

Projeto de lei n.º 342/XIV/1.ª (PCP)

Medidas excecionais e temporárias de apoio ao sector da comunicação social, nomeadamente para as rádios locais, imprensa local e regional, LUSA - Agência de Notícias de Portugal - e RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA, e de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores do sector

Data de admissão: 24 de abril de 2020

Comissão de Cultura e Comunicação (12.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto

Elaborada por: Maria Leitão e Cristina Ferreira (DILP) - Lia Negrão (DAPLEN) — Maria Mesquitela (DAC)

Data: 15 de maio de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Através da presente iniciativa propõem-se um conjunto de medidas excecionais e temporárias de apoio urgente às rádios locais, imprensa local e regional, Agência Lusa e RTP devido à pandemia de Covid-19, prevendo-se, designadamente, a atribuição de um conjunto de apoios, com significado financeiro relevante, às rádios locais e aos órgãos de imprensa regional ao nível do apoio a encargos fixos, da distribuição postal e da publicidade institucional.

Em relação às rádios locais, o artigo 2.º estabelece que, até à «cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento» da Covid-19, estas tenham direito a uma compensação no valor de 50% dos custos e que entre estes custos a ser suportados pelo Estado esteja, entre outros, a energia elétrica necessária para o suporte de sinal, as telecomunicações, as taxas pagas à ANACOM e os seguros dos centros emissores, sendo fixados também os requisitos que têm que cumprir para poder aceder a este apoio.

Relativamente à imprensa local e regional, e também durante o mesmo período, os proponentes consideram que deve ser assegurada «a comparticipação a 100% no custo da sua expedição postal para assinantes, devendo as mesmas cumprir as condições de beneficiários do porte pago de acordo com a legislação em vigor» (artigo 3.º).

Refira-se, por outro lado, que o artigo 5.º prevê um apoio extraordinário à Agência Lusa de um milhão e meio de euros «para satisfação de necessidades urgentes relacionadas com a prestação de serviço noticioso e informativo», não sendo este valor «suscetível de devolução por parte da Lusa no fim do ano económico»; prevendo o artigo 6.º para a RTP a transferência pelo Governo de cerca de 16 milhões de euros «que corresponde aos montantes apurados de subfinanciamento que o Estado está obrigado a transferir para a empresa, para satisfação de necessidades urgentes relacionadas com a prestação de serviço noticioso e informativo e para o apoio à produção e conteúdos informativos, audiovisuais e cinematográficos de origem nacional.

Por fim, prevê-se o impedimento de as empresas de comunicação social poderem aceder a estes apoios no caso de terem recorrido, desde o início da pandemia, por exemplo, ao despedimento coletivo, por inadaptação ou extinção do posto de trabalho, à cessação de qualquer

contrato de trabalho a termo resolutivo ou de qualquer contrato, independentemente da sua tipologia, em período experimental.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos do n.º 5 do [artigo n.º 38.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição), «o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão», acrescentando os n.ºs 4 e 6 do mesmo artigo que «o Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, impondo o princípio da especialidade das empresas titulares de órgãos de informação geral, tratando-as e apoiando-as de forma não discriminatória e impedindo a sua concentração, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas» e que a «estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião».

Também as alíneas a), b), c) e f) do n.º 1 do [artigo 39.º](#) da CRP, relativo à regulação da comunicação social, estabelecem que «cabe a uma entidade administrativa independente assegurar nos meios de comunicação social (...) o direito à informação e a liberdade de imprensa; a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; a independência perante o poder político e o poder económico; e a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião».

A Lei Fundamental prevê, ainda, nos n.ºs 1 e 3 do [artigo 73.º](#), que «todos têm direito à educação e à cultura» e que «o Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais».

No desenvolvimento destas normas constitucionais, a [Lei n.º 27/2007, de 30 de julho](#)^{1,2}, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 82/2007, de 21 de setembro](#), e com as alterações

¹ [Trabalhos preparatórios](#).

introduzidas pelas Leis n.ºs [8/2011 de 11 de abril](#)³, [40/2014, de 9 de julho](#)⁴, [78/2015, de 29 de julho](#)⁵, e [Lei n.º 7/2020, de 10 de abril](#)⁶, veio aprovar a Lei da Televisão e regular o acesso à atividade de televisão e o seu exercício, diploma do qual também se apresenta a [versão consolidada](#).

De acordo com o n.º 1 do [artigo 5.º](#), «o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de televisão», estando os respetivos termos definidos no [Capítulo V](#), no qual cumpre destacar o [artigo 50.º](#) que define os princípios a respeitar nesta matéria. O referido artigo prevê que a «estrutura e o funcionamento do operador de serviço público de televisão deve salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração Pública e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, devendo garantir, ainda, «a observância dos princípios da universalidade e da coesão nacional, da diversificação, da qualidade e da indivisibilidade da programação, do pluralismo e do rigor, isenção e independência da informação, bem como o princípio da inovação». Acrescenta o n.º 1 do [artigo 51.º](#) que a concessionária deve «apresentar uma programação que promova a formação cultural e cívica dos telespectadores, garantindo o acesso de todos à informação, à educação e ao entretenimento de qualidade».

Ainda no desenvolvimento do mencionado artigo 38.º da Constituição, a Lei da Rádio foi aprovada pela [Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro](#), tendo sofrido as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [38/2014, de 9 de julho](#), e [78/2015, de 29 de julho](#), estando também disponível uma [versão consolidada](#).

Estabelece o [artigo 5.º](#) que o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio, em regime de concessão, nos termos do [Capítulo IV](#). À semelhança do previsto para a televisão, estabelece o [artigo 48.º](#) que «a estrutura e o funcionamento do operador de serviço público de rádio devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração Pública e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e

² A Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, transpôs ainda, parcialmente, para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 89/552/CEE](#), do Conselho, de 3 de outubro, na redação que lhe foi dada pela [Diretiva n.º 97/36/CE](#), do Parlamento e do Conselho, de 30 de junho. A Diretiva n.º 89/552/CEE foi revogada pela [Diretiva 2010/13/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual).

³ [Trabalhos preparatórios](#).

⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

confronto das diversas correntes de opinião», devendo garantir «a observância dos princípios da universalidade e da coesão nacional, da diversificação, da qualidade e da indivisibilidade da programação, do pluralismo e do rigor, isenção e independência da informação, bem como do princípio da inovação». Mais prevê o n.º 1 do [artigo 49.º](#) que « a concessionária do serviço público de rádio deve (...) apresentar uma programação de referência que promova a formação e a valorização cultural e cívica dos telespectadores, garantindo o acesso de todos à informação, à educação e ao entretenimento de qualidade».

De acordo com o n.º 6 do [artigo 52.º](#) da Lei da Televisão e com o n.º 3 do [artigo 50.º](#) da Lei da Rádio, o contrato de concessão deve estabelecer, em conformidade com a lei, «os direitos e obrigações de cada uma das partes devendo definir os objetivos a alcançar e os critérios qualitativos e quantitativos que assegurem a sua concretização, bem como as respetivas formas de avaliação». O [Contrato de Concessão de Serviço Público de Rádio e Televisão](#) foi celebrado em 6 de março de 2015, definindo pormenorizadamente os objetivos do serviço público e os direitos e obrigações da RTP/RDP e do Estado concedente, tanto em termos quantitativos como qualitativos, e os respetivos critérios de avaliação do cumprimento do serviço público.

Os atuais Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SA, foram aprovados pela [Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro](#)⁷, diploma que foi alterado pelas Leis n.º [8/2011, de 11 de abril](#)⁸, e [39/2014, de 9 de julho](#)⁹, podendo também ser consultada uma [versão consolidada](#). Nos termos do artigo 1.º, a Rádio e Televisão de Portugal tem como objeto principal a prestação dos serviços públicos de rádio e de televisão, nos termos das Leis da Rádio e da Televisão e do respetivo contrato de concessão.

O modelo de financiamento do serviço público de rádio e de televisão é apenas baseado na contribuição para o audiovisual e em receitas comerciais próprias, estabelecido na [Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto](#)¹⁰, após a eliminação, em 2013, da indemnização compensatória, estabelecendo ainda o n.º 1 do [artigo 57.º](#) da Lei da Televisão que «o Estado assegura o financiamento do serviço público de rádio e zela pela sua adequada aplicação».

⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

⁹ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁰ Versão consolidada.

Já as rádios locais foram consagradas, pela primeira vez, na [Lei n.º 87/88, de 30 de julho](#). Atualmente, a suprarreferida Lei da Rádio estabelece, no n.º 1 do [artigo 7.º](#), que «os serviços de programas podem ter cobertura de âmbito internacional, nacional, regional ou local», consoante o âmbito que visem abranger. Determina o [artigo 13.º](#) que, «tendo em vista assegurar a possibilidade de expressão e de confronto das diversas correntes de opinião, o Estado organiza um sistema de incentivos à atividade de rádio de âmbito local, (...) devendo a atribuição dos incentivos e dos apoios previstos no número anterior obedecer, sob pena de nulidade, aos princípios da publicidade, da objetividade, da não discriminação e da proporcionalidade».

Relativamente à imprensa local e regional, importa mencionar a Lei de Imprensa, aprovada pela [Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro](#)¹¹, diploma que foi retificado pela [Declaração de Retificação n.º 9/99, de 4 de março](#), e alterado pelas Leis n.ºs [18/2003, de 11 de junho](#)¹², [19/2012, de 8 de maio](#)¹³, e [78/2015, de 29 de julho](#)¹⁴, estando também disponível uma [versão consolidada](#).

O n.º 1 do artigo 4.º vem prever que, «tendo em vista assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, o Estado organizará um sistema de incentivos não discriminatórios de apoio à imprensa, baseado em critérios gerais e objetivos». Para além do interesse público da imprensa, o artigo 3.º determina que «a liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objetividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática». A Lei de Imprensa abrange não só as publicações de âmbito nacional, isto é, «as que, tratando predominantemente temas de interesse nacional ou internacional, se destinem a ser postas à venda na generalidade do território nacional», como também, as publicações de âmbito regional, ou seja, «as que, pelo seu conteúdo e distribuição, se destinem predominantemente às comunidades regionais e locais» (n.ºs 1 e 2 do [artigo 14.º](#)).

Por fim, destaca-se a [Lusa – Agência de Notícias de Portugal, SA](#), única agência de notícias portuguesa de âmbito nacional, que tem como objetivo a recolha e tratamento de material noticioso ou de interesse informativo, a produção e distribuição de notícias a um alargado leque de utentes (media nacionais e internacionais, empresas e instituições diversas de carácter público e privado) e

¹¹ [Trabalhos preparatórios](#).

¹² [Trabalhos preparatórios](#).

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

a prestação ao Estado português de um serviço de interesse público relativo à informação dos cidadãos¹⁵. De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º dos respetivos [Estatutos](#), a «sociedade tem por objeto a atividade de agência noticiosa, competindo-lhe assegurar uma informação factual, isenta, rigorosa e digna de confiança» prestando, designadamente «ao Estado português, ao abrigo de um contrato específico, plurianual, serviços da sua especialidade que assegurem o cumprimento das obrigações do Estado no âmbito do serviço de interesse público relativo à informação dos cidadãos». Com esse fim foi celebrado, em 1 de janeiro de 2017, o [Contrato de Prestação de Serviço Noticioso e Informativo de Interesse Público](#). De acordo com a cláusula quarta, a Lusa tem «de estar presente no território nacional, assegurar a cobertura das comunidades falantes de língua portuguesa e como a cobertura dos locais de importância geoestratégica, com produtos e serviços diversificados que correspondam às expectativas dos clientes utilizadores do serviço noticioso e informativo de interesse público. A Lusa deve assegurar a existência de uma estrutura funcional que dê garantias de prestação do serviço noticioso e informativo de interesse público que lhe está atribuído».

A presente iniciativa apresenta um conjunto de medidas excecionais e temporárias de apoio ao sector da comunicação social, nomeadamente para as rádios locais, para a imprensa local e regional, para a LUSA- Agência de Notícias de Portugal (LUSA) e para a RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP). Entre as medidas propostas encontra-se, designadamente, um aumento da percentagem da publicidade institucional do Estado.

Coube à [Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto](#)¹⁶, alterada pela [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#)¹⁷ ([versão consolidada](#)), estabelecer as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais. Para efeitos deste diploma, e de acordo com a alínea a) do [artigo 3.º](#), entende-se por «publicidade institucional do Estado» as «campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelos serviços da administração direta do Estado; institutos públicos; e entidades que integram o setor público empresarial, divulgadas a uma pluralidade de destinatários indeterminados, com o objetivo direto ou indireto de promover iniciativas ou de difundir uma mensagem relacionada com os seus fins, atribuições ou missões de serviço público, mediante

¹⁵ Informação retirada do *site* da [Lusa](#).

¹⁶ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁷ [Trabalhos preparatórios](#).

a aquisição onerosa de espaços publicitários». Segundo o n.º 1 do [artigo 8.º](#), no «caso de utilização de mais do que um meio de comunicação social, deve ser afeta aos órgãos de comunicação social regionais e locais uma percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado de valor unitário igual ou superior a 5000 €».

Porque conexo com esta matéria cumpre mencionar o [Decreto-Lei n.º 23/2015, de 6 de fevereiro](#), diploma que fixou o regime de incentivos do Estado à comunicação social, sendo que, nos termos do [artigo 2.º](#), abrange os órgãos de comunicação social de âmbito regional ou local, e, ainda, os órgãos de comunicação social de âmbito nacional, no que respeita aos incentivos ao emprego e à formação profissional, à acessibilidade à comunicação social e ao desenvolvimento de parcerias estratégicas.

Relativamente aos direitos laborais dos profissionais da comunicação social, a presente iniciativa com o objetivo de garantir os direitos dos trabalhadores vem prever no artigo 7.º do articulado que todas as empresas proprietárias de órgãos de comunicação social estão impedidas de aceder aos apoios e medidas previstas nesta lei, ou outros, nos casos em que procederam, desde o início das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov2 e da doença COVID-19 a determinadas decisões, mencionando o [Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março](#). Este diploma, retificado pela [Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de março](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril](#), ([versão consolidada](#)), veio estabelecer medidas excecionais e temporárias, definindo e regulamentando os termos e as condições de atribuição dos apoios destinados aos trabalhadores e às empresas afetados pela pandemia da COVID-19, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e a mitigação de situações de crise empresarial. Destaca-se o [artigo 5.º](#) que determina que «o apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em empresa em situação de crise empresarial reveste a forma de um apoio financeiro, por trabalhador, atribuído à empresa nos termos do n.º 4 do [artigo 305.º](#) do Código do Trabalho e destinado, exclusivamente, ao pagamento de remunerações», apoio que «é cumulável com um plano de formação aprovado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP (IEFP, IP), ao qual acresce uma bolsa nos mesmos termos do previsto no n.º 5 do [artigo 305.º](#) do Código do Trabalho». Prevê, ainda, o [artigo 6.º](#) que «durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, previstos nos artigos [359.º](#) e [367.º](#) do Código do Trabalho».

A terminar, e por que relacionada com a matéria em análise, menciona-se o Estatuto do Jornalista aprovado pela [Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro](#) (versão consolidada).

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo verificou-se que, na legislatura passada foram apresentadas as seguintes iniciativas:

[Projeto de lei n.º 1124/XIII](#) (CDS-PP) – 1.ª alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, que estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da mesma em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais;

[Projeto de lei n.º 1154/XIII](#) (PCP) - Aprova o Estatuto da Rádio e Televisão de Portugal (3.ª alteração à Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, bem como os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal)

[Projeto de lei n.º 1164/XIV](#) (BE) - Altera a forma de designação do Conselho de Administração da RTP e estabelece a obrigatoriedade de definição de um programa estratégico de serviço público de televisão

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e

na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e na alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

É subscrita por 10 Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR – o projeto de lei define concretamente sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

Em conformidade com o já referido em sede de admissibilidade, ressalve-se apenas que o limite imposto pela «lei-travão» deve ser ponderado no decurso do processo legislativo parlamentar. Com efeito, parecem envolver encargos orçamentais as medidas excecionais e temporárias de apoio ao setor da comunicação social criadas pelo projeto de lei e que, além da transferência de valores para entidades do setor, a título de «apoio extraordinário» (artigos 5.º e 6.º)¹⁸, preveem ainda várias medidas de compensação e comparticipação públicas, destinadas a vigorar «até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov2 e da doença COVID-19»¹⁹. Tal circunstância, associada à entrada em vigor da iniciativa *no dia seguinte ao da sua publicação*, tal como estabelecido pelo artigo 9.º do projeto de lei, resulta num possível aumento, no ano económico em curso, das despesas previstas no Orçamento do Estado.

Deste modo, deve assinalar-se que as medidas propostas poderão contender com o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do RAR, conhecido como «lei-travão», que deve ser salvaguardado no decurso do processo legislativo.

Aliás, refira-se que a admissibilidade de iniciativas apresentadas no âmbito do combate à pandemia causada pela doença Covid-19, em possível desconformidade com a «lei-travão», foi assunto recentemente discutido em Conferência de Líderes, tendo sido reiterado que a avaliação sobre o respeito pelos limites orçamentais não impede a admissão e discussão das iniciativas, uma

¹⁸ Cfr. também o artigo 8.º do projeto de lei em referência, que estatui que “*As medidas excecionais e temporárias previstas na presente lei são financiadas pelo Orçamento do Estado, sem prejuízo do recurso a financiamento comunitário.*”

¹⁹ V.g. as previstas nos artigos 2.º a 6.º do projeto de lei.

vez que tais questões poderão ser ultrapassadas até à aprovação das iniciativas, em votação final global.²⁰

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 24 de abril de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão da Cultura e Comunicação (12.^a) a 30 de abril de 2020, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, no mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – «Medidas excecionais e temporárias de apoio ao sector da comunicação social, nomeadamente para as rádios locais, imprensa local e regional, LUSA - Agência de Notícias de Portugal e RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA, e de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores do sector» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A este respeito, e de acordo com as regras de legística formal que têm sido seguidas nesta matéria, é recomendável que o título traduza o conteúdo do ato legislativo de forma clara e sintética, devendo, sempre que possível, manter-se curto em extensão²¹.

Neste sentido, no seguimento das considerações anteriores, colocamos à consideração da Comissão a possibilidade de suprimir a referência às concretas entidades abrangidas pela iniciativa (i.é., «as rádios locais, imprensa local e regional, LUSA - Agência de Notícias de Portugal e RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA»), sintetizando a referência ao objeto da iniciativa, do seguinte modo:

«Medidas excecionais e temporárias de apoio ao setor da comunicação social e de salvaguarda dos direitos dos trabalhadores deste setor»

²⁰ V. a Súmula da Conferência de Líderes n.º 16, de 1 de abril de 2020.

²¹ Cfr. Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. et al (2002), *Legística*. Coimbra: Almedina, p. 200.

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa no «*no dia seguinte ao da sua publicação*», nos termos do artigo 9.º do projeto de lei, está também em conformidade com o estabelecido no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».²²

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A União Europeia incentiva a cooperação entre os Estados-Membros no setor audiovisual e dos meios de comunicação social e apoia a sua ação neste domínio com base nos artigos 167.º e 173.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) apela ao respeito «da liberdade e do pluralismo dos meios de comunicação social» (n.º 2 do artigo 11.º).

A Diretiva 2010/13/UE, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual – [Diretiva de Serviços de comunicação social audiovisual \(DSCSA\)](#) - define as bases para um mercado europeu dos serviços audiovisuais aberto e equitativo.

²² Naturalmente, com a ressalva acima referida, relativamente ao respeito dos limites impostos pela «lei-travão».

A [Diretiva \(UE\) 2018/1808](#)²³, de 14 de novembro de 2018, altera e atualiza a DSCSA, no âmbito da [estratégia para um mercado único digital](#), no sentido de fazer aplicar certas regras em matéria audiovisual às plataformas de partilha de vídeos e conteúdos audiovisuais partilhados em determinados serviços de comunicação social, flexibiliza as restrições aplicáveis à televisão, reforça a promoção de conteúdos europeus, protege as crianças e combate o discurso de ódio com maior eficácia, conforme previsto no artigo 21.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), e reforça a independência das autoridades reguladoras nacionais

A UE também gere programas de financiamento nesta matéria, nomeadamente o [programa «Europa criativa»](#)²⁴ (2014-2020), gerido pela [Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura](#), que promove a distribuição de conteúdos na Internet, a literacia mediática e o pluralismo dos meios de comunicação social.

Ainda no que concerne ao pluralismo dos meios de comunicação social, em 2011, o Instituto Universitário Europeu (EUI) criou o [Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Meios de Comunicação](#) (CMPF), visando melhorar a proteção do pluralismo dos meios de comunicação e da liberdade dos meios de comunicação na Europa, assim como determinar as ações que têm de ser tomadas, a nível nacional e/ou europeu, para promover estes objetivos.

Tendo em conta o papel desempenhado pelos meios de comunicação social no desenvolvimento das tecnologias de informação e na preservação da cultura, da informação, educação e democracia, a Comissão procura não só garantir o respeito pelas [regras da concorrência](#) no setor, designadamente em matéria *antitrust*, concentrações e auxílios estatais, como também combater a [desinformação](#).

Os auxílios estatais no sector dos meios de comunicação social que apoiam o serviço público de [radiodifusão](#)²⁵ e o [cinema](#)²⁶ reconhecem que a intervenção governamental pode ser necessária para financiar serviços de interesse económico geral, para alcançar objetivos económicos de crescimento e inovação, coesão social, diversidade cultural e para satisfazer as necessidades democráticas, sociais e culturais da sociedade. No entanto, os efeitos positivos dos auxílios estatais

²³ COM(2016) 287 foi objeto de [escrutínio](#) por parte da Assembleia da República.

²⁴ Regulamento (UE) n.º 1295/2013, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Programa e revoga as Decisões n.ºs 1718/2006/CE, 1855/2006/CE e 1041/2009/CE.

²⁵ Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão (2009/C 257/01) corresponde a uma atualização da Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão de 2001 ([2001/C 320/04](#)), que estabeleceu, pela primeira vez, o quadro que rege o financiamento estatal do serviço público de radiodifusão.

²⁶ Comunicação da Comissão relativa aos auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais (2013/C 332/01).

devem ser ponderados face ao risco de afastar as iniciativas privadas e, em última análise, de entravar a inovação.

No âmbito da resposta às consequências económicas da pandemia provocada pelo COVID-19, a Comissão Europeia adotou uma [resposta económica abrangente](#)²⁷, com a aplicação integral da [flexibilidade das regras orçamentais](#) da UE, procedeu a uma revisão das [regras em matéria de auxílios estatais](#)²⁸, lançou uma [iniciativa de investimento](#) e um novo instrumento denominado [SURE](#)²⁹ que visa contribuir para atenuar os riscos de desemprego, protegendo os postos de trabalho e os trabalhadores afetados pela situação de emergência, e ajudar o funcionamento das empresas, assim como propôs a reorientação dos fundos estruturais disponíveis para resposta ao coronavírus.

Tendo em conta os efeitos da crise sentidos no setor, o [Parlamento Europeu](#), através da sua Comissão de Cultura, instou a Comissão Europeia a criar um fundo de emergência para apoiar os meios de comunicação na União Europeia, frisando o papel crucial que desempenham no fornecimento de informação credível.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

A [Constituição](#) espanhola, na [alínea d\) do artigo 20](#), garante os valores do pluralismo, da veracidade e da acessibilidade, a fim de contribuir para a formação de uma opinião pública informada ao reconhecer e proteger o direito de «*comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*».

²⁷ [Comunicação](#) relativa à resposta económica coordenada ao surto de COVID-19, de 13 de março.

²⁸ [Comunicação](#) da Comissão sobre Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto do COVID-19, de 19 de março, e [Comunicação](#) da Comissão de alteração ao Quadro Temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia, de 13 de maio

²⁹ A [COM \(2020\) 139](#) com proposta de regulamento sobre o instrumento SURE foi objeto de escrutínio pela Assembleia da República – [Parecer CAE](#).

A lei geral da comunicação audiovisual, [Ley n.º 7/2010](#), de 31 de março, é o diploma básico do setor do audiovisual, tanto público como privado, e estabelece os princípios mínimos a que devem respeitar as organizações de serviço de rádio, televisão e serviços interativos. O [artigo 13.](#) e [seguintes](#) estabelecem as fontes de financiamento dos prestadores privados, as quais incluem o direito de criar canais de comunicação comercial e programas ou anúncios de autopromoção, o direito de emitir mensagens publicitárias ([artigo 14.](#)), mensagens de venda ([artigo 15.](#)) e de patrocínio ([artigo 16.](#)). O financiamento dos prestadores de serviço público de comunicação audiovisual vem previsto no [artigo 43.](#), que determina que o Estado, as comunidades autónomas e as autarquias locais determinam, para a sua área de competência, o sistema de financiamento de respetivo serviço público de comunicação audiovisual, sendo que a atividade exclusivamente comercial está vedada aos serviços radiofónicos e televisivos estatais.

A [Ley 17/2006](#), de 5 de junho, que regula a atividade da rádio e televisão públicas, definiu um modelo de financiamento que lhes permite cumprir os seus objetivos de serviço público. A gestão assenta num sistema de financiamento misto, que contém uma parte de subvenção pública e receitas derivadas da sua atividade comercial. Estabelece, também, a possibilidade de limitar as transmissões publicitárias às previstas para as operadoras privadas de televisão. O [artigo 2.](#) define o que é serviço público de rádio e de televisão, prevendo o [artigo 33.](#) o regime compensatório pelo serviço público, o qual deverá constar das leis de Orçamento do Estado.

A [Ley 8/2009](#), de 28 de agosto, veio regulamentar o regime de financiamento da televisão e rádio públicas nacionais e respetivas filiais prestadoras de serviço público, estabelecendo um modelo de financiamento misto - que combina as receitas dos orçamentos gerais do Estado, fixados a cada três anos num contrato de programa, com as derivadas de outras fontes, como sejam a contribuição das operadoras privadas de televisão, seja em canal aberto ou por cabo, e de operadoras de telecomunicações, por exemplo ([artigo 2](#)) e uma percentagem sobre a taxa de serviço do domínio público ([artigo 3](#)). Estão também previstas as receitas oriundas da respetiva atividade comercial desde que não decorrentes de publicidade, que está vedada ao setor público dos meios de comunicação social ([artigo 7](#)).

Cada comunidade autónoma tem, nos termos das competências que lhe foram atribuídas pelos respetivos estatutos, a faculdade de estabelecer, regular e manter a sua própria televisão rádio e imprensa, bem como todos os outros meios de comunicação social que entenderem. Nos respetivos normativos de criação encontra-se regulado o modo de financiamento, o qual é por regra

misto, com fundos provenientes dos orçamentos autonómicos, da respetiva atividade comercial e da publicidade.

Relativamente à imprensa, existe a [Ley 14/1966](#), de 18 de março, a qual se encontra parcialmente derrogada, vigorando somente na parte que diz respeito ao exercício da profissão de jornalista. Existe um precedente de apoio público à imprensa em Espanha, ocorrido em 1984 com a [Ley 29/1984](#), de 2 de agosto.

De referir ainda que a agência noticiosa espanhola, a [Agencia EFE](#), consiste numa sociedade empresarial estatal, cuja propriedade pertence à [Sociedad Estatal de Participaciones Industriales](#) (SEPI). O SEPI é uma entidade de direito público, cujo funcionamento se desenvolve sob normas do sistema jurídico privado, e tem a tutela do Ministério das Finanças, reportando-se diretamente ao ministro. A SEPI foi criada pela [Ley 5/1996](#), de 10 de janeiro, que regula a sua atuação assim como [legislação complementar](#).

No conjunto de [medidas económicas](#) adotada pelo governo espanhol perante o impacto da pandemia do Covid-19, existem medidas de apoio ao setor empresarial mas não consta nada específico ao setor da comunicação social.

Informação complementar à matéria conexa poderá ser encontrada nos sítios das diversas associações dos setores da comunicação social, como a [Unión de las Televisiones Comerciales em Abierto](#) (UTECA), [La Asociación Española de Radiodifusión Comercial](#) (AERC) e a [Asociación de Medios de Información](#) (AMI).

Ao nível autonómico existe a [Federación de organismos de radio y televisión autonómicos](#) (FORTA).

FRANÇA

A [Loi n. 86-1067](#), de 30 de setembro (*Loi Léotard*), no seu [artigo 2](#), determina que comunicação audiovisual abrange os serviços de rádio e televisão, seja por via eletrónica ou não. A *loi* de 1986 determinou que o sistema audiovisual passaria a ser duplo e concorrente, ou seja, público e privado. Segundo o [artigo 44.](#), a principal fonte de financiamento do setor público do audiovisual advém da taxa do audiovisual paga pelo consumidor, além da publicidade, e, em menor dimensão, das contribuições dos operadores de telecomunicações e das ajudas de Estado.

Relativamente às rádios locais, o Ministério da Cultura dispõe de um [fundo de apoio à expressão da rádio local](#).

Quanto à imprensa escrita, a ajuda estatal é bastante antiga e remonta ao período revolucionário. Atualmente esta ajuda responde a três grandes objetivos principais, decorrentes da evolução legislativa e regulamentar, e que resulta no que é hoje o regime económico da imprensa: o desenvolvimento da distribuição, a defesa do pluralismo, a diversificação e a modernização da imprensa em função da multimédia.

Segundo o [Ministério da Cultura](#) francês, existem dois tipos de apoio à imprensa escrita: o apoio direto e o indireto. No apoio direto estão previstos [o fundo estratégico de desenvolvimento da imprensa](#), [o apoio à distribuição](#), o apoio à manutenção do pluralismo (que inclui um fundo específico à [imprensa regional e local](#)) e [o fundo de apoio à imprensa local de informação social](#). A ajuda indireta abrange todos os auxílios de ordem fiscal, contributiva e postal.

Somente as publicações registadas na [Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse](#) (CPPAP) são elegíveis para este auxílio. Este organismo é composto por representantes do Estado e dos editores e é a entidade responsável pela apreciação dos pedidos de ajuda estatal.

A [Agence France-Press](#) é a agência de notícias francesa criada pela [Loi 57-32](#), de 10 de janeiro, e que aprovou o respetivo estatuto. A [Loi 57-32](#) encontra-se regulamentada pelo [Décret 57-281](#), de 9 de março.

Refira-se, por fim, que no sítio do [Conseil Superior de l'Audiovisuel](#) (CSA) pode encontrar-se a [lista](#) de todas as associações profissionais e empresariais ligadas ao audiovisual.

V. Consultas e contributos

- **Consultas e contributos:**

Dada a natureza da matéria em discussão, poderão ser consultadas pela Comissão, em sede de especialidade, entre outras, as seguintes entidades:

- Ministra da Cultura;
- Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

Caso seja solicitado o respetivo contributo escrito, será disponibilizado no *site* da Assembleia da República, na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

A avaliação de impacto de género (AIG) que foi junta à iniciativa legislativa apresentada pelo grupo parlamentar proponente valora como neutro o impacto com a sua aprovação, o que se pode constatar após leitura do texto da mesma.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada, recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Tal como referido anteriormente, «parecem envolver encargos orçamentais as medidas excecionais e temporárias de apoio ao setor da comunicação social criadas pelo projeto de lei e que, além da transferência de valores para entidades do setor, a título de «apoio extraordinário» (artigos 5.º e 6.º)³⁰, preveem ainda várias medidas de compensação e participação públicas, destinadas a vigorar «até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov2 e da doença COVID-19»³¹. Tal circunstância, associada à entrada

³⁰ Cfr. também o artigo 8.º do projeto de lei em referência, que estatui que “As medidas excecionais e temporárias previstas na presente lei são financiadas pelo Orçamento do Estado, sem prejuízo do recurso a financiamento comunitário.”

³¹ V.g. as previstas nos artigos 2.º a 6.º do projeto de lei.

em vigor da iniciativa *no dia seguinte ao da sua publicação*, tal como estabelecido pelo artigo 9.º do projeto de lei, resulta num possível aumento, no ano económico em curso, das despesas previstas no Orçamento do Estado». No entanto, os dados disponíveis não permitem quantificar tais encargos.