

**Exmo. Senhor  
Presidente da  
Comissão para a Ética, a Cidadania e a  
Comunicação  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa**

Sua referência  
Of. n.º 177/12.ª/CPECC/2013

Sua comunicação

Nossa referência: 1.14

**Assunto: Resposta ao pedido da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação da Assembleia da República relativo à “Igualdade de oportunidades no acesso aos debates televisivos em tempo de campanha eleitoral”**

Reportando-me ao ofício de V. Exa., sobre o assunto em referência, datado de 20 de maio p.p., tenho a honra de remeter, em anexo, a resposta aprovada na reunião do plenário desta Comissão no passado dia 18 de junho de 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O substituto do Presidente da Comissão



João Azevedo Oliveira

Anexo: o mencionado



CNE/SAIDA/01009 26.06\*13

**Exmo. Senhor  
Presidente da  
Comissão para a Ética, a Cidadania e a  
Comunicação  
Palácio de São Bento  
1249-068 Lisboa**

Sua referência  
Of. n.º 177/12.º/CPECC/2013

Sua comunicação

Nossa referência: 1.14

**Assunto: Resposta ao pedido da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação da Assembleia da República relativo à “Igualdade de oportunidades no acesso aos debates televisivos em tempo de campanha eleitoral”**

Reportando-me ao ofício de V. Exa., sobre o assunto em referência, datado de 20 de maio p.p., tenho a honra de remeter, em anexo, a resposta aprovada na reunião do plenário desta Comissão no passado dia 18 de junho de 2013.

Com os melhores cumprimentos,

O substituto do Presidente da Comissão



João Azevedo Oliveira

Anexo: o mencionado



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

**Ponto 2.4**  
**Sessão nº 95/XIV**  
**18.06.2013**

### **Informação n.º 62/2013-GJ**

**Assunto: Projeto de resposta ao pedido da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação da Assembleia da República relativo à “Igualdade de oportunidades no acesso aos debates televisivos em tempo de campanha eleitoral”**

#### **Pedido da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação (CPECC)**

1. Através do ofício nº 177/12.ª/CPECC/2013, de 20 de maio p.p., a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação vem solicitar à CNE o seguinte:

*Serve o presente para transmitir a Vossa Excelência que, tendo sido já enviado à CNE o estudo comparativo sobre a questão da igualdade de oportunidades no acesso aos debates televisivos em tempo de campanha eleitoral nos diferentes países da União Europeia, realizado pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar da Assembleia da República (DILP), a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, em reunião realizada no dia 14 de maio de 2013, manifestou o seu interesse em conhecer a posição da Comissão Nacional de Eleições sobre esta matéria, como um elemento importante para aquilatar da possibilidade de promover um debate sobre esta questão, em termos de utilidade e tempestividade para eventuais desenvolvimentos.*

#### **Deliberação da CNE de 4 de junho p.p.**

2. Na reunião da CNE de 4 de junho p.p., apreciada a Informação n.º 50/GJ/2013, que continha o projeto de resposta a remeter à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, foi deliberado que deveria ser elaborada uma proposta concreta de modelos de debates.

3. Assim, mantém-se o texto daquele projeto de resposta, ao qual se aditou, no final, o modelo de debates eleitorais a propor.

Todavia, foi tomada em consideração a deliberação da CNE de 14 de maio p.p., em resultado da qual se encontra afastada uma proposta de debates assente em dois cenários e níveis



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

cumulativos, um com debates com a presença de todas as candidaturas (frente-a-frente sorteados), outro com debates e entrevistas individuais.

Apesar de a análise dos serviços, constante da Informação n.º 41/2013/GJ, concluir que o referido modelo, tal como delineado, cumpria o princípio do tratamento jornalístico igualitário das candidaturas, o mesmo não obteve acolhimento.

Em face disto, afigura-se que o modelo agora a propor deve cingir-se a uma solução na qual se garanta o acesso em igualdade de condições a espaços de debates ou entrevistas por parte das candidaturas.

**4.** Em anexo, encontra-se o projeto de resposta a remeter à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação.

Gabinete Jurídico  
Ilda Carvalho Rodrigues



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

## **Projeto de resposta a remeter à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação**

1. Em sede de direito eleitoral vigora o princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, constitucionalmente garantido na alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da CRP.

No que respeita à atividade dos órgãos de comunicação social, o referido princípio materializa-se no dever de, a partir da marcação oficial da data da eleição, conceder um tratamento jornalístico igual, sem discriminações, a todas as candidaturas intervenientes na eleição, que se encontra desenvolvido no DL n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, e reafirmado nas diversas leis eleitorais, vinculando todas as entidades públicas e privadas.

2. Este princípio inclui-se, assim, no núcleo duro dos princípios do direito eleitoral constitucional e que são o fundamento de uma sociedade verdadeiramente democrática, partilhado pela maioria dos países, verificando-se uma tendência mundial para garantir a igualdade de tratamento das candidaturas (cf. <http://www.sgi-network.org>).

Tal como se afirma no estudo elaborado pela DILP-AR, que reúne informação de diversos países: *Apenas uma matéria é transversal: o respeito pelo princípio da igualdade entre candidatos, podendo este encontrar-se consagrado na constituição, numa lei ou num regulamento.*

3. Em termos históricos, afigura-se que a materialização do mencionado princípio da igualdade das candidaturas pelos operadores de televisão em Portugal (que ora se destacam) não se tem verificado de forma efetiva e adequada na maioria dos atos eleitorais, como aliás evidencia, a título meramente exemplificativo, o resultado registado nas eleições da Assembleia da República realizadas em 2011, cingido ao período estrito de campanha eleitoral, no qual a disparidade de tratamento é muito acentuada (cf. anexos 1 a 6).

Todavia, importa sublinhar que não decorre da lei, nem da atuação da CNE, a imposição de uma *igualdade absoluta*, designadamente quanto ao número de inserções e/ou de tempo concedido a



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

cada candidatura, em particular quando essa diferenciação se justifica em resultado da diferente atividade de campanha promovida pelas candidaturas. Por exemplo, no âmbito das eleições da Assembleia da República de 2009, apesar de se verificarem diferenças de tratamento entre as diversas candidaturas (cf. anexos 7 a 12), não foram acionados processos judiciais, tendo a CNE apenas emitido recomendações e até procedido ao arquivamento de algumas das participações feitas.

**4.** Em todo o caso, é inegável a importância que assume o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento jornalístico das candidaturas.

Por todos, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 04.10.2007 (Proc. 07P809), no qual se pode ler:

*Ora, é fácil de avaliar (e entramos já, fundamentalmente no domínio do critério teleológico ou racional, ou ainda da ratio legis) a importância destes valores – igualdade de tratamento e tratamento não discriminatório, dirigindo-se este especificamente aos órgãos de comunicação social que façam a cobertura da campanha...*

*Tal importância advém do papel crucial que a informação (ou dito de outro modo: o direito à liberdade de expressão e à informação) desempenham na formação, consolidação e desenvolvimento de uma sociedade democrática, em que toda a soberania reside no povo; no papel que os partidos políticos e, eventualmente, grupos promotores de candidaturas desempenham na formação da opinião pública e da vontade popular; na relevância dos princípios da igualdade de oportunidades e de isenção das entidades públicas e privadas em relação à propaganda dos partidos, coligações partidárias e grupos proponentes de candidaturas para o correcto e cabal esclarecimento do público e formação daquela vontade popular – tudo princípios estruturantes que derivam de vários preceitos constitucionais...*

**5.** Note-se que os debates eleitorais são apenas um dos componentes que densificam o tratamento jornalístico a conceder às candidaturas, a par do tratamento noticioso e de reportagem, por um lado, e de matérias de opinião ou de análise política, por outro.

Tais espaços de debate *representam sempre uma oportunidade para os intervenientes exporem os seus programas eleitorais, confrontarem pontos de vista, extremarem posições, definirem as suas singularidades e caracterizarem o seu perfil eleitoral* (cf. o mencionado Acórdão do STJ).



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

**6.** Em matéria de debates eleitorais, e tendo presente o princípio da igualdade de oportunidades e tratamento, é essencial que os órgãos de comunicação social não concedam maior destaque a determinadas candidaturas em detrimento de outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior ou menor valia, relevância político-eleitoral ou nos resultados eleitorais anteriormente obtidos, bem como não adotem condutas que conduzam à omissão de qualquer uma das candidaturas concorrentes ao ato eleitoral.

Apesar de gozarem de uma maior liberdade e criatividade na determinação do seu conteúdo, norteando-se por critérios jornalísticos, tal não significa, porém, que para os debates seja possível convidar apenas determinadas candidaturas, ignorando pura e simplesmente a existência de outras, como que varrendo-as do universo eleitoral.

Deste modo, não pode sustentar-se a existência de critérios jornalísticos limitativos, como por exemplo, o de convidar apenas *candidaturas com assento parlamentar* ou *candidaturas que concorram em pelo menos x círculos eleitorais*. Tal, a verificar-se, constitui uma limitação ao direito de acesso das candidaturas em condições de igualdade aos debates e, nessa medida, traduz-se no incumprimento do princípio de igualdade de oportunidades e tratamento.

**7.** A CNE, na apreciação que faz do tratamento jornalístico conferido às diferentes candidaturas pelos operadores de televisão tem tido em consideração a evolução do sector da comunicação social, designadamente quanto à distinção entre os canais generalistas *free to air* e os canais por subscrição.

Por força da lei, é igualmente feita a diferenciação entre concessionários do serviço público (televisão e rádio) e os restantes operadores, estando os primeiros obrigados a respeitar deveres acrescidos, como os de neutralidade e imparcialidade, e sujeitos a sanções mais penosas.

**8.** Sintetizando o quadro legal aplicável aos órgãos de comunicação social:

- Os órgãos de comunicação social estão sujeitos, a todo o tempo, aos deveres de garantia e de promoção do pluralismo político-partidário, respeitando a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião;



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- Nos períodos eleitorais e referendários esses deveres intensificam-se, em termos de se tornarem mais precisos e exigentes (conferindo uma proteção específica e temporalmente circunscrita), impondo a lei que os órgãos de comunicação social confirmem um tratamento jornalístico igualitário às candidaturas ou aos intervenientes na campanha para o referendo, o que envolve toda a atividade que vise diretamente ou indiretamente promover candidaturas, ideias ou opções políticas, desenvolvidas naqueles períodos temporais especiais.

Assim, de um **tratamento jornalístico plural**, exigível a todo o tempo, passa-se para um **tratamento jornalístico igualitário** nos períodos especiais de eleições e de referendos.

**8.1.** No primeiro caso, compete à ERC assegurar que os órgãos de comunicação social dão expressão à pluralidade de correntes de opinião e pensamento, designadamente através dos partidos políticos, como agentes centrais da vida política.

Em períodos eleitorais ou referendários, isto é, a partir da publicação do decreto que proceda à marcação das eleições ou dos referendos, compete à CNE intervir e garantir o tratamento jornalístico igualitário dos candidatos, dos partidos políticos e dos grupos de cidadãos eleitores.

**9.** Com efeito, o quadro legal que rege os processos eleitorais e referendários é de natureza especial, dele resultando deveres acrescidos ou mais exigentes do que aqueles que vigoram a todo o tempo e, por consequência, um regime sancionatório mais grave, tudo com vista a reforçar a sua eficácia no respeitante às campanhas eleitorais e referendárias.

Por isso, a análise do tratamento jornalístico em períodos eleitorais e referendários é necessariamente diferente da análise do pluralismo na sua vertente política, por ser mais exigente (porque impõe uma *igualdade* de tratamento e não um mero *pluralismo* político) e mais abrangente (por se dirigir a todas as atividades que promovam candidaturas/candidatos, no sentido de obter o voto, o que excede a atividade desenvolvida pelos partidos políticos a todo o tempo e, dentro destes, excede aqueles que têm representações em órgãos de soberania ou do poder local).

**10.** Tendo presente o exposto, acresce mencionar que a derrogação do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento jornalístico das candidaturas, em termos amplos ou restritos à





## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

matéria dos debates eleitorais, redundará, necessariamente, num cenário legal que não é mais do que aquele que vigora fora dos períodos eleitorais, daí resultando a negação de direitos e de proteção especial das candidaturas perante os órgãos de comunicação social.

### **Modelo de debates eleitorais**

**11.** Em concreto, e tendo presente o regime legal, a CNE considera que deve ser assegurada a participação de todas as candidaturas a uma determinada eleição no mesmo espaço de debate.

A simples ausência, num debate, de um qualquer dos candidatos, fará crer, de princípio, que outros que não os presentes nem sequer se apresentarão ao sufrágio ou então, talvez até pior que isso que a candidatura dos ausentes, por qualquer razão, não será para representar com seriedade.<sup>1</sup>

Com efeito, a omissão de uma ou mais candidaturas, além de não respeitar a necessária pluralidade democrática, encerra uma atitude que pode condicionar o acesso dos eleitores à variedade de informação necessária para formação das suas vontades individuais.

**12.** Encontrando-se fundamentada a impossibilidade técnica de organização de um só debate com todos os candidatos, face ao elevado número de candidaturas envolvidas num determinado ato eleitoral, considera-se adequada a realização de mais do que um debate, em que a determinação das candidaturas a participar em cada um deles seja feita através de sorteio ou outra solução desde que consensualizada com as candidaturas.

---

<sup>1</sup> Neste sentido o Acórdão do STJ de Fevereiro de 2009.