

PROJETO DE LEI N.º 530/XII

LEI QUE DEFINE OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A COBERTURA JORNALÍSTICA DAS ELEIÇÕES E  
REFERENDOS NACIONAIS

Exposição de motivos

1) A democracia representativa requer eleições plurais e competitivas. No período da campanha eleitoral, torna-se particularmente importante o papel dos meios de comunicação social enquanto mediadores de informação, dado que, na maioria das vezes, é através deles que os cidadãos conhecem as propostas dos candidatos e formam as suas convicções. Mas tal como não existem direitos absolutos e que prevaleçam absoluta e incondicionalmente sobre outros, o princípio constitucional da igualdade de tratamento das candidaturas deve ser harmonizado com a liberdade editorial dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social. Reclama-se uma ponderação entre realidades de igual dignidade constitucional, uma vez que ambos beneficiam do regime de proteção dos direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).



GRUPO PARLAMENTAR



Contudo, o progressivo défice de adaptação à realidade jornalística dos distintos regimes que regulam as campanhas eleitorais e a contradição crescente entre estes conduziram a uma lógica de inexecutabilidade das regras existentes, o que se tornou patente na campanha eleitoral para a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais de 2013.

A omissão de cobertura jornalística por parte de muitos órgãos de comunicação social que então se verificou prejudicou o esclarecimento dos eleitores e retirou dimensão social a esse ato que deveria coroar plenamente a democracia.

Muitas foram as exortações provenientes da sociedade civil e de titulares de órgãos de soberania, nomeadamente o Senhor Presidente da República, para que se criassem condições que permitissem superar a situação.

O poder legislativo não poderia ficar indiferente a este impasse democrático.

Por um lado, está em causa o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, previsto no artigo 113.º, número 3, alínea a) da CRP, que constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artigo 13.º). Por outro, releva a



GRUPO PARLAMENTAR



liberdade de informação e de imprensa, constituindo a garantia dos direitos dos jornalistas uma dimensão concretizadora do direito à liberdade de imprensa. O artigo 38.º da CRP eleva os direitos dos jornalistas à dignidade de direito formalmente constitucional e isso reveste a maior importância, imunizando-os contra qualquer tipo de funcionalização do seu exercício.

Um dos fatores que mais tem contribuído para o conflito potencial entre os princípios da liberdade editorial e o da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas resulta da equiparação integral entre os períodos de pré-campanha e de campanha eleitoral que tem sido feito por alguma jurisprudência e doutrina. Urge separar legislativamente os dois períodos que são substancialmente distintos, permitindo que ambos se complementem com evidentes vantagens para o processo democrático.

Conforme resulta da interpretação conjugada dos artigos 37.º e 38.º da CRP, esta protege especificamente a atividade dos meios de comunicação social como veículos da liberdade de expressão e de informação. Neste contexto, note-se que uma das dimensões fundamentais da liberdade de radiodifusão consiste precisamente na liberdade de conformação da programação, sendo esta definida de acordo com as ideias de criatividade e de trabalho editorial



GRUPO PARLAMENTAR



ou redatorial <sup>1</sup>; Por isso, a liberdade de programação deve ser entendida como direito negativo, de defesa contra o Estado e através dele, justificando-se uma forte suspeita de inconstitucionalidade sobre todas as interferências do Estado, diretas ou indiretas, na definição de conteúdos conformados pela liberdade editorial e protegidos pelos direitos constitucionais dos jornalistas.

No ano em que se comemoram 40 anos da revolução do 25 de abril, cumpre-nos constatar que a questão do tratamento jornalístico das campanhas eleitorais tem sido contaminada por uma turbulência conceptual em sede legislativa entre realidades potencialmente antagónicas: jornalismo/informação e propaganda eleitoral. Aliás, é mesmo possível sustentar que, em princípio, no plano constitucional, aquilo que torna estes dois conceitos especialmente valiosos em específico ambiente eleitoral reclama, precisamente a sua autonomia recíproca. Acresce a este quadro a confusão legislativa e jurisprudencial sobre esta matéria que perturba a proteção da confiança a que o Estado deve especial atenção.

O problema adquire expressão plena no Decreto-lei n.º 85-D/75 (lei especial destinada a regular a campanha eleitoral para a Assembleia Constituinte).

---

<sup>1</sup> Jónatas Machado, (2002), *Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*, Coimbra Editora: Coimbra; p. 632.

Alguma doutrina constitucional tem inclusivamente sustentado que este Decreto-Lei padece de inconstitucionalidade superveniente, por força da entrada em vigor da Constituição de 1976, não resistindo a uma análise de conformidade material com o novo ordenamento jurídico-constitucional, conforme determina o artigo 290.º, n.º 2, da CRP, e que deveria considerar-se duplamente caducado pela feição provisória que revestia e pela contrariedade aos princípios constitucionais<sup>2</sup>. Não abona a favor da idoneidade daquele regime conter restrições e imposições pensadas na década de setenta do século XX para a imprensa estatizada, quando agora são dirigidas à generalidade dos órgãos de comunicação social privados, “num contexto mediático totalmente modificado, e sem que seja tida em conta a correspondente mutação do domínio da realidade regulado pela norma”<sup>3</sup>.

Outro fator que tem contribuído largamente para a insegurança jurídica é o aparente conflito positivo de competências entre a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido - ALEXANDRINO, José de Melo (2010), Anotação ao Artigo 37.º, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª Edição, MIRANDA/Jorge/MEDEIROS, Rui, p. 855.

<sup>3</sup> ALEXANDRINO, José de Melo (2013), “O âmbito constitucionalmente protegido da Liberdade de Expressão”, Versão desenvolvida da Intervenção na I Curso de Pós Graduação de Direito da Comunicação da FDL (a aguardar publicação).



GRUPO PARLAMENTAR



A CNE é competente em todas as matérias atinentes à propaganda eleitoral (como aliás decorre do artigo 5.º, número 1, alínea e) da Lei da CNE n.º 71/78, de 27 de dezembro). Este preceito legal atribui competência à CNE para assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, um direito das candidaturas de exercerem todas as atividades que visem direta ou indiretamente a sua promoção.

Compete expressamente à ERC, pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente (artigo 1.º da Lei n.º 53/3005 e artigo 1.º dos Estatutos) a atribuição de assegurar nos meios de comunicação social o direito à informação e a liberdade de imprensa, nos termos do artigo 39.º, número 1, alínea a) da CRP e a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, nos termos da alínea f) do mesmo preceito constitucional.

Um comando que foi concretizado pelo legislador na Lei reforçada que aprovou os Estatutos da ERC<sup>4</sup> em 2005 e que atribuiu ao regulador dos media competências e atribuições de vasto alcance em matéria de pluralismo e rigor informativo (artigos 7.º, alínea a) e 8.º, alínea e) dos Estatutos), no âmbito

---

<sup>4</sup> Estatutos da ERC: Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro publicado no Diário da República, I Série - A, n.º 214 de 8 de Novembro de 2005.



GRUPO PARLAMENTAR



dos seus poderes de regulação e de supervisão de todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam atividades de comunicação social em Portugal (artigo 6.º dos Estatutos).

São atribuições da ERC garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social (artigo 8.º, alíneas d) e e) dos Estatutos). Constitui ainda objetivo da regulação do sector da comunicação social, entre outros, promover e assegurar o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento (alínea a) do artigo 7.º dos Estatutos.

Importante é reforçar a divisão de competências, em conformidade com um critério material constitucionalmente exigido.

2) As leis eleitorais e do referendo estabelecem uma proibição de utilização de meios de publicidade comercial para efeitos de propaganda política, a partir da publicação do decreto que marque a data da eleição.

Uma vez que o legislador não indica quais os meios de publicidade comercial proibidos, tem cabido às candidaturas, à CNE e aos tribunais interpretar as



GRUPO PARLAMENTAR



disposições legais, procurando um equilíbrio entre a propaganda eleitoral permitida e proibida.

Acresce que tanto o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro (Tratamento Jornalístico às Diversas Candidaturas) como a Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) preveem uma exceção à proibição de utilização de meios de publicidade comercial para efeitos de propaganda política (a norma é idêntica):

“Durante o período da campanha, as publicações não poderão inserir qualquer espécie de publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral. Apenas serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, não podendo cada um desses anúncios ultrapassar, nas publicações diárias de grande formato e nas não diárias que se editem em Lisboa e no Porto, de expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página” (artigo 10.º do DL 85-D/75). Note-se que a norma da LEOAL aplica-se a todo o período eleitoral e não apenas à campanha eleitoral.

A CNE tem aplicado esta exceção, com as necessárias adaptações, a todos os meios de comunicação onde possa ser inserida publicidade. Recentemente, no





GRUPO PARLAMENTAR



âmbito das últimas eleições autárquicas, foi confrontada, com a inserção de publicidade em redes sociais, com especial destaque para o Facebook.

A CNE aprovou, por unanimidade dos Membros presentes, em 14 de janeiro de 2014, a Informação n.º 242/GJ/2013, na qual se consolida a sua posição em matéria de propaganda político eleitoral através dos meios de publicidade comercial. Clarificar legislativamente esta matéria constitui, também, um dos propósitos da presente lei.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados do PSD e do CDS-PP abaixo assinados, apresentam o seguinte projeto de lei:

#### Artigo 1.º

##### Objeto

A presente lei define os princípios que regem a cobertura jornalística das eleições para Presidente da República, Assembleia da República, Parlamento Europeu e titulares dos órgãos das autarquias locais, bem como dos referendos nacionais.

#### Artigo 2.º

##### Âmbito de aplicação

1. A presente lei aplica-se a todos os órgãos de comunicação social que estão sujeitos à jurisdição do Estado Português, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada.
2. Os atos de propaganda dos candidatos ou partidos, incluindo os tempos de antena, são da sua iniciativa e inteira responsabilidade, não sendo confundíveis com o trabalho editorial.

### Artigo 3º

#### Princípios e regras jornalísticas

1. O tratamento editorial das várias candidaturas deve respeitar os direitos e os deveres consagrados na legislação que regula a atividade dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social, bem como os respetivos estatutos e códigos de conduta.
2. O direito à informação deve ser salvaguardado, com respeito dos princípios de liberdade, independência e imparcialidade dos órgãos de comunicação social e dos jornalistas face a todas as candidaturas.
3. Os jornalistas devem exercer a atividade com respeito pela ética profissional, informando com rigor e isenção, e respeitando a orientação e os objetivos definidos no estatuto editorial do órgão de comunicação social para que trabalhem.

4. Consideram-se atividades jornalísticas, para efeitos da presente lei, todas as notícias, reportagens, bem como entrevistas ou debates ou outro género jornalístico, sob orientação editorial.

#### Artigo 4º

##### Tratamento jornalístico das candidaturas

1. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, no período de pré-campanha eleitoral, considerando-se como tal o período compreendido entre a data da publicação do decreto que marque a data do ato eleitoral ou do referendo e a data de início da respetiva campanha eleitoral, vigora o princípio da liberdade editorial e de programação dos órgãos de comunicação social.
2. No período de pré-campanha eleitoral deve ser garantida no tratamento jornalístico ou na realização de entrevistas e debates a participação em igualdade de circunstâncias das forças políticas com representação parlamentar.
3. No período de campanha eleitoral vigora o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

#### Artigo 5º

### Competências da ERC

Sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos, cabe à ERC Entidade Reguladora para a Comunicação Social, acompanhar e garantir o cumprimento do disposto no presente diploma especificamente no que ao tratamento jornalístico das candidaturas diz respeito.

### Artigo 6.º

#### Anúncios publicitários

1. A partir da data da publicação do decreto que marque a data do ato eleitoral ou do referendo, apenas serão permitidos os anúncios publicitários, como tal identificados, em publicações periódicas, desde que não ultrapassem um quarto de página e se limitem a utilizar a denominação, símbolo e sigla do partido, coligação ou grupo de cidadãos e as informações referentes à realização anunciada.
2. A partir da data da publicação do decreto que marque a data do ato eleitoral ou do referendo continua a ser assegurada a plena liberdade de utilização das redes sociais e demais meios de expressão através da Internet, sendo a aquisição de anúncios nesses meios de comunicação e participação pública admissível em termos homólogos aos previstos no número anterior, com as devidas adaptações.



GRUPO PARLAMENTAR



3. Nos vinte dias posteriores à marcação do dia de realização do ato eleitoral, os partidos políticos e demais entidades concorrentes ao mesmo devem notificar, por via eletrónica, a Comissão Nacional de Eleições sobre os serviços de publicidade comercial que pretendem utilizar.

### Artigo 7.º

#### Norma revogatória

1. É revogado o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro.
2. São ainda revogados:
  - a) O artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio;
  - b) O artigo 64.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio;
  - c) O artigo 49.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto.»

Palácio de S. Bento, 7 de março de 2014

Os Deputados do PSD e do CDS-PP,



GRUPO PARLAMENTAR



Luís Montenegro

Nuno Magalhães

Carlos Abreu Amorim

Telmo Correia