, de 7 de Abril). Enquanto entidade reguladora, esta estrutura da Administração Pública participava, através do seu director, na comissão prevista no artigo 39º do Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de Janeiro, a qual tem por finalidade aplicar as coimas devidas por contra-ordenações no âmbito da publicidade (naquela comissão têm ainda assento o inspector-geral das Actividades Económicas, o presidente do Instituto do Consumidor e o presidente da comissão referida no n.º 2 do artigo 52º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro).

Nos termos da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro (regime do exercício de actividade de televisão), a aplicação de coimas por contra-ordenação «incumbe ao membro do Governo responsável pela área da Comunicação Social» (art.º 52º, n.º 1), enquanto o respectivo processamento, competindo à DGCS, transitou para o GAI, «sendo a infracção verificada por iniciativa própria ou no seguimento de participação da AACS» (art.º 52º, n.º 2).

Cabe uma referência à diversidade dos preceitos cuja inobservância constitui contra-ordenação, a saber, nos termos do art.º 51º, *a*):

- número de horas de emissão (art.º 18º, n.º 1);
- serviços noticiosos regulares (art.º 22º);
- identificação e registo de programas (art.º 23º, n.ºs 1 e 3);
- transmissão de resposta ou rectificação (art.º 39º);
- registo dos operadores licenciados (art.º 61º);
- divulgação dos meios de financiamento (art.º 63º).

Com sujeição a coimas mais elevadas, o art.º 51º, *b*), enuncia as contra-ordenações resultantes do desrespeito das normas aplicáveis aos seguintes domínios:

- conexão de redes de transmissão ou de distribuição em circuito fechado e por cabo (sem fins lucrativos e com terminais em número não superior a

- 200, ou que se limitem à mera distribuição de emissões alheias, desde que feita de forma simultânea e integral - art.º 1º, n.º 4);
- condições e termos do licenciamento (art.º 12º, n.º 4);
 - programação de canais de cobertura geral para todo o território (art.º 15º, n.º 3);
 - aquisição de direitos exclusivos (art.º 16º);
 - transmissão de programas pornográficos ou obscenos, programas que incitem à violência, à prática de quaisquer crimes, ou que violem os direitos, liberdades e garantias fundamentais, ou transmissão de programas susceptíveis de agir negativamente sobre crianças, adolescentes ou outros espectadores impressionáveis, em horário anterior às 22 horas (art.º 17º);
 - quotas de produção própria (10%) e de programas em língua portuguesa (40%, dos quais 30% de produção nacional — art.º 19º, n.º 3);
 - quotas de produção europeia, fixadas de acordo com os instrumentos do direito internacional vinculativos do Estado português nessa matéria (art.º 20.º, n.º 2);
 - quotas de produção independente (10% — art.º 21º);
 - difusão de mensagens de divulgação obrigatória (art.º 24º);
 - publicidade e patrocínio (regulados pelo Código da Publicidade, arts. 24º a 26º);
 - direito de antena (art.º 33º, n.ºs 3 e 4).

A nova instância vem corrigir a «manifesta insuficiência de estruturas e meios», procurando dimensionar de forma adequada a estrutura que gere o relacionamento da comunicação social com a Administração Pública.

O ICS, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e patrimonial, tem por principais atribuições o acompanhamento das actividades dos *media*, a par da colaboração na «definição, execução e avaliação das políticas para a comunicação social» (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de Janeiro).

Embora funcione na superintendência do Secretário de Estado da Comunicação Social, o Instituto tem, através dos seus órgãos próprios (presidente, conselho administrativo e conselho consultivo), uma ampla margem de actuação para desenvolver as incumbências que lhe cabem, nomeadamente nas áreas de fiscalização, no que respeita à tanto à aplicação dos incentivos atribuídos pelo Estado, como à própria observância da lei por parte das entidades que exercem as actividades de radiodifusão sonora e televisiva e de edição de publicações periódicas.

Instituto das Comunicações de Portugal (ICP)

A esta entidade, criada pelo Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de Agosto, cabe, entre outras competências, a planificação do espectro radio-eléctrico nacional, a consignação de frequências, o licenciamento técnico de todos os meios de comunicação radio-eléctricos e a fiscalização das condições de utilização do espectro, bem como de eventuais utilizações abusivas e interferências radio-eléctricas, com a faculdade de aplicar coimas, de acordo com as previsões legais que o equiparam ao Estado, para o exercício das suas atribuições (art.º 31º).

Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual (IPACA)

Resultante da fusão do Instituto Português de Cinema com o Secretariado Nacional para o Audiovisual, o IPACA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 25/94, de 1 de Fevereiro, com o intuito de proporcionar uma melhor gestão, regulação e coordenação do cinema e da produção audiovisual.

Este instituto é tutelado pelo membro do Governo responsável pela cultura; contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do supracitado diploma, no tocante aos actos respeitantes à actividade televisiva, incluindo a produção audiovisual própria, deverá verificar-se o prévio acordo expresso por parte do membro do Governo responsável pela área da comunicação social.

A intervenção reguladora do IPACA em matéria televisiva decorre essencialmente do disposto no Decreto-Lei n.º 350/93, de 7 de Outubro (que estabelece normas

relativas à actividade cinematográfica e à produção audiovisual), em especial no que diz respeito às relações entre o cinema, a televisão e o vídeo, em matéria da chamada «cronologia dos *media*».

Também cabe ao IPACA o registo público da obra cinematográfica ou audiovisual (art.º 28º), bem como o depósito legal de filmes nacionais (ou equiparados, nos termos do mesmo diploma), dos restantes filmes ou videogramas produzidos no País, por produtor português ou estabelecido em Portugal, e dos videogramas que constituam cópia de obra cinematográfica (art.º 29º).

O processamento das contra-ordenações decorrentes de infracções ao diploma em causa compete ao IPACA, excepto quando tais infracções sejam praticadas por operadores de televisão, caso em que caberá ao GAI (art.º 36º).

Será ainda de referir o conselho consultivo do IPACA, composto por dez membros, representando os sectores da produção, realização, distribuição e exibição cinematográfica, da produção independente e comercialização de programas audiovisuais (de cinema e de vídeo), bem como as televisões (de serviço público e privadas de rede nacional), a cultura e a comunicação social (sendo estes membros duas individualidades de reconhecido prestígio, designadas pelos membros do Governo daquelas áreas).

A competência deste órgão consiste essencialmente em dar parecer sobre projectos de regulamentação relativos à assistência financeira a prestar pelo IPACA, sobre projectos de acordos de co-produção e sobre a participação portuguesa em programas internacionais de apoio à indústria cinematográfica e do audiovisual.

Instituto do Consumidor (IC)

Cabe a este organismo a fiscalização do cumprimento do Código da Publicidade; caso sejam detectadas quaisquer irregularidades, o IC deve denunciá-las à Inspeção-Geral das Actividades Económicas (IGAE), através de autos de notícia; a instrução do respectivo processo cabe à IGAE, nos termos do Decreto Lei n.º 6/95, referido a

propósito da presença do GAI na Comissão de Aplicação de Coimas em matéria de publicidade.

Conselho de Opinião da RTP, S.A. (CO)

Nos termos dos Estatutos da Radiotelevisão Portuguesa, S.A., foi criado um órgão consultivo, formado por representantes do poder político, da Igreja Católica e de variados sectores da sociedade civil; os membros do conselho (trinta e quatro) exercem as suas funções por períodos de três anos, renováveis, e reúnem ordinariamente uma vez por semestre (mediante solicitação de dois terços dos seus membros, o C.O. poderá realizar reuniões extraordinárias).

As competências deste órgão, a cujas reuniões podem assistir os presidentes da assembleia geral, do conselho de administração e do conselho fiscal da RTP (sem direito a voto), incluem a apreciação dos planos de actividade, orçamento e contas da empresa, bem como a emissão de parecer sobre as bases gerais de programação, os planos de investimento, a cooperação com os países de expressão portuguesa, o apoio às comunidades portuguesas no estrangeiro, e ainda sobre os termos do contrato de concessão a celebrar com o Estado.

Direcção-Geral da Concorrência e Preços (DGCP)

Em matéria de defesa da concorrência, e de modo particular no que respeita ao controlo da concentração de empresas, o regime geral estabelecido no Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de Outubro (que não se aplica, no caso de serviços públicos, às empresas concessionadas pelo Estado por diploma próprio), remete para a DGCP a recepção da notificação prévia relativa àquelas operações, bem como a instrução do processo e o seu envio à entidade com poder decisório (ministro responsável pela área do comércio, que pode socorrer-se de parecer do Conselho da Concorrência).

A regulação dos *media* é, por natureza, sujeita a evolução constante, motivada pela dinâmica da actividade sobre que incide, pelos constantes (e, em muitos casos, fulgurantes) progressos técnicos que hoje interligam informática e comunica-

ção social, esbatendo fronteiras que, há poucos anos, marcavam distâncias vistas como intransponíveis entre universos (funcionais, mas também conceptuais) diferentes. Por isso, qualquer observação sistemática deverá ser encarada como um fragmento, um momento quase artificial de paragem para recolha e catalogação de uma imagem.

De resto, caberá ao Estado encontrar o modo de acompanhar o movimento da sociedade e plasmar institucionalmente o modelo mais adequado para garantir a protecção equitativa de direitos fundamentais que são, em si mesmos, conformadores da ordem política democrática.