

Proposta de Lei n.º 196/XII

Procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho, alterada pela Lei n.º 8/2011, de 11 de Abril, que aprova a Lei da Televisão, modificando o conteúdo dos programas que integram a concessão do serviço público de televisão

PARECER DOS SINDICATOS REPRESENTATIVOS DOS TRABALHADORES DA RTP

I – Introdução

1. No âmbito do seu programa de alterações profundas na estrutura, e um programa de alterações profundas da estrutura, do financiamento e do funcionamento da empresa Rádio e Televisão de Portugal, SA – a concessionária dos Serviços Públicos de Rádio e de Televisão – o Governo veio apresentar uma Proposta de alteração da Lei da Televisão, circunscrita a um conjunto de seis artigos.

2. O Sindicatos entendem, porém, que o Parlamento não deve desperdiçar esta oportunidade de introduzir outras alterações que se impõem, designadamente quanto a aspectos centrais da Lei em vigor.

Assim,

DIVISÃO DE APOIO AS COMISSÕES	
COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO	
CPECC	
N.º ÚNICO	493899
ENTRADA / SAÍDA N.º	120 DATA 23/04/2014

II - Apreciação na generalidade

1. Em relação ao conjunto das normas cuja revisão é agora proposta, os sindicatos não têm reservas na maioria delas, mas discordam da drástica redução do n.º 1 do Art.º 54.º, que se traduz num inaceitável empobrecimento do papel definido para o segundo serviço de programas generalista de âmbito nacional

2. Os sindicatos solicitam aos grupos parlamentares que aproveitem a oportunidade da revisão da Lei para discutirem alterações designadamente às seguintes matérias:

- a) Transparência da propriedade
- b) Concorrência, não concentração e pluralismo
- c) Restrições no acesso à actividade de televisão
- d) Responsabilidade e autonomia editorial
- e) Concessão do Serviço Público de Televisão a empresa de capitais exclusivamente públicos
- f) Princípio da solidariedade da responsabilidade civil

II - Apreciação na especialidade da Proposta de Lei
Tendo em conta as propostas de alteração aos artigos 24.º, 52.º, 54.º, 75.º e 97.º da Lei n.º 27/2007, alterada pela Lei n.º 8/2011, justifica-se a oposição à alteração radical ao n.º 1 do Artigo 54.º, empobrecendo drasticamente a densidade da norma que define o conteúdo, objectivos e obrigações do segundo serviço de programas.

Por conseguinte, discordando em absoluto desta alteração, os sindicatos subscritores propõe a manutenção da redacção em vigor.

III – Propostas de alteração à Lei n.º 54/2010, alterada pela Lei n.º 8/2011 – aditamento à Proposta de Lei n.º 196/XII

Artigo 4.º

Os sindicatos subscritores defendem que a norma deve ser melhorada em relação a um aspecto fundamental – a identificação rigorosamente integral de toda a cadeia de entidades com participações no capital social dos operadores (al. b) do n.º 3), de forma a transpor o biombo de opacidade constituído muitas vezes pelas sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) ou pelas próprias sociedades anónimas em geral que participam no capital das sociedades detentoras de meios de informação.

Com efeito, de acordo com o disposto no n.º 1, como já dispõem de resto os diplomas legais em vigor para as actividades de radiodifusão, radiotelevsão e imprensa, apenas as acções representativas do capital social dos operadores de radiotelevsão que revistam a forma de sociedade anónima devem ser obrigatoriamente nominativas.

Se a norma visa efectivamente o desiderato da transparência, o legislador deve encontrar uma fórmula que conduza à efectiva identificação dos reais donos das estações de televisão (e dos restantes meios de informação, quando chegar enfim a legislação sobre a propriedade e a não concentração...) e abolir de vez a *identidade de aluguer* permitida no actual regime.

Nestes termos, propõe-se o aditamento de um novo n.º 4 (e renumeração dos seguintes) com a seguinte redacção:

4 – Para efeitos da identificação prevista na alínea b) do número anterior, devem ser identificados, sucessivamente ao longo de toda a cadeia de participações directas ou indirectas, todos os detentores do capital das entidades participantes ou, sendo o participante uma sociedade anónima, a identificação dos seus dez maiores accionistas, bem como as percentagens do capital detido.

Artigo 4.º-B

A amplitude da concentração proporcionada no n.º 3, estabelecendo um “limite” de 50% dos serviços de programas congéneres habilitados para a mesma área de cobertura em regime de acesso não condicionado, é manifestamente excessiva e inaceitável e compromete o objectivo de pluralismo e diversidade que deveria presidir à norma.

Os riscos para a diversidade de programação e o pluralismo da informação agravam-se nos cenários em que os operadores de serviços de radiotelevsão intervenham também na actividade de radiodifusão, e vice-versa, pois gerar-se-á um potencial de intervenção no espaço público, em importantes áreas do território.

Tais riscos são especialmente relevantes numa época e num contexto em que os meios audiovisuais representam o principal veículo de acesso do público à informação e ao entretenimento, sendo inegável o seu peso na formação dos cidadãos e até na formatação de hábitos e atitudes.

O SJ entende que, salvo os serviços públicos de rádio e televisão, pela natureza do serviço e pela especial obrigação do Estado em servir diferentes camadas da população, deve ser acautelada a concentração de meios audiovisuais que ponha em risco a diversidade e o pluralismo e confira aos operadores um poder desproporcionado de intervenção no espaço público.

Nestes termos, propõe-se a seguinte redacção para o n.º 3, com a consequente renumeração dos números seguintes:

3 – À excepção da concessionária do serviço público de televisão, nenhuma pessoa singular ou colectiva pode deter, directa ou indirectamente, um número de licenças de serviços de programas de radiotelevsão superior a:

- Um, no caso dos serviços de âmbito nacional e/ou internacional*
- Um, no caso dos serviços de âmbito regional*
- Três, no caso dos serviços de âmbito local, e desde que nenhum deles abranja áreas licenciadas contíguas.*

Artigo 12.º

Quatro décadas depois da Revolução do 25 de Abril, é tempo de o poder político, os partidos, as organizações sociais e os cidadãos em geral encetarem descomplexadamente um debate aberto, franco, e profícuo acerca das restrições no acesso à actividade de radiotelevisão.

É certo que, em razão da escassez do espectro radioelétrico, por isso bem público precioso que deve ser gerido de forma transparente garantindo o pluralismo, o acesso a esta actividade não goza do mesmo direito de acesso irrestrito de qualquer pessoa, singular ou colectiva, à actividade de imprensa.

Por essas razões, compreender-se-á que o Estado limite o exercício ou o financiamento das actividades de radiodifusão e de radiotelevisão e pretenda impedi-los quando se trate de certas organizações e interesses, como de alguma maneira se plasma nesta norma. Mas não se pode aceitar que a restrição nele expressa se apresente com um recorte tão confinado, dir-se-ia, aos “suspeitos do costume”, a saber, os partidos, as associações políticas, as organizações sindicais...

Pergunta-se, mais uma vez, por que razões não se inclui no mesmo rol as confissões religiosas e/ou igrejas ou os clubes ou organizações desportivas, só para dar dois exemplos.

Artigo 34.º

Os Sindicatos entendem que, além das entidades mencionadas no n.º 3, devem também ser ouvidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social as organizações representativas dos profissionais, nomeadamente os sindicatos, na definição do conjunto de obrigações dos operadores relativas à acessibilidade dos serviços de programas por pessoas com necessidades especiais.

Com efeito, tais obrigações dependem em boa parte das competências técnicas e profissionais, mas também de opções de natureza editorial, justificando-se a recolha de contribuições das organizações representativas. Assim, propõe-se a seguinte alteração:

3 – A Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ouvidos o Instituto Nacional para a Reabilitação, os operadores de televisão e os operadores de serviços audiovisuais a pedido, bem como as organizações representativas dos jornalistas e de outros profissionais do sector, com base num plano plurianual,[...].

Artigo 35º

Apesar de o n.º 6, introduzido na anterior revisão da Lei da Televisão, garantir que os cargos de hierarquia são exercidos com autonomia e que o operador não pode interferir na produção dos conteúdos de natureza informativa, bem como na forma da sua apresentação, o n.º 7 abriu uma excepção que deve ser corrigida. Aceita-se que o Legislador pretendeu introduzir, a um tempo, uma garantia de autonomia editorial face ao poder da empresa e reconhecer a esta a possibilidade excepcional – e apenas para esse fim – de dar orientações exclusivamente no sentido do acatamento de prescrições cujo incumprimento gere responsabilidade para a própria, na dúplici dimensão da responsabilidade criminal e contra-ordenacional. Porém...

Em relação à primeira dimensão, não se descortina em que medida, ou em que casos ou hipóteses possa verificar-se tal excepção, já que a única prática geradora de responsabilidade criminal do operador é o exercício de actividade ilegal de televisão (cfr. Art.º 72.º). Sendo certo porém, neste caso, que não se vê como represente uma interferência na autonomia editorial a inibição das emissões que ainda não estejam devidamente licenciadas. Tratar-se-ia, neste caso, de um acto legítimo por parte do operador...

Já a dimensão contra-ordenacional, com a qual se conjugam as sanções acessórias pode levantar alguns problemas sérios.

Começemos por identificar as possibilidades de, por acção ou omissão dos responsáveis pela orientação dos programas e da informação em matéria das respectivas competências, virem os operadores a incorrer em contra-ordenação (cfr. artigos 75 a 77.º). São elas:

Art.º 27.º, n.º 2 – Proíbe o incitamento ao ódio racial, religioso ou gerado pela cor, origem étnica ou nacional, pelo sexo ou pela orientação sexual;

Art.º 27.º, n.º 8 – Estabelece a obrigação de respeito pelas normas éticas da profissão, de advertência prévia sobre a sua natureza e de identificação visual apropriada na apresentação, em serviços noticiosos, de elementos de programação e susceptíveis de prejudicar a formação da personalidade das crianças e adolescentes.

Art.º 30.º - Estabelece o dever de divulgação de mensagens do Presidente da República, do presidente da Assembleia da República e do primeiro-ministro em caso de estado de sítio ou estado de emergência.

Art.º 34.º, n.º 3 – Prevê a definição, pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, das obrigações relativas à acessibilidade dos serviços de programas por pessoas com necessidades especiais (legendagem, interpretação por meio de língua gestual, áudiodescrição, etc.).

Art.º 64.º, n.ºs 2 e 3 – Estabelecem normas sobre a concessão do direito de réplica política aos partidos da oposição.

Art.º 69.º – Estabelece os termos da transmissão da resposta ou rectificação.

Discutamos os casos.

O primeiro e o segundo casos entram manifestamente no território da condução objectiva e subjectiva do conteúdo dos serviços – informativos ou não – e da avaliação dos seus efeitos, criando condições para a ocorrência de conflitos internos, isto é, entre o poder editorial, que deve ser soberano, e o poder empresarial, que tenderá a ser cauteloso mas poderá resvalar para o censório.

Se se compreende e aceita uma sanção – uma coima, à qual pode acrescer uma sanção acessória de revogação da licença ou da autorização (cfr. Art.º 82.º) – por uma prática (incitamento ao ódio) que é de facto censurável à luz dos valores das sociedades modernas, livres e democráticas, já se considera excessivo e muito perigoso conceder ao operador margem de intervenção no terreno editorial, pelo que este tipo de infracção não deve ser abrangido por eventuais excepções legitimadoras da sua interferência.

O terceiro caso (que pode gerar não apenas uma contra-ordenação, mas também a revogação da licença ou da autorização, nos termos do Art.º 82.º) entra, por definição, num regime de excepção, mas representa também uma margem de controvérsia ético-jurídica que não se deve negligenciar. De facto, pode haver circunstâncias realmente anormais que legitimem, do ponto de vista moral, a recusa da transmissão de mensagens de um ou mais titulares dos três mais altos cargos de Estado.

Em relação ao quarto caso, afigura-se-nos excessiva, antes de mais, a catalogação da inobservância das obrigações sobre acessibilidade de cidadãos com necessidades especiais a conteúdos televisivos entre as contra-ordenações graves (coima de 20 mil a 150 mil euros). Excessiva, não pela manifesta necessidade de garantir tal direito, mas quando se compara com moldura sancionatórias mais leves para outras infracções mais graves.

Por outro lado, pode tratar-se de mais uma situação da esfera da competência nomeadamente do Director de Informação, susceptível de gerar tensões escusadas com outras instâncias da empresa, incluindo a administração, relativamente à oportunidade, à necessidade e às estratégias de adopção de mecanismos de acesso das pessoas com necessidades especiais aos conteúdos.

Os dois últimos casos entram também numa zona da manifesta competência do Director de Informação que ainda goza de autonomia editorial e até de um arbítrio condicionado, acolhendo ou denegando os pedidos de exercício de direito de réplica política ou de resposta ou rectificação, sem prejuízo do direito de recurso da denegação para a entidade reguladora e para os tribunais.

Trata-se de matéria que deve, pois, permanecer na esfera estrita da competência do Director, sem qualquer margem para a interferência do operador.

Nestes termos, propõe-se a seguinte redacção para o n.º 7 do artigo aqui em discussão:

7 – Exceptuam-se do disposto no número anterior as orientações que visem o estrito acatamento de decisões judiciais ou de entidades com poderes para as proferir, cujo incumprimento origine para o operador responsabilidade penal ou contra-ordenacional.

Artigo 50.º

Os Sindicatos reafirmam sem quaisquer ambiguidades a sua posição relativamente aos serviços públicos de rádio e de televisão: não é suficiente a garantia constitucional de que o Estado os assegura e os financia – eles devem ser prestados por empresas de capitais exclusivamente públicos, devendo ser inequivocamente afastada qualquer possibilidade de, ao sabor de conjunturas, a concessão vir a ser atribuída a entidades de outra natureza.

Nesta conformidade, propõe-se o aditamento de um novo número 1, com renumeração dos seguintes, com a seguinte redacção:

1 – O serviço público de radiotelevisão é prestado por um operador de capitais exclusivamente públicos, cujos estatutos são aprovados por decreto da Assembleia da República.

Artigo 70.º

Sendo o trabalho nos operadores de radiotelevisão – e no sector da comunicação social em geral – prestado num regime de relação juridicamente subordinada, sob a orientação e supervisão da hierarquia das empresas, apenas estas devem ser civilmente responsabilizadas pelos danos emergentes da sua programação.

Acresce que não se compreende a exoneração da responsabilidade civil dos operadores quando se trate de transmissão de programas não gravados, isto é, em directo, previsto no n.º 2. Trata-se de um ónus injusto para os profissionais de televisão (jornalistas, realizadores e outros), tanto mais que, se as emissões em directo os expõem mais intensamente ao risco de atingirem bens juridicamente protegidos de terceiros e de por eles virem a ser demandados, também é certo que a decisão de transmitir ou não transmitir programas nessas condições pertence exclusivamente ao operador, através da respectiva hierarquia.

Mesmo a parte final no diploma, acrescentando a exoneração da responsabilidade do operador quando se trate de “entrevistas ou de debates protagonizados por pessoas não vinculadas contratualmente ao operador” é insatisfatória e perigosa.

Em primeiro lugar, continua afastada a responsabilidade civil do operador em relação à transmissão de materiais não gravados, isto é, em directo, o que não se aceita, como se escreveu. Em segundo lugar, introduz uma figura demasiado ambígua – a do “protagonista” – que tanto pode ser um convidado num programa como o seu próprio entrevistador/animador que tanto pode ter uma relação contratual com o operador como com um produtor externo, o que representa uma transferência da responsabilidade exclusivamente para terceiros.

Nestes termos, propõe-se a seguinte redacção:

2 – Os operadores de televisão ou os operadores de serviços audiovisuais a pedido são civilmente responsáveis por toda a programação, com excepção dos programas transmitidos ao abrigo dos direitos de antena, de réplica política ou de resposta e de rectificação.