

ALBERTO ARONS BRAGA DE CARVALHO

Assistente Convidado

da disciplina de "Direito e Deontologia da Comunicação Social"

Tema: "Conselho de Imprensa Português: dez anos de actividade"

Universidade Nova de Lisboa

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

1986

T3144

Trabalho de síntese para a prova de competência científica ao Departamento de Comunicação Social da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

28276



ÍNDICE

Índice	4
Parte I	
O direito a informar, o direito a ser informado e o Conselho de Imprensa português	4
Parte II	
Origem e enquadramento legal do Conselho de Imprensa	14
Capítulo I - Do anteprojecto de Sousa Franco à Lei de Imprensa de 1975	15
Capítulo II - Do projecto de Lei nº 49/I do PSD à Lei nº 31/78 de 20 de Junho	27
Parte III	
Atribuições e competências do Conselho de Imprensa	35
A - Delimitação do seu âmbito	36
Capítulo I - O seu carácter geral e os tribunais	37
Capítulo II - Alargamento aos meios audiovisuais	45
Capítulo III - O Conselho de Imprensa e o Conselho de Comu- nicação Social	59
B - Queixas, Exposições, pedidos de parecer e respectivas deliberações	66
Capítulo I - Organização da empresa jornalística	67
a. Conceito de Imprensa	67
b. Liberdade de empresa	74
c. Registo e requisitos da imprensa	78

d. Classificação das publicações periódicas	82
e. Organização da empresa jornalística e liberdade interna	93
f. Estatuto Editorial	154
g. Distribuição da imprensa	160
Capítulo II - Direitos e deveres dos jornalistas	166
a. Estatuto do jornalista e regulamento da carteira profissional	166
b. Acesso às fontes de informação	203
c. Sigilo profissional	240
d. "Cláusula de consciência"	250
Capítulo III - Limites à liberdade de imprensa	259
a. Direito à honra ^{e outros limites legais e deontológicos à liberdade de expressão}	259
b. Objectividade e verdade de informação	275
b. Pornografia	287
c. Liberdade de publicação e difusão	289
d. Medidas contra a "Imprensa reaccionária"	300
Capítulo IV - Matérias de publicação obrigatória	314
a. Direito de resposta	314
b. Notas officiosas	363
Capítulo V - Intervenção estatal na imprensa	370
a. Ingerência governamental na imprensa	370
b. Reestruturação do sector público da imprensa	384
c. Ajuda do Estado à imprensa	412
d. Controle de tiragens e difusão das publicações periódicas	431
Capítulo VI - Direito de autor e plágio de títulos	444
a. Direitos de autor	444
b. Plágio de títulos de publicações periódicas	454
Capítulo VII - Actividade publicitária	462
a. Actividade publicitária	462

Capítulo VIII - Alterações à Lei de Imprensa	473
a. Alterações à Lei de Imprensa	473
C - Iniciativas do Conselho de Imprensa	483

Parte IV

Funcionamento do Conselho de Imprensa	496
Capítulo I - Funcionamento de Conselho de Imprensa e a ins- trução dos processos	497
Capítulo II - A Lei do Serviço de Apoio, os Regulamentos In- ternos e o Orçamento do Conselho	528

Parte V

Anexos	537
Lista das queixas e exposições até ^{31 de Dezembro} Outubro de 1984	538
Texto dos artigos sobre a "Comissão de Imprensa"	560
Legislação	563
Regulamentos internos	583
Listas dos membros do CI	605

Parte I

O DIREITO A INFORMAR, O DIREITO A SER INFORMADO
E O CONSELHO DE IMPRENSA PORTUGUÊS

O Conselho de Imprensa português nasceu com a Lei de Imprensa de Fevereiro de 1975. Antes, a sua existência não constituía uma reivindicação ou uma necessidade premente dos jornalistas e dos proprietários dos jornais, ou sentida sequer pela opinião pública.

É verdade que a explosão de liberdade ~~aconteceu~~ ^{aconteceu} com o 25 de Abril aconselharia a existência de um organismo com as suas características, mas em Agosto de 1974, quando a comissão presidida pelo Prof. Sousa Franco elaborou o projecto da actual Lei, a criação de um Conselho de Imprensa surgiu muito mais como uma cópia de experiências alheias (a tradição e o prestígio do Press Council inglês e sobretudo o modelo de competências dos conselhos oeste-alemão e austríaco) do que como resposta a qualquer imperativo interno ou mesmo su gestão do sector.

O Conselho de Imprensa português surge pois ligado à tradição europeia da procura da definição de regras de conduta de jornais e jornalistas, iniciada no princípio deste século.

De facto, a preocupação em estabelecer normas deontológicas para a imprensa e seus profissionais e o nascimento de organismos como os Conselhos de Imprensa constituem uma resposta às consequências da persistente crise da imprensa, que começa a vislumbrar-se sobretudo a partir da I Guerra Mundial, e do início dos fenómenos da concentração e desaparecimento de títulos.

Este quadro de crise, que estimula logicamente os esforços para obtenção de novos leitores através de um estilo jornalístico mais sensacionalista e menos preocupado com o

vigor e a sobriedade informativas, é de resto acompanhado pela crescente influência de grupos económico-financeiros no seu conteúdo.

É esta alteração no quadro da credibilidade da imprensa e da liberdade dos jornalistas que leva estes últimos à necessidade de regular os limites éticos da sua própria profissão, e a imprensa a criar também uma espécie de tribunal moral auto-disciplinador do seu funcionamento.

Os órgãos deontológicos e os Conselhos de Imprensa, que se generalizam neste século, visam sobretudo responder a esse conjunto de problemas postos pela especificidade da função da imprensa, motivados pela notável influência do seu poder — que Burke classificava como "Fourth Estate" — e pela procura da credibilidade necessária para contrabalançar a sua visível e crescente comercialização.

Todas as principais nações da Europa Ocidental, excepto a Espanha, a França, a Itália e a Bélgica, outros países como o Canadá, a Índia, Israel, Paquistão, a Coreia do Sul e os Estados Unidos, entre outros, criam organismos deste tipo. O primeiro foi a "Comissão para a Prática Correcta da Imprensa," organizada na Suécia por iniciativa da Associação dos Editores de Jornais, do Sindicato dos Jornalistas e do Clube Nacional de Imprensa. O mais prestigioso, precursor evidente dos clássicos Conselhos de Imprensa, tem sido o "Press Council" britânico, fundado em Julho de 1953 por sete organizações ligadas ao sector, na sequência de recomendações nesse sentido feitas por uma comissão parlamentar de inquérito à situação da imprensa.

2. Situa-se logo na origem do Conselho de Imprensa português a primeira diferença significativa face às experiências estrangeiras.

A generalidade dos Conselhos constitui-se por iniciativa da própria Imprensa. Na Áustria e na República Federal da Alemanha, por exemplo, a iniciativa coube à Associação dos Editores dos Jornais e ao Sindicato dos Jornalistas. Na Holanda, o Conselho de Imprensa foi criado pela Organização Holandesa de Jornalistas. Na Noruega, pela Associação de Imprensa, formada por jornalistas e editores.

Os Conselhos de Imprensa são pois, na sua criação como nos seus objectivos últimos, organismos de auto-defesa—proteger a liberdade de imprensa— e de auto-controle—eliminar os abusos da liberdade de imprensa.

Em Portugal, na ausência de qualquer movimentação do sector, o Conselho de Imprensa nasce por iniciativa do Poder Político, permanece estruturalmente ligado à sede do Poder Legislativo—a Assembleia da República— e nunca se liberta na prática de uma inédita participação na sua composição de elementos dos partidos políticos.

Uma segunda característica peculiar do Conselho de Imprensa português reside nas suas atribuições e competências.

O "Press Council" inglês tem como funções principais "garantir a liberdade da imprensa britânica e manter essa imprensa no respeito das mais elevadas exigências profissionais e comerciais."

De uma forma geral, os Conselhos de Imprensa constituem-se em autênticos "tribunais morais" que julgam as queixas dos leitores face a abusos cometidos pela imprensa, designa-

damente no campo do direito à honra e do próprio direito de resposta, e as reclamações da imprensa quando considera a sua liberdade ilegítimamente limitada pelos poderes públicos ou por particulares. Este âmbito de atribuições leva a generalidade dos Conselhos a invocar mais vezes as regras deontológicas da profissão de jornalista do que as normas jurídicas relativas à liberdade de imprensa ou à actividade dos jornalistas.

O Conselho de Imprensa português tem funções bem mais vastas. É certo que ele pode ser classificado como "tribunal moral", encarregado de apreciar a conduta deontológica da imprensa e dos jornalistas, ajudando desta forma a balizar os seus limites, através de decisões e, conseqüentemente, dos precedentes criados.

No entanto, o contexto político em que o CI foi fundado terá levado os legisladores a alargarem consideravelmente as suas funções, que abrangem importantes competências, no âmbito do controlo jurídico-político da actividade informativa na esteira aliás dos conselhos alemão-federal e austríaco.

O Conselho alemão, com efeito, tem funções mais amplas de controlo jurídico-político. Embora a legislação de imprensa, com a excepção dos grandes princípios inscritos no texto constitucional, seja na Alemanha Federal da esfera de competência de cada Estado federado, cabe a este órgão proteger a liberdade de imprensa e assegurar o pleno acesso às fontes de informação (garantias consignadas na Lei Fundamental), representar a imprensa junto do Governo Federal, do Parlamento e da população, dar a conhecer e combater os

abusos da ^{liberdade} ~~journalisme~~ e acompanhar a evolução da imprensa, nomeadamente com o intuito de evitar a constituição de grupos ~~ou monopólios~~ ou monopólios que ponham em risco a sua liberdade.

As atribuições do Conselho de Imprensa português, pelo seu lado, impõem-lhe nomeadamente "zelar pela independência da imprensa face ao Poder Político e Económico(...), por uma orientação geral que respeite o pluralismo e o confronto das diversas correntes de opinião, garanta o rigor e a objectividade da imprensa(...)" e ainda "zelar no âmbito da imprensa pelo respeito dos demais direitos e pela observância das obrigações previstas na Constituição e na lei".

Por sua vez, no exercício das suas atribuições, o CI tem poderes para se pronunciar, designadamente, sobre "assuntos da sua competência àcerca dos quais seja solicitado o seu parecer pela Assembleia da República, pelo departamento governamental competente, pelos proprietários ou órgãos de gestão ou de fiscalização das empresas titulares dos meios de comunicação social, pelos respectivos directores e conselhos de redacção e pelas associações sindicais e empresariais do sector", "participar, sob forma consultiva, na elaboração de legislação antimonopolista" e para "emitir pareceres sobre questões que se relacionem com o estatuto da imprensa, liberdade de informação e seus limites", entre diversas outras competências de alcance menos genérico.

A competência do Conselho de Imprensa é pois mais ampla do que a das organizações similares, tanto mais que, nos últimos anos, o Conselho tem apreciado questões relativas à

radiodifusão sonora e à radiotelevisão. Esta prática, polémica face ao articulado da lei, distingue aliás também o Conselho português dos restantes, visto que apenas na Finlândia o Conselho tem essa competência.

Abordando a amplitude de competências do CI, o relatório da Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa justificava, ainda em 1974, este facto pela necessidade de "prestígiar a actividade informativa e de instaurar em bases sólidas a liberdade de imprensa no nosso país.

3. A vastidão das atribuições e competências que são cometidas ao Conselho de Imprensa—questão que abordaremos mais desenvolvidamente em capítulo próprio—trouxe-lhe entretanto consequências que importa não perder de vista.

Uma delas, a mais relevante, consiste no facto de o CI ter tido desde sempre um relativamente diminuto grau de iniciativa. A esmagadora maioria das deliberações do Conselho visam apreciar casuísticamente as queixas que lhe são submetidas, particularmente sobre o direito de resposta, cujo número ascende a cerca de 50% do total. Apesar disso, é muito grande o leque de temas postos à consideração do CI.

Desta dispersão se ressentem a formulação doutrinária do Conselho. O seu contributo nesse sentido, ou para a definição de uma política informativa ou ainda para o estudo da problemática da Comunicação Social não é muito criativo. As questões deontológicas, matéria sobre a qual os seus congéneres estrangeiros se debruçam exaustivamente, são pouco frequentemente analisadas. A resolução dos casos apresentados ao Conselho poucas vezes o leva a examinar

os casos análogos passados, situando-se essas exceções particularmente no campo do direito de resposta, onde o CI, aliás, formula um conjunto de regras de aplicação do texto legal que visa preencher as respectivas lacunas.

Nos últimos anos, esta situação de relativa insuficiência na concepção doutrinária foi sendo alterada. O Conselho emitiu pareceres ou tomou deliberações com indiscutível interesse e importância em diversas matérias como o acesso às fontes de informação, o sigilo profissional, o direito de resposta, o direito à honra ou o exercício da profissão de jornalista e a sua compatibilidade com o desempenho de funções em área de informação não jornalística.

Esta evolução pode ser atribuída ao contributo mais relevante de alguns dos membros do CI ou ao aperfeiçoamento do funcionamento do próprio Conselho, até há poucos anos com evidente insuficiência de meios humanos, técnicos e materiais disponíveis.

No entanto, parece mais acertado considerar sobretudo que a experiência acumulada ao longo de uma década se foi reflectindo no conteúdo mais ponderado das deliberações do Conselho, apesar da frequência com que tem mudado a sua composição.

4. "Expressão dos interesses profissionais e da opinião pública"- como sintetizava o relatório da Comissão que elaborou a Lei de Imprensa, o CI é pois um órgão que defende a imprensa contra ataques ilegítimos de pessoas ou do poder e, simultaneamente, que protege a opinião pública dos abu

so s da liberdade de imprensa.

Esta dupla faceta é tão visível nas competências que lhe são cometidas como na composição que o legislador estipulou.

Em relação às primeiras, o CI tanto pode abordar questões relativas à independência da imprensa como apreciar queixas de pessoas singulares, cujos direitos tenham sido ofendidos por ela.

A representação dos diversos interesses em jogo no seio do CI reflecte igualmente essa característica, embora de forma mais complexa e multifacetada. A opinião pública tem seis representantes, quatro designados através da Assembleia da República-na prática por cada um dos principais partidos-e dois cooptados. Os representantes da Imprensa aparecem subdivididos: seis jornalistas, dois trabalhadores não jornalistas, dois directores e dois administradores permitem tirar a ilação de que a Imprensa pode conter em si interesses contraditórios.

Expressão de interesses variados, como determinar a posição do Conselho de Imprensa no plano político-ideológico, nas relações Comunicação Social-Poder, no quadro das controvérsias em torno dos grandes temas da política de informação?

A tarefa de quem queira situar o CI nestes aspectos de para à partida com algumas dificuldades suplementares. Ao longo dos passados dez anos, quase uma centena de pessoas integrou o Conselho de Imprensa, cumprindo o mandato recebido-qualquer que ele fosse-de acordo naturalmente com os interesses representados, mas evidentemente também

Parte II

ORIGEM E ENQUADRAMENTO LEGAL DO
CONSELHO DE IMPRENSA

com as suas concepções pessoais; mais de uma dezena de Executivos, com as mais diversas composições e os mais variados responsáveis pelo sector da Comunicação Social, governaram o país, encarnando o Poder Político na sua expressão mais clara; diversas concepções de informação foram aplicadas. Nem o Conselho de Imprensa, nem a Comunicação Social nem o próprio país permaneceram entretanto imutáveis.

De qualquer forma, é possível retirar do exame da prática do CI algumas linhas de força ~~avaliáveis~~ da sua actuação.

O Conselho de Imprensa optou sempre pela defesa e alargamento dos direitos dos jornalistas, mesmo quando eles colidiam com os de outras estruturas da própria imprensa ou com outros direitos dos cidadãos, com excepção do "direito à honra". Defendeu invariavelmente a liberdade e a independência da imprensa face ao Poder. Fateu-se pela manutenção do sector público da Comunicação Social. Compreendeu a necessidade de articular a correcta gestão das empresas jornalísticas com o reconhecimento de que a imprensa-a privada ou a do sector público-tem um custo social, inerente à sua função e responsabilidade.

O Conselho de Imprensa terá sido assim naturalmente quase sempre oposição.

É porventura, aliás, esta faceta oposicionista e de contrapoder uma das que melhor identifica o Conselho de Imprensa na sua actividade de uma década. Ela é mais saliente se recordarmos que variaram os governos, os go-

vernantes e as suas concepções.

Por outro lado, terá sido ainda mais nítida porque quase sempre foram más as relações institucionais entre o CI e o Palácio Foz, nomeadamente enquanto ~~de~~ deste dependia a infraestrutura material para o seu funcionamento. De resto, o Conselho de Imprensa raras vezes terá encontrado da parte dos sucessivos Executivos receptividade às suas deliberações ou o propósito de o considerar como um interlocutor determinante na definição da política de Comunicação Social. O louvor público emanado pelo IGoverno Constitucional em Setembro de 1976 não desmente esta asserção.

Esta tendência oposicionista do Conselho de Imprensa, que pode ser igualmente atribuída à forma como no nosso país o Poder tem geralmente encarado a Comunicação Social, é de resto uma possível explicação para que, por vezes, o CI tenha abandonado a forma rigorosa e o estilo severo com que aprecia as queixas que lhe são submetidas ou elabora os pareceres que emite.

As regras do funcionamento do Conselho de Imprensa obrigam-no a tornar prioritária uma averiguação completa ou um estudo meticoloso em relação à reposição da justiça. Exige-se muito mais ao Conselho de Imprensa que ele seja justo do que rápido, mesmo quando é solicitado a intervir apenas por ser menos discreto, menos complexo e mais expedito do que os tribunais.

Estas regras nem sempre terão sido respeitadas. É certo que, por vezes, o Conselho condenou antes de averiguar totalmente os factos ou foi pouco sensato na forma como ma-

nifestou publicamente a sua opinião. No "caso Anop", por exemplo, o CI terá formulado deliberações mais próximas das de uma organização de características sindicais do que de um tribunal moral.

No entanto, a credibilidade do Conselho de Imprensa não encontra nestas situações excepcionais o seu principal obstáculo.

5. Reside na sua própria natureza de "tribunal moral" o mais relevante dos condicionalismos do Conselho de Imprensa. Na maior parte dos casos—com as excepções mais relevantes mas pouco frequentes da cláusula de consciência e dos recursos relativos à designação do director de publicações periódicas—o CI só emite recomendações ou juízos de valor. As suas decisões só excepcionalmente são vinculativas, competindo apenas às publicações periódicas condenadas publicá-las, sem quaisquer comentários, no prazo de uma semana.

A eficácia das deliberações do Conselho como dos seus congéneres estrangeiros baseia-se assim na sua própria publicidade. Reside aliás neste facto uma das razões porque assumem tão grande relevância na actividade do Conselho os casos relativos ao direito de resposta—principalmente—e também a muitos aspectos do direito à honra, dois institutos em que a possibilidade de reparação através do mesmo órgão de informação é um factor essencial para a sua garantia efectiva.

No entanto, o relevo dado pela generalidade dos media às deliberações do Conselho de Imprensa tem sido relativamente discreta, mesmo nos últimos anos, quando o seu

pendor mais doutrinário e a sua maior actividade despertou maior interesse. Por outro lado, nem sempre as próprias publicações condenadas acataram imediata ou integralmente a disposição legal que as obriga a inserir a condenação do CI. Também neste aspecto, o reconhecimento do papel do CI tem denorado a impôr-se.

Estas limitações não impedem que se reconheça o contributo importante que o Conselho de Imprensa tem produzido para a dignificação e prestígio da Imprensa portuguesa e para a sua liberdade.

Não sendo, naturalmente, das mais importantes ou polémicas, o CI é mesmo uma das raras instituições em que o tempo não provocou ^{até hoje} qualquer desgaste ou desprestígio.

CAPÍTULO I

DO ANTEPROJECTO DE SOUSA FRANCO À LEI DE IMPRENSA DE 1975

- O primeiro esboço de que viria a ser o Conselho de Imprensa surge no
1. o artigo 12º ("Comissão de Imprensa") do anteprojecto que o Prof. António Sousa Franco, Presidente da Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa, propôs em Agosto de 1974 à discussão dos seus restantes membros (1). ^{Aí se} previa, para além da respectiva composição, praticamente apenas as suas atribuições principais.

O nº 2 do artigo 12º estipulava: ~~que~~ "à Comissão de Imprensa caberão, entre outras atribuições, ser consultada sobre a política de informação e o estatuto dos jornalistas, pronunciar-se sobre matérias de deontologia e segredo profissional e organizar o controlo de tiragem das publicações, nos termos em que vier a ser regulamentado".

Entretanto, o texto já previa a existência de um relatório anual no qual seriam obrigatoriamente examinados, entre outros aspectos, "a situação da política de informação, o comportamento deontológico dos jornais independentes, o grau de concentração das empresas jornalísticas e a sua situação financeira e os crimes de abuso de liberdade de imprensa".

A "Comissão de Imprensa" teria 15 membros: um presidente, designado pelo Conselho Superior Judiciário, quatro jorna-

listas, quatro proprietários de publicações periódicas, dois directores (um de um jornal diário e outro de um não diário) e quatro personalidades independentes propostas pelo Presidente ao sufrágio dos restantes membros da comissão.

Dois outros pontos merecem destaque neste anteprojecto : a constituição da "Comissão de Imprensa" seria promovida pelo Governo e o relatório referente a 1974 seria submetido à apreciação do Conselho de Estado e ^{do} Governo Provisório.

2. O debate deste artigo 12º na Comissão de Elaboração de Lei de Imprensa, realizado nas sessões de 29 de Agosto e 2 de Setembro, viria ^{prever o} a ^{mento} alargar consideravelmente ~~o~~ o âmbito das funções do "Conselho de Imprensa". (2)

A possibilidade de qualquer cidadão apresentar queixa ao Conselho de Imprensa sobre a conduta de Imprensa periódica ou de pessoas ou entidades que actuem em sentido contrário à Lei e ^a obrigatoriedade de publicação da eventual reprovação do Conselho (3), as competências para organizar e divulgar o controlo de tiragem e difusão das publicações, verificar a alteração de orientação dos periódicos, classificar as publicações periódicas, entre outras, são debatidas e aprovadas na Comissão.

O tema mais polêmico seria porém o da composição do Conselho.

A Comissão debateria sobretudo a participação de representantes de profissões não ligadas à imprensa e os critérios de representação da opinião pública.

Em relação aos primeiros, seria sucessivamente recusada a inclusão de representantes de escritores, editores e livreiros, tipógrafos, professores universitários e oficiais das Forças Armadas.

A representação da opinião pública acabaria por assumir uma dupla expressão: seis membros designados numa base proporcional "pelos três partidos políticos com maior representação na Assembleia Legislativa" e "quatro membros cooptados pelos outros membros do CI por maioria qualificada de dois terços de entre pessoas que não fossem jornalistas, nem representantes de empresas jornalísticas, ^{ou} ~~nem~~ directores de publicações.

Entretanto, Na versão proposta pela Comissão, o número de membros do CI elevar-se-ia a 21. (4)

A formulação final do preceito relativo ao CI proposto pela Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa - muito pró-

xima já do que seria o artigo 17º da Lei de Imprensa-era justificada, na Parte Geral do Relatório que acompanhava o articulado (da seguinte forma:

"(...) Cria-se junto da Assembleia legislativa (e até que esta exista, junto do Governo Provisório Civil), um órgão encarregado de velar pela defesa da liberdade de imprensa e pela forma como esta prossegue a sua função pública, in formando com isenção, verdade e pluralismo: a Comissão de Imprensa (5), concebida à semelhança do Press Council Englês. Atribui-se a este órgão, segundo fórmulas originais, uma posição de ^{para} ~~dada~~ independência, sem a qual não logrará prestigiar-se. Dotado de amplas funções críticas e consultivas e do poder de proferir decisões concretas, cuja inserção na publicação condenada será obrigatória, o Conselho de Imprensa foi concebido como um órgão cuja autoridade seria essencialmente moral e prática, tal como sucede com o seu homólogo inglês."

"Dada a sua competência no domínio exclusivo da imprensa periódica, entendeu-se que o Conselho - presidido por um ~~magist~~ ^{magist} - haveria de ser constituído por um número igual de representantes da imprensa (jornalistas, directores e empresários) e de representantes ^{uns} de opinião pública (designa dos por partidos, ~~uns~~) ^{(e outras personalidades independentes, - isto é, em princípio, não} e escolhidas por estarem ligadas à imprensa ou a partidos políticos). Crê-se que este órgão -

- para o qual poderíamos encontrar um remoto precedente histórico no Tribunal de Defesa da Liberdade de Imprensa, criado ^{impr}efectivamente em 1821 - poderá ser particularmente útil num momento em que a imprensa e opinião hão - de habituar-se a evoluir de forma harmónica num país democrático e livre".

Na parte do relatório relativa à justificação dos artigos na especialidade, são tecidas diversas comparações, nomeadamente com os Conselhos de Imprensa inglês e alemão:

"Diversamente do Conselho de Imprensa inglês - constituído por iniciativa das classes de particulares que intervêm na feitura da imprensa, e por elas financiado e estruturado, com apreciável pragmatismo, flexibilidade e isenção - entendeu-se que em Portugal caberia atribuir a este órgão uma função mais fortemente política. Não tanto, como na Alemanha pela necessidade de harmonizar e controlar a política geral de liberdade de imprensa num país onde vigoram múltiplas leis de imprensa, nos diversos Estados federados: mas sobretudo pela necessidade de lhe atribuir funções de controlo efectivo, que dependência económica e institucional dos interesses dos inibiriam, designadamente no que toca à política antimonopolista".

O texto assinalaria o âmbito da competência do CI, visto muito mais amplo do que o das organizações similares, mesmo do próprio Conselho alemão, caracterizado pelo facto de ter tam -

bem funções significativas de controlo jurídico-político, e sobretudo muito diverso dos órgãos de disciplina e deontologia profissional, dotados de competência para apreciar o comportamento moral e profissional dos jornalistas, como os existentes em diversos outros países europeus.

3. A formulação ^(que o governo viria a aprovar) adotada pela ~~Lei de Imprensa de 1975~~ não divergia praticamente da proposta pela Comissão. Para além de escassas modificações de carácter formal eram as seguintes as alterações mais relevantes ~~adotadas pela Lei de Imprensa de 1975~~.
- a) Na composição do CI eram incluídos três elementos designados pelo Movimento das Forças Armadas. (6)
 - b) Não era previsto qualquer necessidade de parecer favorável da maioria dos membros do CI ^{(é designação do} ao presidente, magistrado ^{indicado} ~~designado~~ pelo Conselho Superior Judiciário.
 - c) Os dez elementos que representariam a opinião pública estavam "divididos" por duas alíneas: seis elementos representantes dos partidos de coligação governamental e quatro elementos independentes cooptados pelos restantes de acordo com ^{uma} a votação, segundo o sistema de maioria qualificada de dois terços.
 - d) Era previsto um prazo de sessenta dias para ~~que~~ a apreciação pelo CI das queixas que lhe fossem apresentadas.

4. O Conselho de Imprensa, instituído pois por força do artigo 17º da Lei de Imprensa (decreto-lei nº 85-C/75 de 26 de Fevereiro de 1975), foi criado por despacho do Conselho de Ministros de 22 de Abril de 1975, publicado no Diário do Governo, I Série nº 100, em 30 de Abril do mesmo ano.

Faziam parte do Conselho de Imprensa, na data do início dos seus trabalhos, em 7 de Maio de 1975, os seguintes membros: Henrique Ramalho Ortigão (Presidente), Major António Namorado Freire, Capitão José Santa Clara Gomes e Capitão Nuno Santos Silva (designados pelo MFA), António dos Santos Ribeiro, Carlos Veiga Pereira, João Gomes, Mota Pina, Silva Costa e Maria Antónia Palma (jornalistas), Adriano Lucas (imprensa diária), Francisco Pinto Balsemão (imprensa não diária) Fernando Teixeira (director de publicação diária), Maria Adelaide Paiva (director de publicação não diária), Alberto Arons de Carvalho (PS), Norberto Lopes (PPD), Armando Silva Carvalho (PCP) e Manuel de Azevedo (MDP/CDE). (7)

Na segunda reunião do Conselho, em 13 de Maio, seriam designados os quatro elementos cooptados: Carlos Eurico da Costa, Luísa Dacosta, Andrade e Silva e Maria de Lurdes Pintasilgo.

5. O regulamento do Conselho de Imprensa, previsto no artigo 65º da Lei de Imprensa e que constituiu o primeiro conjunto de normas sobre o seu funcionamento, estabeleceu diversas regras complementares em relação ao artigo 17º:

- a) A duração do mandato dos membros do CI foi fixada em dois anos, excepto a dos membros cooptados que é de um ano, não podendo estes ser reeleitos.
- b) O Conselho reunir-se-ia pelo menos uma vez por mês, podendo no entanto reunir extraordinariamente a pedido do Conselho da Revolução, do Governo ou do E.M.G.F.A., por iniciativa do Presidente, a pedido formulado por 5 membros do Conselho, ou na sequência de uma queixa.
- c) O quorum mínimo era de 12 membros.
- d) Ao Presidente era concedido voto de qualidade em caso de empate.
- e) Para prestar esclarecimentos, o Conselho podia determinar que fossem convocadas quaisquer pessoas, singulares ou representantes de pessoas colectivas, que podiam intervir nos debates sem direito a voto.
- f) As decisões do Conselho seriam sempre tornadas públicas, excepto se, por maioria de dois terços fosse deliberado o contrário.
- g) Os membros do Conselho poderiam ser substituídos por decisão dos órgãos que os tinham designado.

N O T A S

- (1) A Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa, nomeada por despacho do Ministro da Comunicação Social, Major Sanches Osório, de 12 de Agosto de 1974, era composta pelos seguintes elementos: António Sousa Franco, Rui de Almeida Mendes, Adriano Lucas (em representação do Grémio Nacional de Imprensa Diária), Francisco Pinto Balsemão (em representação do Grémio Nacional de Imprensa Não Diária), José Silva Pinto (em representação do Sindicato dos Jornalistas), Alfredo Figueiredo Filipe (Sindicato dos Jornalistas), Alberto Arons de Carvalho (Partido Socialista), Marcelo Rebelo de Sousa (Partido Popular Democrático), Pedro ^{Sanches} Sousa (Partido Comunista Português) e João Maria Menezes Ferreira, que secretariou.

A Comissão completaria os seus trabalhos de elaboração do projecto de Lei de Imprensa na data fixada, em 12 de Setembro, depois de durante um mês ter tido 17 reuniões de trabalho.

- (2) A designação de "Conselho de Imprensa" em vez de "Comissão de Imprensa" foi adoptada por proposta de Marcelo Rebelo de Sousa, sendo mesmo a primeira a ser feita no debate deste artigo.

Rebelo de Sousa explicaria que a designação "Conselho" em vez de "Comissão" tinha "a sua razão de ser pela degradação e fraco valor deste último termo, vista a proliferação de comissões do mais variado género". Sousa Franco aderiria imediatamente a esta designação, explicando que ela não fora adoptada no anteprojecto apenas para se evitar uma cópia literal da entidade inspiradora, o "Press Council" inglês.

- (3) Propostas de Francisco Pinto Balsemão.

- (4) Seis jornalistas (em vez de quatro propostos no anteprojeto de Sousa Franco), dois representantes das empresas jornalísticas, designados pelas respectivas associações patronais (em vez de quatro), dois directores de publicações, um de imprensa diária e outro de imprensa não diária, designados por eleição das respectivas categorias profissionais de entre os que não pertençam às administrações dos respectivos jornais, um presidente, magistrado, designado pelo Conselho Superior Judiciário, após parecer favorável da maioria dos membros do Conselho de Imprensa e finalmente os seis "representantes da opinião pública" designados pelos maiores partidos e os quatro elementos cooptados por maioria qualificada de dois terços.

Uma disposição transitória do texto proposto pela Comissão - o artigo 63º - estipulava que enquanto não estivesse eleita a Assembleia legislativa, os "representantes da opinião pública" designados pelos maiores partidos seriam indicados pelos partidos que integravam o Governo Provisório - PS, PCP e PPD - à razão de dois membros cada um.

- (5) Trata-se certamente de um erro: o articulado já prevê a mudança de nome para Conselho de Imprensa.
- (6) Os representantes do MFA, um dos quais, o major Namorado Freire, chegaria a ser eleito vice-presidente, não estariam no Conselho de Imprensa até à entrada em vigor da Lei nº 31/78 que altera a respectiva composição, eliminando ^{essa} representação.

A tendência verificada a seguir ao 25 de Novembro de 1975 para a progressiva retirada dos militares da vida política traduziu-se no CI, mais tarde, pelo seu abandono na prática. *viria mais tarde a reflectir-se no seu afastamento do CI.*

O próprio Conselho entretanto manifestar-se-ia contra esse facto. Em 22 de Novembro de 1976, o comunicado final da reunião fazia referência ao problema: "O Conselho de Imprensa, tendo sido informado de que existe actualmente nas Forças Armadas tendência para aceitar que representantes seus deixem de fazer parte do Conselho de Imprensa, manifesta o seu interesse em continuar a contar, entre os seus membros, com elementos designados pelas Forças Armadas, na defesa da liberdade de imprensa".

Este apelo não surtiria efeito, pois os membros do MFA continuariam a faltar às reuniões do CI, contribuindo por vezes para provocar a falta de quorum necessário.

Este facto levaria mesmo o CI, em Outubro de 1977, a debater a questão do número necessário para haver quorum. Tendo em conta que não estavam já representados os partidos das coligações governamentais existentes durante os Governos Provisórios, (O número de membros do Conselho ~~era~~ ^{seria} de 18, incluindo os 3 membros do MFA, ou de 15, sendo apenas suficiente um número de 8 elementos para assegurar um quorum mínimo?

O CI ^{re-}engolveria o problema de outra forma: seria necessário para haver quorum, mais de 50% do número de membros (incluindo os representantes do MFA), mas ao fim de meia hora bastaria um quorum equivalente a um terço dos membros mais um.

- (7) Como se reparará, eram quatro e não seis os representantes da coligação governamental. Tal se deve à circunstância de, na altura, o Governo (IV Provisório) incluir o MDP/CDE, e não apenas PS, PPD e PCP, como até aí.

A solução encontrada, para evitar dar maior representatividade a uns partidos em detrimento de outros foi a de só preencher esses quatro lugares.

Este artifício só foi necessário durante pouco tempo, já que a saída do PS e do PPD do Governo e a constituição do V Governo, ^{transição} em Julho de 1975, ~~levariam ao fim~~ a representa-
ção partidária no CI. _{acarretaria o fim}

CAPÍTULO II

Do projecto de Lei nº 49 /I do PSD à Lei
nº 31/78 de 20 de Junho

1. Em 5 de Maio de 1977, o Grupo Parlamentar do PSD entregou na Mesa da Assembleia da República um projecto de Lei sobre o Conselho de Imprensa.

Então na oposição ao governo minoritário socialista, os social-democratas vieram alargar os poderes de fiscalização e controle sobre a comunicação social, particularmente aquela que era objecto de maior controvérsia - a estatizada.

Com efeito, No seu preâmbulo, os deputados do PSD signatários do projecto a que seria dado o nº 49/I, Sousa Franco e Nandim de Carvalho, explicavam a razão de ser da iniciativa:

"O Partido Social Democrata tem defendido a criação de meios institucionais de garantia da independência e pluralismo dos meios de comunicação social estatizados, entendendo que os órgãos respectivos devem funcionar junto da Assembleia da República (...)"

"O Conselho de Imprensa, criado pela Lei de Imprensa, tem como função garantir, relativamente à imprensa escrita, estatizada ou não, a defesa da respectiva independência, liberdade e pluralismo. A sua transferência para junto da Assembleia da República e a remodelação da respectiva estrutura foram objecto do Decreto --

-Lei nº 816/A/76 de 10 de Novembro, declarado inconstitucional pelo Conselho da Revolução no seguimento de uma iniciativa do PSD relativamente ao Artigo 2º". (1)

"Importa regular com ^{urgência} ~~vigência~~ esta matéria, definindo claramente uma nova estrutura do Conselho de Imprensa, adequada à sua natureza e função, que se julga dever ser alargada à rádio e à televisão. É esse o objectivo do presente projecto que, localizado o Conselho de Imprensa para junto da Assembleia da República, procura agora dotá-lo de mais poderes e meios de actuação e acolhe ainda algumas disposições regimentais, propostas pelo próprio Conselho" (...)

O projecto do PSD, para além de alargar a anterior competência do CI à rádio e televisão, conferia-lhe ainda novas competências: "acompanhar e coordenar as actividades dos conselhos de informação", "apreciar por iniciativa própria quaisquer questões que se relacionem com a comunicação social, liberdade de informação e respectivo estatuto, participar sob forma consultiva na elaboração da diversa legislação integradora do estatuto de informação, incluindo as leis orgânicas estatutárias das empresas públicas de comunicação social, e das instrumentais ou complementares destas" e "promover ou participar em reuniões, seminários, congressos ou outras iniciativas no domínio das suas finalidades e tendentes ao melhoramento e aperfeiçoamento do estatuto da informação, quer no País, como no estrangeiro".

A nova composição prevista para o CI adequava-se a esse alargamento: os seis jornalistas, designados pelas respectivas organizações profissionais, representariam os sectores da imprensa, rádio e televisão; haveria dois representantes das empresas jornalísticas e de rádio, designados pelas respectivas associações patronais, dois representantes das administrações das empresas públicas da comunicação social, designados por estas e quatro directores dos meios de comunicação social, dos quais dois de publicações periódicas, um de imprensa diária e outro de imprensa não diária, um pela rádio e outro pela televisão. Para além destes membros, o CI teria um Presidente magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, após parecer favorável dos membros do Conselho de Imprensa; representantes da opinião pública em número variável até 4 cooptados pelos restantes por votação de maioria qualificada de 2/3; um representante de cada um dos partidos com assento na Assembleia da República; um representante por cada ramo das Forças Armadas designado pelo respectivo Chefe do Estado Maior e um representante por cada conselho de informação que, no entanto, não teria direito a voto. No conjunto, este Conselho de Imprensa poderia ter uma composição de perto de três dezenas de membros.

A maior parte do restante articulado acolhia diversas disposições constantes do regulamento do próprio Conselho de Imprensa.

No entanto, um artigo incluído nas disposições finais e transitórias cometia ao Conselho diversas tarefas consideradas prioritárias: preparar a revisão da Lei de Imprensa e a elaboração das Leis de rádio e televisão, preparar a legislação antimonopolista prevista no Artigo 89 da Lei de Imprensa, fazer-se representar na comissão interministerial para a ^(então existente) reestruturação da Imprensa estatizada, preparar legislação relativa à desintervenção, reprivatização, reconversão ou consolidação das nacionalizações das empresas proprietárias dos meios de comunicação social, preparar um estatuto global para a informação e definir as actividades consideradas instrumentais ou complementares das empresas proprietárias dos meios de comunicação social.

2. O Conselho de Imprensa não concordaria com as principais inovações do projecto do PSD, designadamente o alargamento aos audiovisuais e a coordenação dos conselhos de informação.

No seu comunicado de 30 de Janeiro de 1978, o CI afirmaria não poder "dar a sua plena concordância à extensão da sua competência aos domínios da rádio e da televisão".

"Embora reconhecendo que há numerosos problemas que são comuns à imprensa escrita, à rádio e à televisão - prosseguia o comunicado -, que é necessário assegurar a independência dos meios de comunicação social face aos pode -

res político e económico; e que é imperativo estabelecer regras deontológicas comuns a todos os meios de informação, o Conselho de Imprensa considera prematura a extensão da sua competência, sobretudo porque não estão ainda devidamente definidos os estatutos jurídicos da rádio e da televisão nem devidamente assegurada a conservação dos programas por elas difundidos".

O CI criticaria igualmente o projecto social-democrata no respeitante à sua composição por "considerar incompatível com a sua independência e apartidarismo a integração no seu seio de representantes dos Partidos com assento na Assembleia da República, dos representantes das Forças Armadas e de representantes dos Conselhos de Informação".

Em contrapartida, o CI proporia que se mantivesse o número de jornalistas, administradores das empresas jornalísticas e directores de publicações periódicas e que aumentasse o número de elementos cooptados não pertencentes a nenhuma das anteriores categorias.

3. O projecto do PSD não teria melhor acolhimento na Assembleia da República, já que não ^{receberia} ~~colheria~~ o apoio de nenhum outro grupo parlamentar. No entanto, a necessidade de aperfeiçoar a regulamentação do CI, de acordo aliás com a pretensão por este manifestada, levou os deputados a optarem por expurgar do texto as inovações já referidas e a aproveitarem grande parte do texto e mesmo a sua sistema-

tização.

A Comissão Parlamentar de Direitos, Liberdades e Garantias construiria assim um texto alternativo, que discutiria em Março de 1978 com o próprio Conselho de Imprensa. Este teria ocasião de formular diversas propostas de alteração, a ceites na sua maioria (2).

4. As principais inovações da Lei nº 31/78 face ao Artigo 17º (3) da Lei de Imprensa ^{não se limitam a uma} ~~situam-se claramente para além~~ da mais cuidada sistematização e ^à ~~da~~ integração de um conjunto de artigos de características regulamentares, relativas no meadamente à duração dos mandatos, às competências do Presidente, periodicidade das reuniões e respectiva ordem de trabalho, quorum, faltas, deliberações e senhas de presença, à organização dos serviços de apoio, etc.. De facto, as competências do Conselho incluem agora também a resposta a pedidos de parecer de diversas entidades, a participações em reuniões, seminários, congressos ou outras iniciativas, a elaboração de um relatório anual sobre a actividade do próprio Conselho e a emissão de pareceres sobre questões que se relacionem com o estatuto da imprensa, liberdade de informação e seus limites.

N O T A S

(1) O referido Decreto-Lei nº 816/A/78 tinha apenas dois artigos. O primeiro estipulava que o Conselho de Imprensa passaria "a exercer as suas funções junto da Assembleia da República". O segundo, que viria a ser declarado organicamente inconstitucional pelo Conselho de Revolução, dispunha que seis deputados designados pela Assembleia da República, integrariam de futuro o Conselho de Imprensa, em substituição dos elementos que representavam os partidos de anterior coligação governamental.

(2) Em relação ao texto aprovado, ^{pelos deputados} o CI seria "vencido" em diversos pontos: na presença no Conselho de Imprensa de dois representantes dos trabalhadores do sector que não pertençam ao quadro redactorial, designados pelas respectivas organizações profissionais; em idêntica presença de quatro cidadãos de reconhecido mérito eleitos pela Assembleia da República (o CI preferiria o aumento dos elementos cooptados para 6); e no prazo de 30 dias (e não de 45) para que o CI apreciasse as queixas que lhe fossem apresentadas.

Em contrapartida, do texto final desaparecem, nomeadamente por proposta do Conselho de Imprensa, a competência para "definir e aplicar as sanções resultantes da violação do Código Deontológico dos Jornalistas" e a possibilidade de os conselhos de informação solicitarem pareceres ao CI.

(3) O Conselho de Imprensa não considera revogado todo o articulado do Artigo 17º da Lei de Imprensa, entendendo mesmo que está em vigor o seu nº 6, o qual estipula que

"qualquer cidadão poderá apresentar ao Conselho de Imprensa queixa sobre a conduta da imprensa periódica ou de pessoas ou entidades que actuem em sentido contrário ao previsto na presente Lei".

Segundo este entendimento, qualquer cidadão, mesmo a - quele cujos direitos não tivessem sido ofendidos através da imprensa, poderia apresentar queixas ao CI. Des_ te modo, não teria qualquer efeito prático a aparente restrição decorrente da alínea b) do Artigo 3º, nº 1, da Lei nº 31/78.

A Lei nº 31/78 não inclui efectivamente qualquer dispo_ sição onde expressamente se revogue o Artigo 17º da Lei de Imprensa. No entanto, tudo indica estar-se pe_ rante uma revogação tácita desse preceito, sendo a nos_ so ver de duvidosa legalidade qualquer invocação deste artigo da Lei.

Parte III

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS
DO CONSELHO DE IMPRENSA

-A-

DELIMITAÇÃO DO SEU ÂMBITO

C A P Í T U L O I

O SEU CARÁCTER GERAL E OS TRIBUNAIS

1. As atribuições e competências que a Lei comete ao Conselho de Imprensa são bem mais vastas do que aquelas de que dispõe a maioria dos organismos congêneres em outros países.

Em Portugal, ^{como se viu,} o CI dispõe de competências para se pronunciar sobre questões de foro ético ou deontológico dos jornalistas - tema que está na origem da criação dos Conselhos de Imprensa, nomeadamente dos de tradição anglo-saxónica -, mas é solicitado igualmente para funções, no campo do controle jurídico-político, na esteira dos conselhos alemão ou austríaco.

A variedade de situações que podem ser abordadas pelo CI e a multiplicidade de funções que a Lei lhe confere, que como atrás se ^{sublinhou} viu são responsáveis pela relativa dificuldade do Conselho em ^{formular um conjunto de princípios estruturantes,} ~~encontrar uma imagem própria,~~ constituem apesar disso a sua principal e mais importante característica.

O Conselho de Imprensa pode ser solicitado por particulares cujos direitos tenham sido ofendidos através da imprensa periódica, mas também ser convidado pelos diversos órgãos

de soberania a emitir um parecer sobre a política de informação ou qualquer diploma sobre a matéria.

É competente para apreciar uma queixa de uma pessoa singular contra um pequeno jornal regional e, ao mesmo tempo, é-lhe cometida a tarefa genérica de zelar pela independência da imprensa face aos poderes político e económico ou por uma orientação geral que respeite os princípios constitucionais.

Mesmo sem contarmos com o discutível e polémico alargamento das competências do CI a certos aspectos relacionados com os meios audiovisuais - que se abordará no capítulo seguinte - a vastidão das atribuições e competências do Conselho de Imprensa é evidente, sobretudo se considerarmos que ao abrigo da alínea b) do nº 1 do artigo 3º "(apreciar as queixas apresentadas por pessoas singulares ou colectivas cujos direitos tenham sido ofendidos através da imprensa periódica)", pode ser abordada uma multiplicidade de casos.

É verdade que ^{feito de matéria} ~~cerca de um terço~~ das queixas contra a imprensa periódica apresentadas ao Conselho alegam a violação de preceitos relativos ao direito de resposta. Este é, sem dúvida, o tema que mais ocupou o CI e um daqueles onde, de resto, este melhor terá ~~se~~ sido interpretar a sua

função que, para além de resolver os casos pontuais, terá sempre desejavelmente uma componente de carácter doutrinário. No entanto, ao abrigo daquela alínea, o CI foi forçado a analisar temas como o conceito de imprensa, a liberdade de fundação de empresas jornalísticas, o registo e requisitos das publicações periódicas, a competência dos directores e a natureza do parecer dos conselhos de redacção na sua designação, a competência dos conselhos de redacção, a liberdade interna dos jornalistas, a importância do estatuto editorial, a distribuição da imprensa, o acesso às fontes documentais e não-documentais de informação, a garantia do sigilo profissional, os direitos à intimidade da vida privada e ao bom nome e reputação, os limites à liberdade de imprensa, os critérios de classificação das publicações, os direitos de autor, a actividade publicitária e muitos outros temas ligados à liberdade de imprensa.

A vastidão da área de competências do Conselho não tem correspondência, como se viu, na influência imediata das suas deliberações.

As publicações cuja conduta é reprovada pelo CI são apenas obrigadas a publicar a deliberação condenatória, mas o próprio Conselho tem que recorrer à Procuradoria-Geral da República para fazer cumprir este preceito, nos casos em que as publicações periódicas se mostrem renitentes a fazê-lo.

As deliberações de natureza vinculativa são, por outro lado, escassas e relativamente pouco importantes. A classificação das publicações periódicas tem um interesse e alcance reduzidos. A verificação da alteração na orientação dos periódicos é, no quadro da crise da comunicação social portuguesa, certamente pouco frequente. Os recursos relativos à designação dos directores de publicações periódicas configuram situações extremas e não habituais. A organização e divulgação do controle de tiragem e difusão das publicações periódicas, envolvendo meios que o CI não dispõe, nunca se fez e dificilmente se fará assim com um mínimo de seriedade.

A importância da acção do Conselho relacionada com as suas atribuições e competências está assim ^(para além de sua autoridade moral) sobretudo na sua inédita vastidão ^e ~~para além de~~, naturalmente, ~~da~~ autoridade que ~~isso~~ ^(a circunstância de ser inequivocamente uma) lhe confere ~~como~~ entidade especializada em todas as matérias relacionadas com a Imprensa ou com a política de informação em geral.

O âmbito de atribuições e competências do CI tem, deste modo, duas facetas preponderantes. Exerce uma função de natureza jurídico-política de salvaguarda de liberdade da imprensa face aos poderes político e económico, cumprindo - a nomeadamente através da emissão de pareceres, da participação consultiva na elaboração da legislação ou dos relató -

rios globais de frequência anual (1) sobre a situação na imprensa. Cumpre um objectivo de natureza ético-deontológica, não substitutiva da acção dos tribunais, principalmente através das decisões sobre as queixas que lhe são apresentadas.

2. Esta questão da relação entre as competências do Conselho de Imprensa e as decorrentes das funções dos tribunais não é, de qualquer modo, isenta de complexidade.

A regra geral, a que reiteradamente o Conselho foi fiel, é a de que o Conselho só se reconhece competente para apreciar queixas por violação da liberdade de imprensa ou por conduta irregular de qualquer periódico quando se trate de factos cuja apreciação não esteja a ser feita nos tribunais.

É claro que, por vezes, como aconteceu na queixa de ^{(do então Secretário de Estado de} Roque ^{Comunicações} Lino ^{Sociedade} contra os jornais "Diário de Lisboa" e "Comércio do Porto" ^(em 1973), a circunstância de a questão - acusação de envolvimento em crime de peculato - estar a ser apreciada pelos tribunais não impediu o Conselho de analisá-la sob o ponto de vista deontológico. ^(visando garantir o direito ao bom nome e reputação) (2)

Na generalidade, porém, o Conselho não só não procura induzir o queixoso a renunciar à queixa judicial, cuja finalidade é a solução definitiva de conflitos de ordem criminal

ou contravencional, como, sempre que um caso envolvendo questões de abuso de liberdade de imprensa esteja já a correr os seus trâmites nos tribunais judiciais, abstem-se de se pronunciar antes que a queixa judicial tenha sido aí resolvida.

(3)

A razão de ser desta atitude, por vezes demasiado prudente e nem sempre com a contrapartida acertada, ^{por exemplo} a seguida na queixa de Roque Lino atrás referida, é a de que o Conselho não tem meios, nem os seus membros têm disponibilidades de qualificação para instruir as queixas cujo correcto julgamento pressuporia uma complexa averiguação sobre a veracidade dos factos relatados.

Estas regras de actuação foram debatidas por diversas vezes.

Em Janeiro de 1977, o plenário do Conselho chegou mesmo a apreciar uma moção de Morais Leitão, Alexandre da Fonseca e Silva Pinto sobre esta matéria, mas a falta de consenso sobre a sua formulação levou os seus autores a retirá-la.

A publicação do CI, "Conselho de Imprensa - o que é, para que serve", divulgada em 1983, aborda novamente o tema, referindo que face à apreciação judicial das questões de abuso de liberdade de Imprensa, o Conselho aprecia "caso a caso se entende ser ou não oportuno pronunciar-se antes de a queixa judicial ter sido resolvida pelo Tribunal ou ter havido desistência da mesma". (4)

Este princípio tem sido genericamente seguido.

N O T A S

- (1) As alíneas j) e l) do nº 1 do Artigo 3º da Lei nº 31/78 estipulam que compete ao CI elaborar anualmente, até 31 de Janeiro do ano seguinte, relatórios globais, respectivamente sobre a situação na imprensa e a sua própria actividade, a submeter à apreciação da Assembleia da República e para conhecimento público.

Porém, o Conselho de Imprensa só publicou ainda um relatório, divulgado em 1979, referente ao período entre Abril de 1974 a Julho de 1976.

O volume inclui nove capítulos: "Situação política da informação", "características da Imprensa diária e não-diária", "situação financeira das empresas", "concentração das empresas jornalísticas", "crimes de imprensa", "actividade do Conselho de Imprensa" e ainda de - clarações de voto sobre o relatório e anexos.

De características quase meramente descritivas, as 436 páginas do volume - das quais perto de trezentas são ocupadas pelos anexos - são de qualquer forma um repositório circunstanciado dos acontecimentos verificados no período abrangido.

De referir ainda que o capítulo referente à actividade do CI só inclui praticamente um resumo das suas deliberações mais importantes.

O Conselho de Imprensa projecta divulgar em 1986 os relatórios referentes ao período entre 1976 e 1984.

- (2) Um caso semelhante é o da exposição de "O Dia" sobre o pedido de direito de resposta da Associação Raja Yoga,

em Novembro de 1979. O CI entenderia que o facto de decorrerem investigações policiais não justificava que não fosse dada publicidade à carta daquela associação, acusada de ligação a um caso de falsificação de vales de correio.

- (3) Um exemplo intermédio é o relativo à queixa do Ministro Eduardo Pereira contra "O Diário", em Julho de 1977. Aquele membro do Governo queixava-se de "ofensa grave à sua honra e consideração" devido a uma notícia, segundo a qual era acusado de corrupção num caso envolvendo a empresa "J. Pimenta".

O CI decidiria considerar não ter elementos suficientes para julgar se o comportamento do jornal infringira a Lei de Imprensa, mas entenderia "dever condenar o jornal se as acusações, efectivamente graves, não viessem a ser provadas".

- (4) A estas considerações, publicadas na página 54 da referida publicação, deveria acrescentar-se como aliás acima referimos, que na grande maioria dos casos, o CI entendeu esperar pela decisão judicial.

C A P Í T U L O I I

ALARGAMENTO AOS MEIOS AUDIOVISUAIS

1. Criado por força da Lei de Imprensa, o CI teve desde o seu início um âmbito coincidente com a própria definição legal de imprensa, estipulada no seu artº 2º, *claramente identificada com a imprensa escrita.*

O seu nascimento simultâneo com a Lei de Imprensa não era, no entanto, o único argumento daqueles cingiam o seu âmbito de actuação à imprensa. A composição do Conselho inclui, por exemplo, representantes das empresas jornalísticas e dos directores de publicações periódicas e não de outras empresas ou meios de comunicação social. O nº 6 do artigo 17º da Lei de Imprensa prevê a possibilidade de queixas contra a conduta da imprensa periódica e apenas ela. Por sua vez, o nº 7 do mesmo artigo prevê a obrigatoriedade dos periódicos, e não outros meios de comunicação, publicarem as deliberações que os condenam.

Nada indica nem permite inferir na regulamentação então existente, que ao Conselho de Imprensa ^{podessem} ~~possam~~ ser cometidas atribuições que ultrapassem ^{assim} ~~em~~ as fronteiras da imprensa escrita, o que *contudo aconteceu mais tarde.*

A actuação do Conselho ^{então} ~~é~~ de resto, coerente com este entendimento.

Por diversas vezes, o CI recusa debruçar-se sobre temas relacionados com a Comunicação Social, ^{em geral desde} ~~mas~~ que ultrapassam o âmbito da imprensa escrita.

Em Maio de 1976, os jornalistas Cesário Borga e Avelino Rodrigues são alvo de um inquérito disciplinar na RTP devido a uma entrevista dada à revista Flama. Na carta dirigida ao CI, ^{delegados} ~~inve-~~ ~~ta-se~~ que as referidas declarações se prendem "com aspectos fundamentais do exercício da profissão de jornalista", mas o então Presidente do Conselho de Imprensa, juiz Ramalho Ortigão, rejeita a queixa: "escapa à competência deste Conselho a apreciação do que nela se diz pois, embora possa ser discutível, a sua competência não respeita a todos os meios de comunicação social mas unicamente à imprensa escrita".

A suspensão do jornalista ^{Joaquim} Furtado, decidida pela Comissão Administrativa da RTP, leva os delegados sindicais dos jornalistas a enviarem ao Conselho, em 8 de Fevereiro de 1977, uma queixa sobre a matéria "para que dela tome conhecimento e lhe dê o seguimento que achar mais conveniente e útil à defesa da informação em Portugal". O CI, no entanto, não apreciaria a queixa por con- siderá-la fora do âmbito das suas atribuições.

Nem sempre, no entanto, a questão é totalmente linear para o Conselho. Em 24 de Outubro de 1977, o CI hesita perante uma carta enviada pela Intersindical protestando contra a ausência de di-

reito de antena e também pelo esquecimento a que se considera votada pelo Telejornal. Um membro do CI, Veiga Pereira, chega a defender que, no caso do direito de antena, se trata de "política de informação" e como tal abrangido pela alínea d) do nº 5 do artigo 17º da Lei de Imprensa, que prevê, entre as funções do CI, a de "emitir parecer sobre a política de informação".

No entanto, se é certo que essa é a primeira vez que o tema é controverso no seio do Conselho, ^{ainda} prevalece ~~mais uma vez~~ a opinião de que as questões relativas à RTP estão fora das atribuições e competências do CI.

2. O debate em torno do projecto de Lei nº 49/I, que o PSD apresenta à Assembleia da República e que viria a traduzir-se, depois de substancialmente alterado, na Lei nº 31/78 de 20 de Junho, repõe o problema no seio do Conselho.

De facto, o referido projecto, subscrito em 29 de Abril de 1977 pelos deputados Sousa Franco e Nandin de Carvalho, prevê o alargamento da competência do CI à rádio e à televisão, ^é sendo essa, de resto, a principal ^{suã} inovação do ~~projecto~~, ^{visando-se} que visava assim reorganizar o artigo 17º da Lei da Imprensa.

Toda a filosofia do projecto assenta nessa ideia: onde estava "imprensa" surge "informação", a expressão "publicações periódicas" é substituída por "órgãos" ou "meios de comunicação social",

o relatório anual do Conselho deverá abranger a situação na imprensa, ^{na} rádio e ^{na} televisão, da composição do Conselho farão parte representantes das empresas de rádio, directores da rádio e da televisão e, finalmente, uma das tarefas prioritárias ~~defi-~~
~~nida~~ ^{atribuída} ao Conselho de Imprensa numa disposição transitória ^{de} ~~é~~ ^{de} preparar a elaboração das leis da rádio e ~~de~~ televisão.

Todas estas referências são, no entanto, retiradas no decorrer do debate verificado no seio da Assembleia da República, com a concordância do Conselho de Imprensa. (2)

No debate verificado na reunião de 14 de Novembro de 1977, a maior parte dos membros do CI consideram a hipótese de alargamento "ambiciosa", referem que o Conselho não tem essa vocação, nem capacidade para analisar meios técnicos tão diversos que obrigariam a enorme dispersão. Uns são radicalmente contra, outros, como Adelaide Paiva, defendem que esse alargamento "seria bom", mas não é possível.

Os resultados desse debate seriam transmitidos no já atrás referido comunicado final da reunião de 30 de Janeiro de 1978. O Conselho discorda ~~da~~ extensão ~~da~~ sua competência à rádio e ^à televisão. A Assembleia da República ^{tem o mesmo entendimento.}

Esta posição ^{do CI} (seria reiterada pouco tempo depois, na prática, quando o Secretário de Estado da Comunicação Social, João Gomes, so-

licita ao Conselho de Imprensa que dê o seu parecer sobre o Projecto de Bases Gerais da Política de Informação.

O CI, no texto que envia a 1 de Maio de 1978, resolve não se pronunciar sobre a Base VI "por respeitar à radiodifusão e à radiotelevisão".

Já com a nova lei do Conselho de Imprensa em vigor, o Conselho volta a abordar a questão de uma forma curiosa. Com efeito, reiterando a sua opinião sobre o âmbito limitado da sua actuação, o Conselho critica posições do Ministro da Comunicação Social, Proença de Carvalho, a propósito da RDP ~~e~~ RTP:

" O CI tomou conhecimento de atitudes públicas do Ministro da Comunicação Social, relativamente a responsáveis de órgãos de informação estatizados, no caso vertente a RDP e a RTP, devido a alegadas falhas ou discriminações no tratamento de informação respeitante ao Governo".

"(...) Embora os casos referidos se reportem à rádio e à televisão, o CI que se ocupa da imprensa escrita e da salvaguarda da sua independência perante o poder político e o poder económico, entende dever alertar, desde já, para essa eventual ameaça, pois precisamente pelo tom utilizado, ela pode vir a recair sobre os órgãos da imprensa escrita, nomeadamente os estatizados e interencionados" - conclui o comunicado emitido em 11 de Dezembro de 1978.

4. Os primeiros sinais de uma viragem na atitude do Conselho surgem na acta da reunião do CI de 10 de Dezembro de 1979, a propósito, curiosamente, de um tema relativamente marginal. Havendo verbas ainda disponíveis no orçamento privativo do Conselho para 1979 é decidido comprar uma "video-tape". A justificação apresentada é a de que, o artigo 159 ^{então} da ~~Lei~~ muito recentemente aprovada da Lei da Radiotelevisão dispõe que "os jornalistas dos serviços de informação da radiotelevisão ficam sujeitos ao disposto na Lei de Imprensa e demais legislação aplicável aos jornalistas profissionais, com as necessárias adaptações", e ainda que "no domínio da ética e da deontologia profissional, os trabalhadores da radiotelevisão que exerçam actividade equiparada à de jornalistas profissionais beneficiam dos direitos e estão sujeitos aos deveres próprios destes jornalistas".

Neste sentido, parece então claro ^{para} ~~que~~ os membros do CI que a legislação da comunicação social, ao remeter a regulamentação de diversas matérias para o disposto na Lei de Imprensa, coloca-as automaticamente na alçada do Conselho de Imprensa.

De facto, ~~a partir~~ ^{depois} da publicação da Lei da Radiotelevisão e do próprio Estatuto do Jornalista, o Conselho passa, sobretudo a partir do final de 1983, a analisar queixas ou a emitir pareceres sobre matérias relativas aos direitos e deveres dos jornalistas e ao seu estatuto profissional, mesmo quando trabalhadores de outros meios de comunicação social, como a televisão. (2)

Baseado ou não neste novo enquadramento legal, o CI apela para que a "lei da amnistia" relacionada com os acontecimentos do 25 de Novembro seja aplicada rapidamente na RTP, emite parecer sobre a publicidade, abordando as implicações da emitida pelos meios audiovisuais, analisa um alegado caso de ingerência governamental na RTP devido a uma reportagem sobre a prisão de sindicalistas à porta da residência oficial do Primeiro-Ministro, debruça-se sobre o caso da "Grande Reportagem" sobre a Unita (3), aprecia o caso do afastamento do jornalista da RDP, Pedro Cid e, mais do que isso, emite a pedido do próprio Govern^o *(por duas vezes) - em fevereiro de 1984 e Maio de 1985 -* no parecer sobre uma proposta de Lei da Radiodifusão.

A atitude do CI face a queixas relacionadas com os meios audiovisuais sofreu pois, ao longo da história do Conselho, uma notória evolução. Da total recusa ^{em} a analisar esse tipo de queixas passou-se para a situação inversa.

Poderá cingir-se a explicação para esta mudança radical ^à na evolução do enquadramento legal do Conselho de Imprensa?

A revogação do artigo 17º da Lei de Imprensa pela lei nº 31/78 não introduz uma mutação significativa neste campo. A generalidade dos preceitos da nova lei refere-se à imprensa periódica, nomeadamente até o preceito ao abrigo do qual a maior parte das queixas são formuladas: a alínea b) do artigo 3º que estipula que compete ao CI " apreciar as queixas apresentadas por

peçoas singulares ou colectivas cujos direitos tenham sido ofendidos através da imprensa periódica, emitindo sobre elas recomendações ou juízos de valor".

Por outro lado, a verdade é que, sendo fácil traçar a evolução da feitura da actual lei do Conselho de Imprensa (Lei nº 31/78), é absolutamente indiscutível a deliberação de cingir a sua actuação à imprensa periódica escrita, com exclusão do seu alargamento previsto e proposto pelos deputados sociais-democratas.

~~Tem-se argumentado que a entrada em vigor da Lei da Radiotelevisão e do Estatuto do Jornalista, ambos em 1979, criou um novo quadro legal, sem afectar o previsto na Lei de Imprensa. Pelo contrário, no caso específico da Lei da Radiotelevisão, há na regulamentação aplicável aos jornalistas dos serviços de informação da radiotelevisão uma concreta remissão para a Lei de Imprensa. Além disso, o Estatuto do Jornalista alarga aos outros meios de comunicação social alguns dos direitos já previstos na Lei de Imprensa, como os de acesso às fontes oficiais de informação, de sigilo profissional, à "Cláusula de consciência", à organização em conselhos de redacção, entre outros.~~

~~A própria lei 31/78 prevê que o Conselho se pronuncie "sobre assuntos da sua competência acerca dos quais seja solicitado~~

O entendimento oficial do próprio Conselho de Imprensa é hoje porém diverso. Confrontado com a necessidade de definir com precisão o seu âmbito de atribuições e competências, o CI viria em 20 de Fevereiro de 1984 a aprovar uma inédita "norma de orientação interna" sobre a questão, no seguimento de uma queixa do Secretário de Estado do Turismo, Mandim de Carvalho contra jornalistas do programa "De Fio a Pavio" da Rádio Renascença.

Elaborado pelo próprio Presidente do CI, o juiz Jorge Mendonça Torres, o parecer, que traça a evolução histórico-legal do Conselho sem todavia se deter sobre os antecedentes da actual Lei do Conselho de Imprensa, fundamenta basicamente a sua argumentação numa aceção lata da palavra imprensa, que abrangeria "o conjunto das técnicas que permitem a difusão periódica das informações ou dos diversos elementos da cultura", incluindo a "imprensa falada" e a "imprensa televisiva".

O texto do CI defende, por outro lado, que "não parece de excluir liminarmente a ideia de que sendo aplicáveis os princípios (com as necessárias adaptações, como é evidente) da Lei de Imprensa aos restantes meios de comunicação social e cabendo ao Conselho de Imprensa a salvaguarda de tais princípios, se terá de concluir pela sua competência quando eles sejam postos em causa".

Para alicergar esta tese, o parecer recorda que a alínea a) do artigo 3º da Lei do Conselho de Imprensa "se refere de forma lata aos proprietários ou órgãos de gestão ou de fiscalização das empresas titulares dos meios de comunicação so-

cial, pelos respectivos directores e conselhos de redacção"

O parecer prossegue ~~ainda~~ referindo que "pareceria igualmente incompreensível e não teria qualquer justificação ~~de~~ que só os problemas dos jornalistas profissionais da imprensa escrita pudessem ser apreciados pelo Conselho de Imprensa e estivessem fora desse âmbito os dos jornalistas profissionais quando trabalhassem na rádio ou televisão". "Assim-continua o parecer-parece interpretar-se o art.15º da Lei da Radiotelevisão (...) no sentido de que se reconheceu pelo menos indirectamente que o Conselho de Imprensa, dentro do âmbito da sua competência, pode e deve zelar pelo cumprimento dos princípios da Lei de Imprensa relativamente aos jornalistas dos serviços da radiotelevisão".

Na parte final do parecer do CI, depois de idênticas ilações retiradas de um então apresentado anteprojecto da Lei da Radiodifusão, a argumentação expandida aborda a "força normativa da Constituição" que se revelaria "no tipo de sanções que estabelece no caso de violação das suas normas positivas, ou seja, as que impõem ao legislador ou a outros órgãos a adopção de medidas tendentes a assegurar a sua ~~á~~ exequibilidade", e o problema da "extensão teleológica".

A conclusão final do parecer do CI é, no entanto, aparentemente cautelosa: "poderemos chegar à conclusão de que o Conselho de Imprensa pode ser competente para apreciar problemas que lhe sejam expostos pelas entidades ligadas à comunicação social (quer da imprensa escrita, como da televisão e da radiodifusão) uma vez que estejam em causa princípios a que aludem as alíneas a), b) e c) do art.2º da

Lei 31/78" (atribuições do Conselho de Imprensa).

5. *A concretização desta orientação*
~~Esta norma de orientação interna,~~ que mesmo antes de Fevereiro de 1984 ^{levara já} levou o CI a apreciar casos relacionados com a televisão e a radiodifusão, não foi bem aceite em diversas situações. Quer o Conselho de Comunicação Social, quer, como se referiu, o Conselho de Gerência da RTP contestaram o entendimento extensivo que o Conselho de Imprensa criou do seu âmbito de atribuições.

De resto, o próprio CI iria na prática mais longe do que definira naquela norma de orientação. Em algumas ocasiões, o CI analisa problemas ocorridos na radiodifusão ou na radiotelevisão sem que eles lhe tenham sido "expostos pelas entidades ligadas à comunicação social".

Em contrapartida, em nenhuma circunstância o CI refere o eventualmente único preceito onde o alargamento das suas atribuições está univocamente previsto. O art. 9º do Estatuto do Jornalista estipula que a cláusula de consciência dos jornalistas, já antes prevista na Lei de Imprensa para as publicações periódicas, pode ser invocada em qualquer órgão de comunicação social, sendo em qualquer caso atribuída ao Conselho de Imprensa a competência para a confirmação da respectiva "alteração profunda de orientação".

Exceptuando este caso evidente, não parece possível depreender-se do articulado da Lei do Conselho de Imprensa qualquer alargamento do âmbito da sua atribuição.

A intenção do legislador - a Assembleia da República - é clara: não só expurgou do projecto inicial todas as referências a esse alargamento, como incluiu um nº 3 no art. 1º da Lei

prevendo a revisão dos "objectivos e âmbito de actuação do Conselho de Imprensa (...) aquando da publicação do estatuto da informação". Este "estatuto da informação" - várias vezes referido e nunca concretizado - seria uma espécie de Código da Comunicação Social abrangendo imprensa, radiodifusão sonora e televisão. Só depois da publicação do estatuto - preconizava então a Assembleia da República - se alargaria o âmbito de actuação do CI.

Por outro lado, as atribuições previstas para o Conselho, no exercício das quais dispõe de diversas competências, estão redigidas tendo claramente por base ^{uma} concepção de imprensa ^{entendida} como ~~a~~ "imprensa escrita". São, aliás, escassas as alíneas das competências previstas para o CI que não empregam mesmo a expressão "imprensa periódica" ou "publicações periódicas". A ^{obrigação} ~~condenação~~ ^{de publicar} ~~à publicação~~ da decisão do Conselho reprovando a conduta do órgão de informação - eventualmente o mais importante dos escassos poderes deliberativos do CI - está restringida de uma forma expressa às publicações periódicas.

Será possível afastar desta forma evidente a letra da lei ou a clara intenção do legislador? Poderá deduzir-se do art. 15º da Lei da Radiotelevisão que os jornalistas dos serviços de informação da RTP por estarem "sujeitos ao disposto na Lei de Imprensa e demais legislação aplicável aos jornalistas profissionais com as necessárias adaptações" podem ver o Conselho de Imprensa apreciar casos relativos a aquele órgão de informação? Será incompreensível - como diz o CI - que só os problemas dos jornalistas profissionais da imprensa escrita possam ser apreciados pelo Conselho de Imprensa e estejam fora desse âm-

bito os dos jornalistas profissionais quando trabalhem na rádio ou televisão?

Não parece poder concluir-se da "ratio legis" quer da Lei do Conselho de Imprensa, quer do Estatuto do Jornalista ou da Lei da Radiotelevisão que se possa alargar o âmbito de atribuições e competências do CI.

No entanto, não pode ignorar-se que as ausências de um Conselho da Rádio-que só uma recente proposta de lei governamental viria a prever- e de um Conselho da Radiotelevisão criou um evidente vazio que o Conselho de Imprensa naturalmente viria a preencher.

De resto, a utilidade com que o Conselho de Imprensa abordou, na generalidade dos casos, as questões que lhe foram colocadas em matérias relativas à radiodifusão como à radiotelevisão-algumas vezes mesmo a convite de membros do Governo-terão sido mais relevantes do que a polémica interpretação das normas legais que serviu de base a essa actuação.

NOTAS

(1) Ficaria apenas um "eco" desse debate. Como que explicando as razões do não alargamento do âmbito das atribuições e competências do Conselho, a lei 31/78, no nº 3 do seu Artigo 1º estipula elucidativamente que "os objectivos e âmbito de actuação do Conselho de Imprensa poderão ser revistos aquando da publicação do estatuto da informação".

(2) De referir que já durante o debate em torno do projecto de lei do PSD, Pinto Balsemão referira que, no seu entender, o CI teria competência para apreciar matérias relativas a outros meios de comunicação social, desde que se cingissem à actividade jornalística.

Por outro lado, depois do Secretário de Estado do Turismo, Nandim de Carvalho ter apresentado uma queixa contra jornalistas do programa "De Fio a Pavio" da Rádio Renascença, o Conselho deliberou pedir a um dos seus membros, Narana Coissoró, um parecer sobre se casos relacionados com a informação na rádio caíam na alçada das competências e atribuições do CI. Esse parecer, no entanto, nunca seria apresentado ao Conselho.

(3) O Conselho de Gerência da RTP não aceitou nada bem a deliberação do CI sobre o caso da "Grande Reportagem". Numa carta enviada ao Conselho de Imprensa e assinada por João Tito de Moraes, pergunta-se "ao abrigo de que disposições legais é que o Conselho de Imprensa proferiu tal "deliberação" e afirma-se que "este es -

e esclarecimento é solicitado, sem prejuízo da adopção de outras medidas, mormente de ordem judicial, que tenhamos por adequado adoptar".

O CI limitar-se-ia, em resposta, a informar "que toda a actividade do Conselho se encontra regulada na lei 31/78 de 20 de Junho, conjugada com o decreto-lei nº 85-C/75 de 21 de Fevereiro" e a enviar "a título informativo", uma recente publicação do Conselho de Imprensa".

- (3) A ~~coerência~~ coerência formal da lei nº 31/78 tem de facto uma excepção. A alínea a) do nº 4 do artigo 3º não se refere já a publicações periódicas mas a "meios de comunicação social". Esta referência não parece ter um significado especial, devendo antes significar uma abertura à possibilidade de o Conselho ter competência sobre as agências noticiosas ou, mais provavelmente, uma mera reminiscência não eliminada do projecto inicial do PDD.

CAPÍTULO III

O CONSELHO DE IMPRENSA E O CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

1. A criação ^{em 1983} de um Conselho de Comunicação Social em substituição dos conselhos de informação e a frequência com que o Conselho de Imprensa delibera ou emite pareceres sobre temas relacionados com os meios audiovisuais demandam maior acuidade à questão da coexistência entre estes dois órgãos.

De facto, comparando os textos legais que regulamentam os dois órgãos, Conselho de Imprensa e o Conselho da Comunicação Social - a lei nº 31/78 e a lei nº ^(republicada) 23/83 -, é fácil constatar a sobreposição de algumas atribuições e competências. A salvaguarda da independência face ao poder político e a ^{dever} atribuição de assegurar uma orientação geral que respeite o pluralismo e o confronto das diversas correntes de opinião e garanta o rigor e a objectividade da informação constam de ambos os textos. A apreciação de queixas de pessoas singulares ou colectivas, a emissão de pareceres solicitados pela Assembleia da República, pelo Governo ou ainda por outras entidades, e um controle de natureza jurídico-política sobre a orientação dos órgãos de comunicação social visados, estão previstas - através de nor

mas semelhantes - entre as competências, quer do CI quer do Conselho de Comunicação Social.

Em rigor, poder-se-á dizer que essas zonas de sobreposição de competências ganham ^{ainda} maior dimensão e importância com a ^{referida} recente prática do Conselho de Imprensa face a alguns aspectos da actividade jornalística, mesmo quando em causa estejam os meios audiovisuais e não a imprensa escrita. No entanto, mesmo considerando apenas este último meio de comunicação, é fácil constatar que questões relativas à imprensa pertencente ao Estado e a outras entidades públicas ou a entidades directa ou indirectamente sujeitas ao seu controle económico podem naturalmente cair na alçada do CI como do CCS.

Seria aliás o próprio Conselho de Imprensa a referir esse facto quando em 4 de Julho de 1983 emitiu um parecer sobre a proposta de Lei que visava regulamentar o funcionamento do Conselho de Comunicação Social.

O CI referia expressamente a alínea que estipulava a competência do CCS para apreciar "queixas apresentadas por pessoas singulares ou colectivas em que se alegue violação de Lei ou de regras deontológicas ou ofensa de direitos".

O Conselho de Imprensa recordava que o CCS teria um âmbito circunscrito aos meios de comunicação escrita e audiovisual directa e indirectamente pertencentes ao Estado, enquanto o CI "estende a sua acção tanto a órgãos pertencentes ao Estado e a outras entidades públicas como a entidades privadas" (1) , mas entendia que "a não ser melhor explicitada ou alterada a proposta relativa ao Conselho de Comunicação Social (...) poderão vir a verificar-se, dada a sobreposição de funções e competências situações que sem dúvida se manifestarão negativamente na actividade política destes órgãos e ainda junto da opinião pública".

De facto, a Assembleia da República viria a alterar essa norma, dela desaparecendo nomeadamente a alusão às regras deontológicas, mas com ela não findavam as referidas zonas de sobreposição de competências existentes nesse como em outros artigos.

2. Em maior ou menor grau, tudo dependendo do polémico alargamento do âmbito das funções do CI aos meios audiovisuais, a criação de um órgão com a relevância do Conselho de Comunicação Social veio criar uma situação nova que pode culminar, numa hipótese não meramente teórica, com os dois órgãos, pronunciando-se acerca do

mesmo tema, ^{mas,} (ã tomarem posições diversas e até antagônicas.

Esta possibilidade, aberta pela sobreposição de algumas competências, e a discordância do CCS face ao envolvimento do CI em questões relativas aos audiovisuais, levou mesmo o primeiro destes órgãos a propôr a realização de reuniões entre delegações do CI e do CCS com vista a debater o problema e tentaram encontrar ~~particularidades~~ um entendimento sobre as suas fronteiras de actuação. ^{As reuniões} ~~o que~~ viriam a ^{realizar-se} acontecer em Julho e Agosto de 1984. (2)

3. A relevância ^{do problema} ~~desta questão~~ diminui, no entanto, se nos ativermos à origem e natureza dos dois órgãos em questão.

O Conselho de Imprensa foi criado pela Lei de Imprensa, de Fevereiro de 1975 com ^{primitivos} ~~o~~ ^{de} ~~objectivos de copiar funções~~ ^{de} ~~e~~ ^{de} ~~objectivos~~ dos conselhos de imprensa estrangeiros, ~~em~~ ^{de} ~~bora de exemplos tão diversos como por exemplo o inglês~~ ^{de} ~~e o oeste alemão~~. Tem, como atrás se referiu, competências multifacetadas, mas a sua origem está mais ligada às questões deontológicas ou relativas às queixas das pessoas cujos direitos tenham sido ofendidos através da imprensa do que à de um órgão de controle jurídico-político. A sua composição (jornalistas, directores, admi-

nistradores e representantes da opinião pública, ~~princi-~~
~~palmente~~) comprova-o abundantemente.

O Conselho de Comunicação Social teria uma origem diverssa. Surge como resultado da fusão de quatro conselhos de informação (RTP, RDP, Anop e Imprensa), cujo nascimento está ligado à luta contra as concepções de informação dominantes em 1975. Era preciso encontrar uma forma institucional de fazer substituir a influência "gonçalvista" dos plenários de trabalhadores das empresas do sector público da comunicação social pela ^{tipo de} ~~a~~ legitimidade obtida pelo sufrágio eleitoral dos partidos.

Nasceriam assim, desta preocupação claramente político-ideológica, os conselhos de informação, baseados na convicção - ou pelo menos no argumento - de que os partidos, na justa proporção da sua força eleitoral, representam a ^{sociedade no seu conjunto} ~~opinião pública~~ e de que a esta - e só a esta - compete controlar o ^{pluralismo: objectividade} ~~conteúdo~~ da informação. Deste modo, aos partidos coube a tarefa de preencherem os lugares dos ^{governantes} ~~conselhos~~ através dos seus dirigentes ou militantes.

O Conselho da Comunicação Social espelha ainda essa preocupação. O seu objectivo principal é o controle do conteúdo da informação produzida no sector público da comunicação social do ponto de vista do rigor e pluralismo po

lítico. Os seus membros são designados por maioria qualificada pela Assembleia da República, não sendo difícil verificar os critérios político-ideológicos que presidiram à sua composição. Os seus membros ^{- defende-se -} representam a opinião pública, tanto quanto esta é representada pelos partidos políticos, não havendo nenhuma participação explícita ou implícita dos media. É incontestavelmente um órgão político.

As diferenças entre o CI e o CCS, na sua origem, natureza e objectivos fundamentais parecem mais determinantes do que a existência de sobreposição de competências, potencialmente geradoras de conflitos entre ambos ou do seu próprio desprestígio.

Apesar de, ~~ao contrário do Conselho de Comunicação Social,~~ não ter a sua existência constitucionalmente con-
sagrada, ^{(ao contrário do Conselho de Comunicação Social,} o Conselho de Imprensa não ^{vê} ~~ter~~ a sua sobrevivência ameaçada por esta situação. O CI tem não só o peso da sua importante actividade durante uma década como o poderosíssimo argumento do prestígio e da tradição dos seus congéneres estrangeiros.

Em contrapartida, o Conselho de Comunicação Social tem contra a sua própria influência ^{uma} ~~a~~ relativa precariedade intrínseca, não sendo ^(de facto) difícil de prever que dentro de uma década seja consideravelmente menor a dimensão e influência do sector público da Comunicação Social.

NOTAS

- (1) Repare-se que o CI, embora utilize a expressão "órgãos" de comunicação social e não "meios", não restringe a sua própria acção aos meios de comunicação escrita.

O Conselho de Imprensa tivera no passado uma ^{por sua vez} acção ^{iniciativa} relativamente semelhante. Solicitada para se pronunciar sobre alguns casos envolvendo a Anop (por exemplo os Estatutos dos Centros Regionais da Madeira e dos Açores ~~ou~~ e as deliberações governamentais sobre a extinção da agência), O CI entraria em contacto com o Conselho de Informação para a Anop, com ele trocando diversa documentação.

É um exemplo de cooperação que acabará certamente por vingar nas relações entre o CI e o CCS. Aliás, o CI, em Outubro de 1984, tomou a deliberação de admitir a realização de encontros ou consultas entre os dois órgãos por iniciativa de qualquer deles, com o objectivo de examinar casos que suscitem ^{em} dúvidas acerca das respectivas competências.

