
DEBATES TELEVISIVOS EM PERÍODO ELEITORAL

ENQUADRAMENTO NACIONAL E INTERNACIONAL



SÍNTESE
INFORMATIVA

FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título:

Debates Televisivos em Período Eleitoral – Enquadramento nacional e internacional

Pesquisa, compilação, análise e tratamento por:

Fernando Bento Ribeiro, Filipa Paixão, Luísa Colaço, Maria João Godinho e Sandra Rolo

Arranjo e Composição Gráfica:

Nuno Amorim

Síntese Informativa n.º 62

Data de publicação:

Janeiro de 2022

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º

1200-651 LISBOA

AVISO LEGAL E DIREITOS DE AUTOR

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República.

O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2022. Direitos reservados nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 77/88, de 1 de julho (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República), na sua redação atual.

Índice

NOTA PRÉVIA	4
Alemanha	7
Bélgica	8
Espanha	10
França	11
Irlanda	13
Itália	15
Portugal	17
Reino Unido	22
Suécia	24

NOTA PRÉVIA

A presente síntese informativa corresponde à segunda de quatro sínteses em matéria eleitoral elaboradas por iniciativa da Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar, com as quais se pretende coligir e divulgar informação de direito comparado sobre alguns aspetos do processo eleitoral num conjunto de países europeus.

Este documento reúne informação sobre os debates televisivos em Portugal e nos seguintes oito países europeus: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália, Irlanda, Reino Unido e Suécia. Em concreto, procurou efetuar-se um enquadramento legal do tema em cada um dos países mencionados, bem como verificar se existe uma entidade reguladora e, ainda, se a organização dos debates e as regras de participação estão sujeitas a algum regime normativo específico.

A informação apresentada foi em parte recolhida através das respostas ao pedido de informação do Parlamento da Irlanda feito na rede CERDP (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) com o n.º 4718, sobre a regulação dos debates de candidatos durante as campanhas eleitorais. A informação foi igualmente recolhida nos *sites* institucionais de entidades relacionadas direta ou indiretamente com a área eleitoral, nos portais institucionais das entidades reguladoras de comunicação social e em portais legislativos nacionais.

Os debates eleitorais são um instrumento democrático importante, tendo em conta que permitem o esclarecimento dos cidadãos relativamente às propostas e opiniões políticas dos candidatos ao cargo objeto de eleição, permitindo ainda o confronto direto das suas ideias. Acresce que a televisão é, pela sua abrangência e impacto, o meio de comunicação social mais frequentemente utilizado na transmissão destes debates.

Neste seguimento, várias organizações com alcance internacional e promotoras da democracia consideram os debates eleitorais como potencialmente relevantes na formação da decisão de voto por parte dos eleitores. Entre estas, mencionem-se o [International Growth Centre \(IGC\)](https://www.theigc.org/)¹, o [National Democratic Institute \(NDI\)](https://www.ndi.org/)² ou o [National Endowment for Democracy \(NED\)](https://www.ned.org/)³.

¹ De acordo com a informação constante do portal oficial, disponível em <https://www.theigc.org/project/do-candidate-debates-strengthen-democracy-a-field-experiment-on-the-effects-of-debates-on-voter-behavior-and-electoral-accountability/>, o IGC formou um grupo de trabalho no sentido de aferir o nível de influência dos debates políticos no processo de decisão de voto. Como resultado, concluiu-se que a disponibilização de informação através de debates entre candidatos rivais pode melhorar de forma significativa o nível de conhecimento dos eleitores e reforçar a sua participação democrática, *cfr.* <https://www.theigc.org/impact/election-debates-to-increase-political-accountability/>

² O NDI assume-se como uma organização não lucrativa, apartidária, e não governamental, tendo vindo a patrocinar e a promover a realização de debates políticos em vários países, na convicção de que os debates beneficiam de muitas formas tanto as democracias tradicionais como as emergentes, ao contribuir para a tomada de decisão esclarecida dos eleitores, focar a atenção dos eleitores em questões relacionadas com as políticas defendidas (e não tanto na personalidade dos candidatos), ou vincular os candidatos eleitos às promessas efetuadas em tempo de campanha. Mais informações disponíveis em <https://www.ndi.org/what-we-do/debates>. O NDI promoveu igualmente a realização de um estudo sobre os impactos dos debates políticos no processo de decisão dos eleitores, cujas conclusões podem ser consultadas em <https://www.ndi.org/sites/default/files/CANDIDATE%20DEBATES%20-%20EVALUATION%20BRIEF%20%281%29.pdf>

³ O NED apresenta-se como uma organização independente e não lucrativa, cujo objeto é o de prestar ajuda financeira a projetos de grupos não governamentais por todo o Mundo que tenham por finalidade o fortalecimento da democracia, como sejam, os grupos que promovam debates políticos. Mais informações disponíveis em <https://www.ned.org/about/>

Contudo, para que os debates eleitorais possam contribuir para uma democracia esclarecida, é necessário que sejam cumpridas algumas regras de modo a garantir, por um lado, a participação de todos os intervenientes relevantes e, por outro, a paridade desses mesmos participantes.

De acordo com o [relatório sumário do estudo sobre os impactos dos debates políticos no processo de decisão dos eleitores, elaborado pela NED](#), os elementos chave nos debates entre candidatos são:

- 1- A organização dos debates ser politicamente neutra;
- 2- Os candidatos que participam no debate estarem no mesmo local e responderem às mesmas questões;
- 3- As questões serem colocadas por um moderador politicamente neutro, que coloque igualmente perguntas complementares;
- 4- Os debates serem estruturados de modo a garantir a equidade;
- 5- As regras a aplicar nos debates terem a concordância prévia dos candidatos;
- 6- Os debates implicarem tipicamente que os candidatos interajam entre si.

Conforme resulta da informação apresentada infra, a matéria dos debates políticos em período eleitoral é tratada do ponto de vista normativo de forma mais específica nuns países e de forma mais genérica noutros. No primeiro grupo, estão países como Portugal ou Itália, nos quais existe uma lei que regula especificamente a matéria; no segundo, incluem-se países como a Espanha, a Suécia ou a Irlanda, que remetem a regulação da matéria para códigos mais abrangentes ou instruções administrativas. Não obstante, independentemente da maior ou menor especificidade da regulação, é transversalmente reconhecido, nos países analisados, que o direito à informação que subjaz à razão de ser da realização dos debates políticos só tem plena concretização se cumpridos alguns princípios basilares, como sejam o da imparcialidade, objetividade, igualdade e pluralismo político.

Resulta igualmente da informação recolhida que o cumprimento dos princípios supra referidos é supervisionado por entidades reguladoras, cujo escopo de atuação incide, por vezes, no setor das comunicações (Reino Unido, Irlanda ou Alemanha) e, por outros, no processo eleitoral (Espanha).

Relativamente à organização dos debates, tal cabe, em geral, às entidades de comunicação social que os promovam, desde que se assegure o cumprimento dos princípios aplicáveis, exigindo-se, em alguns casos, o acordo prévio dos participantes no debate a realizar (Reino Unido ou Alemanha).

Por fim, refira-se que, no que respeita às regras de participação, a situação difere nos vários países analisados, sendo que em alguns vigora a permissão da participação a todos os candidatos (Bélgica), e noutros exige-se prévia representação parlamentar (Portugal), número mínimo de eleitores (Itália), o apoio eleitoral significativo conseguido anteriormente (Reino Unido), ou a consideração como grupo político significativo (Espanha).

Refira-se que mesmo nos países em que a matéria dos debates eleitorais está mais regulada, tal não significa que não possam surgir questões controversas.

Veja-se, a propósito, o caso recentemente ocorrido em Portugal, em que a calendarização inicial dos debates políticos a propósito das eleições legislativas foi objeto de diversas críticas, das quais se destacam as objeções apresentadas pelo partido político Livre em relação à sua exclusão na participação dos referidos

debates, e que terá motivado, de acordo com várias agências noticiosas⁴, a apresentação de uma providência cautelar.

No cerne da questão esteve a interpretação do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial. De acordo com aquela norma, «a representatividade política e social das candidaturas é aferida tendo em conta a candidatura ter obtido representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata». Ora, muito embora o partido Livre tenha conseguido eleger um deputado nas últimas eleições legislativas, decorridas em 2019, a deputada eleita Joacine Katar Moreira passou a deputada não inscrita em fevereiro de 2020. Sobre esta matéria, pronunciou-se a Comissão Nacional de Eleições, em deliberação tomada na reunião plenária de 14 de dezembro de 2021, no âmbito do Processo AR.P-PP/2021/1-L, no seguinte sentido: «A situação participada indicia a assunção de uma linha editorial que não respeita, desde logo, o critério estabelecido pelo artigo 7.º da referida Lei n.º 72-A/2015, a saber, o da representatividade política e social das candidaturas, aferida em função de o proponente da candidatura ter obtido representação nas últimas eleições legislativas. Com efeito, este diploma não admite o afastamento dos debates de uma candidatura apresentada por um partido político que na anterior eleição tenha obtido representação parlamentar, como é o caso do LIVRE. Quaisquer vicissitudes ocorridas durante o mandato parlamentar não foram relevadas pelo legislador, o que significa que é abusiva uma interpretação diferente. Ademais, violaria frontalmente aqueles princípios constitucionais e a lei eleitoral aplicável, fazendo tábua rasa do princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação, princípios que são estruturantes do nosso sistema eleitoral constitucional, distorcendo-os para além do tolerável. Deste modo, a CNE é de parecer que a ERC recorra à determinação de uma medida provisória que impeça que a situação se concretize, sem prejuízo da decisão que venha a tomar no final.»

Nesta sequência, o calendário dos debates entre os candidatos nas eleições aqui em causa passou a incluir o candidato do partido Livre, conforme se pode verificar em várias fontes noticiosas, nomeadamente na [Visão](#), sendo que o referido partido participou efetivamente nos debates realizados nos dias 2, 4, 5, 8, 9, 10 e 12 de janeiro, nos quais confrontou, respetivamente, o Partido Socialista, o Bloco de Esquerda, o Chega, o Partido Social Democrata, o Partido das Pessoas, dos Animais e da Natureza, o CDS - Partido Popular, e o Iniciativa Liberal.

De referir ainda que, de acordo com notícias divulgadas e com os portais institucionais, também o [PCP](#), a [CDU](#) e o [Bloco de Esquerda](#) levantaram objeções em relação à forma como os debates políticos no âmbito das legislativas foram organizados⁵.

⁴ Tais como, o [Jornal de Negócios](#), [O Novo](#), [Sapo](#), [AEIOU](#), [Público](#), ou [Sábado](#).

⁵ Os portais institucionais dos restantes partidos participantes dos debates foram consultados, não tendo sido encontrada informação sobre a sua posição relativamente à organização dos debates televisivos a propósito das eleições legislativas.

Alemanha

Na Alemanha tem sido habitual a realização de debates entre os dois *Spitzkandidaten*, isto é, os candidatos a chefe do executivo (quer nas eleições federais, quer nas estaduais). Nas últimas eleições para o *Bundestag*, realizadas a 26 de setembro de 2021, esses debates realizaram-se com três candidatos⁶.

De acordo com as pesquisas realizadas, cabe às emissoras decidir se organizam ou não debates televisivos em período eleitoral e com quem, sendo as regras por que os mesmos se regem decididas conjuntamente com os candidatos. Não se localizou referência normativa expressa à organização desses debates.

Não obstante, há que ter em conta um conjunto de normas previstas na Constituição federal (*Grundgesetz*) e noutros instrumentos normativos federais, estaduais e interestaduais, bem como as decisões dos tribunais, que, quer ao nível federal quer estadual, têm sido chamados a apreciar variadas questões nesta matéria⁷.

São, assim, relevantes o princípio da liberdade de informação, previsto no [artikel 5 da Grundgesetz](#), que tem sido entendido como compreendendo a liberdade de programação, e o princípio da igualdade de oportunidades dos partidos políticos, decorrente do [artikel 21](#) conjugado com o [artikel 3 da Grundgesetz](#) e da lei federal dos partidos políticos ([Parteengesetz](#), cujo §5 estende a obrigatoriedade de tratamento igual dos partidos a todas as entidades públicas e aponta como critério de diferenciação a votação obtida por cada um nas eleições anteriores). Por outro lado, no que se refere à regulação da atividade dos *media*, importa mencionar o acordo interestadual nesta matéria ([Medienstaatsvertrag](#)), que contém as normas fundamentais dos setores de rádio e televisão na legislação dos estados, e a legislação dos estados (aos quais compete, nos termos da *Grundgesetz*, legislar sobre a atividade de radiodifusão).

O [Medienstaatsvertrag](#) entrou em vigor a 7 de novembro de 2020, após aprovação pelos parlamentos estaduais, vindo substituir um anterior acordo que já regulava o setor, e prevê a existência de um sistema dual, com órgãos de comunicação privados e públicos, os quais devem ter em conta os princípios da objetividade e imparcialidade da informação, da diversidade de opiniões e do equilíbrio da sua programação. Encontra-se expressamente previsto o direito de antena, designadamente de partidos políticos, que é de concessão obrigatória nos *media* públicos, embora com pagamento pelo utilizador dos custos associados.

Na Alemanha existem 14 entidades reguladoras da comunicação social (uma por estado, sendo que em dois casos a mesma entidade tem competência para dois estados), todas atuando sob o «chapéu» da [Medienanstalten](#). Esta entidade emitiu [linhas de orientação](#) para os órgãos de comunicação social

⁶ Armin Laschet (CDU), Olaf Scholz (SPD) e Annalena Baerbock (Verdes).

⁷ Conforme se dá conta no estudo [Chancengleichheit der im Bundestag vertretenen politischen Parteien bei Einladungen zu politischen Gesprächssendungen im öffentlichrechtlichen Rundfunk](#)

(«Igualdade de oportunidades dos partidos políticos representados no *Bundestag* nos convites para participação em debates políticos em órgãos de radiodifusão públicos») dos serviços de apoio à câmara baixa do Parlamento federal alemão.

relativamente ao tempo de antena em campanha eleitoral, em desenvolvimento do estabelecido no acordo interestadual. Em relação a debates televisivos não se localizaram quaisquer indicações.

Bélgica

Na Bélgica, o [*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*](#) (CSA) é a entidade administrativa independente que regula o setor audiovisual. Composto pela Direção e por dois Conselhos, o Conselho de autorização e controlo (*Collège d'autorisation et de contrôle*) e o Conselho consultivo (*Collège d'avis*), foi a este último que o [*Décret du 27 février 2003, sur la radiodiffusion*](#)⁸, cometeu a atribuição de elaborar e manter atualizados os regulamentos sobre diversas matérias, entre elas a informação política em períodos eleitorais, no ponto 5.º do § 1.º do seu artigo 132.

Em 2009, através do [*Décret du 30 avril 2009, portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 mars 2009, portant coordination du décret sur les services de médias audiovisuels*](#), o diploma de 2003 foi revogado e esta competência do *Collège d'avis* passou a estar prevista no ponto 5.º do § 1.º do artigo 135 do [*Décret coordonné sur les services des médias audiovisuels*](#).

O primeiro destes regulamentos foi aprovado em 2004, a propósito das eleições regionais e europeias que se realizaram nesse ano, e atualmente encontra-se em vigor o [*Avis n° 1/2018*](#), que aprova o *Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale*. Este regulamento foi aprovado pelo Governo através do [*Arrêté du 31 janvier 2018*](#), tornando-o, assim, vinculativo.

Este regulamento detalha a questão dos debates televisivos e aplica-se a qualquer eleição e a todos os canais audiovisuais públicos ou privados que emitam programas ou partes de programas sobre matéria eleitoral, abrangendo o período eleitoral, que se inicia, em regra, três meses antes da data das eleições⁹.

Antes da abertura da campanha eleitoral, os editores responsáveis por essa área têm que adotar um *dispositif électoral*. Este é um documento público, no qual se especifica a forma como aquele órgão de comunicação audiovisual pretende aplicar os artigos do regulamento à sua atividade relacionada com aquele ato eleitoral, designadamente o equilíbrio entre os vários partidos políticos e os diversos candidatos e a organização dos

⁸ Modificado pelo [*Décret du 22 décembre 2005*](#), pelo [*Décret du 2 juillet 2007*](#), pelo [*Décret du 19 juillet 2007*](#), pelo [*Décret du 29 février 2008*](#), pelo [*Décret du 18 juillet 2008*](#) e pelo [*Décret du 5 février 2009*](#), que altera a redação desta norma.

⁹ Esse período pode ser reduzido para 40 dias, no caso de eleições legislativas antecipadas e regionais extraordinárias, ou para 50 dias, no caso de eleições locais extraordinárias.

debates¹⁰. Os canais audiovisuais devem comunicar os seus *dispositifs électoraux* ao CSA e disponibilizá-los na sua página na Internet ou na página do CSA.

Os programas de informação relativos à campanha eleitoral são submetidos a uma obrigação de objetividade, devendo ter um carácter equilibrado e representar as diferentes tendências ideológicas, filosóficas e políticas, de acordo com o previsto no artigo 10.

Os programas que recorram à interatividade (nomeadamente através de e-mails ou SMS) não podem desacreditar ou valorizar qualquer doutrina ideológica, ou qualquer candidato (artigo 11). Os editores devem, também, assegurar um processo de seleção, de moderação e de tratamento das intervenções interativas do público que permita evitar a valorização de qualquer candidato ou partido político.

Também os debates organizados tanto na rádio como na televisão devem ter esse mesmo carácter equilibrado, o qual deve ser assegurado pelo editor. Os debates devem revestir um cariz contraditório, quer pela difusão de peças relativas a diversas listas, quer pela organização de debates com a presença de diversos candidatos de listas diferentes ou de candidatos e jornalistas, quer pela confrontação entre candidatos e cidadãos não candidatos.

Nos termos do artigo 12, em princípio, os debates reúnem todas as listas de candidatos democráticos à eleição. Se, por razões práticas de organização dos debates, for necessário limitar o número de participantes nestes, esta limitação será estabelecida com base em critérios objetivos, razoáveis e proporcionais, com a finalidade de dar voz ao maior número possível de tendências democráticas.

Salvo casos urgentes devidamente justificados por circunstâncias extraordinárias, e à semelhança do que ocorre com as sondagens eleitorais, os editores devem abster-se de difundir debates eleitorais na véspera da realização das eleições.

O artigo 13 do regulamento impõe aos editores que assegurem a visibilidade das listas que se apresentem pela primeira vez, das que não tenham conseguido eleger nenhum dos seus membros nas eleições precedentes e das que, com base nos critérios objetivos, razoáveis e proporcionais referidos acima, não tenham conseguido ter acesso aos debates organizados nos termos do artigo 12.

Realce-se ainda que, nos termos do artigo 14, os editores não devem dar acesso aos respetivos serviços de média audiovisual aos representantes de partidos, movimentos ou tendências políticas que defendam ideias não democráticas ou doutrinas e mensagens: que constituam um insulto às convicções de outros; que incitem à discriminação, ao ódio ou à violência contra uma pessoa, um grupo ou uma comunidade em razão do sexo, raça, cor, ascendências ou origem nacional ou étnica; que neguem, minimizem, justifiquem ou aprovem o

¹⁰ A título de exemplo, é possível aceder, [aqui](#), ao *dispositif électoral* da RTBF para a cobertura mediática das eleições que ocorreram em abril de 2019.

genocídio cometido pelo regime nacional-socialista alemão durante a Segunda Guerra Mundial ou qualquer outra forma de genocídio; que façam distinção, no gozo de direitos e liberdades reconhecidos pela Convenção Europeia, fundada no sexo, faça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, origem nacional ou social ou pertença a uma minoria nacional; que tenham por finalidade a destruição ou a limitação dos direitos e liberdades garantidos pela ordem jurídica belga.

As violações às leis, decretos e regulamentos em matéria audiovisual são apreciadas pelo *Collège d'autorisation et de controle*, uma vez que essa incumbência lhe foi atribuída pelo 12.º do § 1.º do artigo 136 do [*Décret coordonné sur les services des médias audiovisuels*](#),

Na página do CSA na *Internet* é possível aceder a algumas decisões deste órgão, nomeadamente [esta](#), na sequência de uma queixa sobre a representação partidária nos debates eleitorais realizados por uma estação televisiva em 2014, a propósito das eleições regionais, federais e europeias.

Espanha

Em Espanha a referência legal mais direta aos debates televisivos no âmbito de campanhas eleitorais encontra-se na [*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General \(LOREG\)*](#), cujo [artículo 66](#), sob a epígrafe «garantia de pluralismo político e social», determina que o respeito pelo pluralismo político e social, bem como pela igualdade, proporcionalidade e neutralidade informativa na programação dos meios de comunicação social em período eleitoral, é garantido pela organização dos referidos meios e pelo seu controlo legalmente previsto, sendo que das deliberações dos órgãos de administração dos referidos meios de comunicação no período eleitoral cabe recurso para a *Junta Electoral* competente. Por outro lado, prevê que as estações privadas também devem respeitar os princípios do pluralismo e da igualdade durante o período eleitoral, bem como os princípios da proporcionalidade e da neutralidade informativa nos debates e entrevistas eleitorais e nas informações relativas à campanha eleitoral, de acordo com as instruções que a *Junta Electoral* competente determinar.

Existem *Juntas Electorales Provinciales*, *Juntas Electorales de Zona*, *Juntas Electorales de Comunidades Autonomas* e a *Junta Electoral Central*, competentes para os diversos tipos de eleições. A [*Junta Electoral Central*](#) é a mais elevada entidade reguladora em matéria de eleições e a única que tem caráter permanente. Funciona junto da câmara baixa do Parlamento espanhol, o *Congreso de los Diputados*, e é composta por oito vogais magistrados do [*Tribunal Supremo*](#), designados pelo [*Consejo General del Poder Judicial*](#), e cinco vogais catedráticos de direito ou de ciência política e sociologia, no ativo, designados por proposta de força política com representação no *Congreso de los Diputados*. Os vogais são designados nos 90 dias seguintes à constituição do *Congreso de los Diputados* e elegem, de entre os magistrados, os respetivos Presidente e Vice-Presidente. O Presidente exerce as funções em exclusividade. O Secretário da *Junta* é o Secretário-Geral do *Congreso*.

A [*Junta Electoral Central*](#) emitiu a [*Instrucción 4/2011*](#), de 24 de marzo, de interpretação do *artículo 66* da LOREG no tocante às garantias de respeito pelos princípios de pluralismo, igualdade, proporcionalidade e neutralidade informativa pelos meios de comunicação social em período eleitoral, a qual foi depois alterada pela [*Instrucción 1/2015*](#), de 15 de abril.

Nos termos da referida *Instrucción*, cabe à direção dos meios de comunicação social, quer públicos quer privados, decidir sobre a realização de entrevistas e debates eleitorais, mas, realizando-os, têm de o fazer com respeito pelos princípios do pluralismo político, da neutralidade informativa, da igualdade e da proporcionalidade.

Nesse sentido, a [*Instrucción 4/2011*](#) determina que, na organização dessas entrevistas ou debates, os meios de comunicação públicos e privados devem ter especialmente em conta os resultados obtidos nas últimas eleições equivalentes. Assim, caso um órgão de comunicação social decida realizar um debate entre as duas candidaturas que obtiveram maior número de votos nas eleições anteriores equivalentes, deve realizar outros debates bilaterais ou plurilaterais ou proporcionar informação compensatória suficiente sobre as demais candidaturas que também tenham obtido representação nessas eleições.

Em 2015, com o surgimento de novas forças políticas, em especial o *Podemos* e o *Ciudadanos*, entendeu-se que aquela lógica deixou de fazer sentido e que, atentos os princípios de pluralismo político e igualdade, havia que reconhecer como grupo político significativo as formações políticas concorrentes às eleições que não alcançaram representação nas últimas eleições equivalentes mas que obtiveram em processos eleitorais recentes na mesma área territorial resultados que demonstram amplo apoio por parte dos eleitores. Nesse sentido, foi aprovada a [*Instrucción 1/2015*](#), nos termos da qual se considera grupo político significativo a formação política que tenha obtido um número de votos igual ou superior a 5% dos votos válidos expressos em processos eleitorais recentes na mesma área territorial. No caso de coligações eleitorais, estas só podem ser consideradas grupo político significativo quando pelo menos um dos partidos políticos que a compõe reúna por si aquele requisito. A condição de grupo político significativo obriga os meios de comunicação públicos a dar-lhes uma cobertura informativa superior à dedicada a outras forças políticas não representadas, embora inferior à concedida às que obtiveram representação.

França

A [*Constituição*](#) francesa consagra, no seu [*artigo 1*](#), o princípio da igualdade, em termos gerais, e, no seu [*artigo 34*](#), o princípio do pluralismo e independência dos meios de comunicação social.

Por sua vez, a [*Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication \(Loi Léotard\)*](#), consagra o direito à liberdade de expressão nos meios de comunicação social.

Esta lei criou o [*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*](#) (CSA), entidade pública independente que garante o exercício da liberdade de comunicação. Esta entidade assumiu, desde o dia 1 de janeiro de 2022, a designação de *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (Arcom).

De entre as atribuições da agora Arcom destacam-se as de assegurar a igualdade de tratamento e as de garantir a independência e a imparcialidade do setor público da comunicação audiovisual, a qualidade e a diversidade dos programas, bem como a honestidade, independência e o pluralismo da informação e dos programas.

Nos termos do [artigo 13](#) da *Loi Léotard*, assegura também a defesa da pluralidade de pensamento e de opinião nos programas de rádio e televisão, principalmente em programas de informação política e geral.

O [artigo 16](#) da mesma lei comete à Arcom a definição das regras sobre as condições de produção, de programação e de difusão de emissões relativas às campanhas eleitorais, dirigindo recomendações aos editores dos canais de rádio e de televisão.

Em 2011, o então CSA aprovou a [*Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale*](#), cujo âmbito de aplicação abrange todas as eleições, podendo ser adotadas recomendações específicas para cada ato eleitoral.

O [artigo 2](#) desta deliberação fixa um princípio de equidade no tratamento das candidaturas, princípio que tem que ser observado nas seis semanas antes da data fixada para as eleições, devendo ser respeitado pelas televisões públicas e privadas e aplicando-se a todos os tipos de programas. Assim, os candidatos ou lista de candidatos, os seus apoiantes, os partidos e agrupamentos políticos devem não só receber o mesmo tipo de tratamento como também ter um acesso igualitário aos meios audiovisuais. Este acesso deve ser garantido tanto ao nível nacional como ao nível do círculo pelo qual se candidatam.

Na sua [página](#) na *Internet*, a Arcom disponibiliza informação sobre as regras relativas à salvaguarda do pluralismo político pelos órgãos de comunicação audiovisual durante o período de eleições.

O respeito pela equidade entre as listas de candidatos ou entre os próprios candidatos é apreciado pela Arcom ao longo de todo o período eleitoral, podendo emitir avisos, quando se lhe afigure que o princípio da equidade não pode ser respeitado, tendo em conta, nomeadamente, desequilíbrios já constatados.

O princípio da equidade implica que os serviços de televisão atribuam tempo de uso da palavra ou de transmissão aos candidatos (ou partidos políticos) e seus apoiantes, tendo em consideração a sua representatividade e o seu efetivo envolvimento na campanha.

Esta ponderação da equidade baseia-se em dois fatores: a representatividade dos candidatos, em particular, os resultados do candidato ou da sua formação política nas últimas eleições; e a capacidade de demonstrar

concretamente o seu envolvimento na campanha (organização de reuniões públicas, participação em debates, designação de um mandatário de campanha e, de um modo geral, qualquer iniciativa que permita chamar a atenção do público para o seu programa eleitoral).

As televisões e as rádios devem assegurar um equilíbrio entre o tempo de antena que é dado ao Governo e à oposição, garantindo condições de equidade em termos de programação. Devem ainda garantir tempo de antena aos partidos ou coligações políticas e aos candidatos que não se encontrem em nenhuma destas situações.

No entanto, os canais de televisão, públicos e privados, não são obrigados a transmitir debates com todos os candidatos em simultâneo. Dependendo do número de candidatos e de partidos políticos, os diversos órgãos de comunicação audiovisual organizam os seus debates, cabendo à Arcom a tarefa de supervisionar o cumprimento dos princípios de equidade e pluralismo.

As recomendações específicas adotadas pelo CSA para as últimas eleições legislativas realizadas em França, que ocorreram em junho de 2017, constam da [*Décision n° 2017-253 du 17 mai 2017 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives de juin 2017*](#), que se centra principalmente na questão da emissão de tempos de antena e a sua repartição equitativa pelos diversos partidos e agrupamentos políticos, não contendo regras específicas, por exemplo, sobre a organização de eventuais debates eleitorais que os canais de comunicação audiovisual pretendam realizar.

Em face das eleições presidenciais que vão realizar-se em 2022, a Arcom aprovou a [*Recommandation n° 2021-03 du 6 octobre 2021 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux services de communication audiovisuelle en vue de l'élection du Président de la République*](#).

Também o [*Code électoral*](#) fixa, no seu [*artigo L167-1*](#), as regras a aplicar à campanha eleitoral para as eleições legislativas, colocando à disposição dos partidos e agrupamentos políticos as emissões do serviço público de comunicação audiovisual durante a campanha eleitoral e prevendo as regras de distribuição dos respetivos tempos de antena.

Irlanda

Na Irlanda, os debates políticos não estão especificamente regulados. Contudo, os canais de transmissão de rádio e televisão estão obrigados ao cumprimento de regras e princípios no sentido de assegurar que tais transmissões mantenham padrões de qualidade adequados.

Assim, o [*Broadcasting Act 2009*](#) prevê, na [*section 39*](#), que todas as entidades transmissoras de conteúdos devem garantir que:

1. Todos os conteúdos transmitidos são apresentados de forma objetiva e imparcial e sem conter manifestações dos pontos de vista pessoais do transmissor;
2. O tratamento dos assuntos atuais efetuado nas transmissões, incluindo matérias de controvérsia pública ou sob o escrutínio público, é justo para com todos os interesses envolvidos.

A norma estabelece ainda que é permitida a transmissão de conteúdos político-partidários, desde que tal não implique o favorecimento injustificado de um determinado partido político em detrimento de outro(s), nomeadamente no que respeita ao tempo de transmissão concedido.

À semelhança do que acontece no Reino Unido, a regulamentação e o controlo sobre os conteúdos divulgados pela comunicação social são realizados de forma não normativa. No caso da Irlanda, este papel é desempenhado pela [Broadcasting Authority of Ireland \(BAI\)](#). A BAI é, como tal, a entidade reguladora do setor das telecomunicações na Irlanda, cabendo-lhe, entre outros, a elaboração de códigos e de regras e a monitorização e imposição do cumprimento, pelas entidades de comunicações licenciadas, dos códigos e as regras aprovados¹¹.

De facto, de acordo com a [section 42\(1\)](#) do diploma, a BAI tem competência para preparar e, sempre que se justifique, rever um código ou códigos que regule(m) os padrões e a prática a seguir pelos serviços de comunicações (o designado *broadcasting code*). Neste seguimento, a [section 42\(2\)](#) determina quais as previsões que devem ser incluídas no *broadcasting code*, onde se incluem, nomeadamente, as seguintes obrigações:

1. Todas as notícias devem ser transmitidas e apresentadas de forma objetiva e imparcial, sem conter nenhuma expressão que indique a opinião do repórter que a divulgue [(a)];
2. O tratamento da informação a transmitir, inclusivamente quanto a matérias publicamente controversas ou que estejam em debate público, deve ser efetuado de forma justa relativamente a todos os interesses envolvidos [(b)];
3. A entidade do setor da comunicação, na concessão dos direitos de antena aos partidos políticos, não deve dar preferência injustificada a um partido em detrimento de outro(s) [(e)].

Acresce que, de acordo com a [Section 41\(3\)](#) do *Broadcasting Act*, uma entidade do setor da comunicação está proibida de publicar/emitir publicidade direcionada para fins políticos.

Cumpra ainda referir que a BAI publicou vários códigos, entre os quais o [Code of Fairness, Objectivity & Impartiality](#), cuja regra n.º 27 determina que a cobertura de uma eleição ou de um referendo deve cumprir as orientações gerais e os códigos de prática aprovados periodicamente pela BAI. São ainda relevantes, no âmbito da matéria aqui em causa, fazer menção às seguintes obrigações estabelecidas no *Code of Fairness, Objectivity & Impartiality*:

1. Tratamento justo pela entidade de comunicação de todos os envolvidos nas matérias abordadas (regra n.º 3);
2. Não distorção do contexto ou do significado de uma entrevista original no decurso do processo de edição (regra n.º 9);

¹¹ Conforme referido na [página institucional da BAI](#), no separador «About Us», em <https://www.bai.ie/en/about-us/#al-block-1>

3. Apresentação das notícias e dos assuntos atuais com a precisão devida (ponto n.º 17);
4. Não representação dos factos e dos pontos de vista de forma enganadora (ponto n.º 19);
5. Proibição do apresentador de uma notícia expressar as suas opiniões pessoais sobre o assunto em apresentação (ponto n.º 21).

De modo a estabelecer uma orientação quanto à aplicação da regra n.º 27 do *Code of Fairness, Objectivity & Impartiality*, a BAI publicou o documento intitulado «[Guidelines for Coverage of General, Presidential, Seanad, Local & European Elections](#)». O ponto n.º 10 deste documento versa especificamente sobre as transmissões de partidos políticos, determinando que estas são permitidas, mas não obrigatórias, durante as campanhas eleitorais, sendo certo, contudo, que, se as entidades de comunicações decidirem transmiti-las, devem fazê-lo de uma forma equitativa relativamente a todos os partidos políticos, nomeadamente garantindo que aos momentos em que são transmitidas correspondem níveis de audiência semelhantes. Refere-se ainda na norma que, de modo a garantir que um conteúdo de um partido político não se confunda com publicidade, a sua transmissão não pode ter como contrapartida um pagamento ou equivalente pelo partido político em causa.

Itália

O [articolo 4 da Legge n.º 28/2000, 22 febbraio](#) – *Comunicazione politica radiotelevisiva e messaggi radiotelevisivi autogestiti in campagna elettorale* (Comunicação política de rádio e televisão e mensagens de rádio e televisão autogeridas em campanhas eleitorais) – regula os debates televisivos em Itália durante a campanha eleitoral.

Cabe referir ainda o [articolo 1.º do Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 208](#) - *Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realta' del mercato*. (Transposição da Diretiva EU 2018/1808) – relativo aos «princípios gerais para a prestação de serviços de comunicação social audiovisual e rádio digital e serviços de plataforma de partilha de vídeo».

A partir da data da convocação das eleições, a comunicação política na rádio e televisão assume as seguintes formas: fóruns políticos, debates, mesas redondas, apresentações em contraditório de candidatos e programas políticos, entrevistas e qualquer outra forma que permita o confronto de posições políticas e candidatos concorrentes.

A [Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi](#) (Comissão Parlamentar para a orientação geral e supervisão dos serviços de rádio e televisão) e a [Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni](#) (Autoridade para a garantia nas comunicações), são as entidades reguladoras.

Após consulta mútua, e cada uma dentro da sua esfera de competência, estas regulam a repartição do espaço entre os atores políticos, de acordo com os seguintes critérios:

- a) para o período entre a data de convocação das assembleias de voto e a data de apresentação das candidaturas, os espaços serão distribuídos entre os partidos políticos presentes nas assembleias a renovar, bem como entre os que não estão representados nas mesmas, desde que estejam presentes no Parlamento Europeu ou num dos dois ramos do Parlamento (Câmara dos Deputados e Senado);
- b) para o período entre a data de apresentação de candidaturas e a data de encerramento da campanha eleitoral, os espaços são atribuídos de acordo com o princípio da igualdade de oportunidades entre coligações e entre listas concorrentes que tenham apresentado candidaturas em círculos eleitorais ou distritos que abranjam pelo menos um quarto dos eleitores chamados a consulta, sem prejuízo da possível presença de partidos políticos representando minorias linguísticas reconhecidas, tendo em conta o sistema eleitoral a ser aplicado e a área territorial de referência;
- c) para o tempo entre a primeira e a segunda votação no caso de uma segunda volta, os espaços serão distribuídos igualmente entre os dois candidatos aprovados;
- d) para o referendo, os espaços são divididos igualmente entre aqueles a favor e aqueles contra a questão do referendo.

A partir da data de apresentação das candidaturas para as eleições políticas (Parlamento, bicameral: Câmara dos Deputados e Senado), os organismos nacionais de rádio e televisão podem transmitir mensagens autogeridas para a apresentação não contraditória de listas e programas, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela Comissão e pela Autoridade, com base nos seguintes critérios:

- a) os espaços para as mensagens são distribuídos entre os diferentes sujeitos políticos, em condições de igualdade, inclusive no que diz respeito às faixas horárias de transmissão;
- b) as mensagens são organizadas de forma autogestionária, são transmitidas gratuitamente e devem ter uma duração suficiente para justificar a apresentação de um programa ou de uma opinião política e, em qualquer caso, entre um e três minutos para as estações de televisão e entre 30 e 90 segundos para as estações de rádio, à escolha do candidato;
- c) as mensagens não podem interromper outros programas, nem ser interrompidas, têm o seu próprio lugar independente na programação e são transmitidas em formatos apropriados, com um máximo de quatro formatos por dia de programa;
- d) as mensagens não são tidas em conta no cálculo dos limites legais de publicidade;
- e) cada mensagem só pode ser transmitida uma vez em cada formato;
- f) nenhuma entidade política pode transmitir mais do que duas mensagens em cada dia de programação;
- g) cada mensagem deve conter a indicação «mensagem autogerida» e a indicação do comitente.

A transmissão das mensagens autogeridas, anteriormente referidas, é obrigatória para o concessionário público, que fornecerá aos candidatos as instalações técnicas necessárias para a produção dessas mensagens.

Os emittentes nacionais de rádio e televisão devem informar a Autoridade, o mais tardar no quinto dia após a data referida no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 28/2000, da posição dos formatos na programação. Até à conclusão das operações eleitorais, qualquer alteração subsequente será comunicada à mesma Autoridade com pelo menos cinco dias de antecedência.

De acordo com a lei, duas instituições têm o direito de disciplinar e controlar a campanha eleitoral: a [*Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*](#) (campo público) e a [*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*](#) (campo privado). Estabelecem as regras para o domínio público com um acto específico para cada campanha. A Comissão controla a correta aplicação das regras e pode sancionar o não cumprimento das mesmas.

O mercado italiano da radiodifusão é dominado por dois grandes grupos de media: Mediaset, uma emissora privada, e Radiotelevisione Italiana (RAI), uma emissora pública. A RAI opera 27 estações de televisão e 12 canais de rádio, incluindo três canais de televisão principais: Rai1, Rai2, Rai3 e o canal de notícias Rai News24. A comissão de supervisão parlamentar RAI é responsável pela supervisão das atividades da emissora pública, prestando esclarecimentos jurídicos durante as eleições e adotando diretrizes específicas para a cobertura da campanha eleitoral. O Diretor-geral da RAI é nomeado pelo Parlamento.

A principal entidade reguladora dos meios de comunicação social é a autoridade reguladora nacional para o sector das comunicações (AGCOM), que é responsável pela supervisão da conformidade da RAI e dos meios de comunicação social privados com a legislação relativa aos meios de comunicação social. AGCOM é composta por cinco membros, cujo Diretor é nomeado pelo Presidente sob proposta do Presidente do Conselho de Ministros, em acordo com o Ministro do Desenvolvimento Económico. A Câmara dos Deputados e o Senado elegem quatro membros com a maioria dos votos, que são então nomeados pelo Presidente.

As campanhas nos meios de comunicação social são estritamente regulamentadas pela lei sobre *par condicio* (igualdade de tratamento)¹², que foi ainda complementada pelos regulamentos da AGCOM e da Comissão Parlamentar de Fiscalização da RAI. *Par condicio* permite que todos os atores políticos e candidatos beneficiem de condições iguais na apresentação do seu programa eleitoral.¹³

Portugal

Considerando que a [*Constituição da República Portuguesa*](#) materializa os princípios basilares do nosso ordenamento jurídico, cumpre, em primeiro lugar, indicar os vários artigos aí presentes que assumem uma particular relevância nesta matéria:

¹² [Lei n.º 28/2000, de 22 de fevereiro](#)¹² - *Disposizioni per la parita' di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (Disposições para a igualdade de acesso aos meios de comunicação durante as campanhas eleitorais e referendárias e para a comunicação política).

¹³ Informação retirada do Relatório OSCE sobre as eleições parlamentares de 2018: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/386115.pdf>

O [artigo 13.º](#) reconhece o princípio da igualdade. Como sustentam Jorge Miranda e Rui Medeiros, a «igualdade aqui proclamada é a igualdade perante a lei, dita por vezes igualdade *jurídico-formal*, e ela abrange, naturalmente, quaisquer direitos e deveres existentes na ordem jurídica portuguesa.¹⁴» (itálico dos autores).

Notam, ainda, os mesmos autores que, «Não obstante o artigo 13.º da Constituição, na esteira das fórmulas oitocentistas, falar em igualdade dos cidadãos, é óbvio que o princípio não pode deixar de se projectar sobre as pessoas colectivas e sobre os grupos não personalizados; as regras sobre o tempo de antena e sobre a igualdade das candidaturas [[artigos 40.º¹⁵](#) e [113.º¹⁶](#), n.º 3, alínea b)] são disso mesmo afloramentos. E, inclusive, projecta-se nas relações entre entidades públicas e privadas.¹⁷».

Relativamente à liberdade de expressão e informação enunciada no [artigo 37.º](#), defendem Jorge Miranda e Rui Medeiros que, «(...) encontra-se nela sempre uma vertente negativa – não sofrer impedimentos, nem discriminações (n.º 1, *in fine*) – e uma vertente positiva – o direito de expressão, pura e simplesmente, e de utilização dos meios adequados próprios do tempo presente. Envolve faculdades de exigir e faculdades de agir.¹⁸».

«(...) Direitos especiais de expressão vêm a ser o direito de resposta e de rectificação (n.º 4), os direitos de antena e de réplica política (artigo 40.º) e a liberdade de propaganda eleitoral [artigo 113.º, n.º 3, alínea a)], mas sobretudo – correlacionada com a liberdade de informação – a liberdade de imprensa (em sentido lato) ou liberdade de comunicação social¹⁹», valor concretizado no [artigo 38.º](#).

Por seu turno, vem o [artigo 39.º](#) enunciar que a regulação da comunicação social compete a uma entidade administrativa independente que, atualmente, corresponde à [Entidade Reguladora para a Comunicação Social \(ERC\)](#).

Já no âmbito da legislação ordinária, o articulado da [Lei n.º 14/79, de 16 de maio](#) (texto consolidado), Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR), também explana os princípios gerais orientadores da campanha eleitoral e da propaganda eleitoral, entre os quais: a igualdade de oportunidades das candidaturas ([artigo 56.º](#)); a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas ([artigo 57.º](#)); a liberdade de expressão e de informação ([artigo 58.º](#)); o direito de antena ([artigo 62.º](#)); a distribuição dos tempos reservados ([artigo 63.º](#)); as publicações de carácter jornalístico ([artigo 64.º](#)). A LEAR qualifica e pune a violação de deveres de neutralidade e imparcialidade ([artigo 129.º](#)) e a violação dos deveres das estações de rádio e televisão ([artigo 132.º](#)).

¹⁴ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. 3 tomos. ISBN 972-32-1308-7 (tomo I), pág. 120.

¹⁵ Artigo que preceitua sobre os direitos de antena, de resposta e de réplica política.

¹⁶ No teor desta norma são positivados os princípios gerais de direito eleitoral.

¹⁷ *Idem*, pág. 121.

¹⁸ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. 3 tomos. ISBN 972-32-1308-7 (tomo I), pág. 428.

¹⁹ *Idem*, pág. 429.

A [Lei n.º 27/2007, de 30 de julho](#) (texto consolidado), tem por objeto, como dispõe o [artigo 1.º](#), regular o acesso e o exercício de atividades de comunicação social audiovisual, nomeadamente de televisão e de serviços audiovisuais a pedido, bem como certos aspetos relativos à oferta ao público de serviços de plataformas de partilha de vídeo e dos respetivos conteúdos.

Em particular, o n.º 1 do [artigo 9.º](#) enuncia os «fins da atividade de televisão, consoante a natureza, a temática e a área de cobertura dos serviços de programas televisivos disponibilizados:

- a) Contribuir para a informação, formação e entretenimento do público;
- b) Promover o exercício do direito de informar, de se informar e de ser informado, com rigor e independência, sem impedimentos nem discriminações;
- c) Promover a cidadania e a participação democrática e respeitar o pluralismo político, social e cultural;
- d) Difundir e promover a cultura e a língua portuguesas, os criadores, os artistas e os cientistas portugueses e os valores que exprimem a identidade nacional;
- e) Contribuir para assegurar os princípios da tolerância, da solidariedade, da não discriminação e da coesão social;
- f) Assegurar, em todas as suas emissões, um nível elevado de proteção dos consumidores.».

E, o [Capítulo VI](#) (artigos 58.º a 69.º) afirma os direitos de antena, de resposta e de réplica política.

A [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#) substancializa o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial.

Em conformidade com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, as suas disposições aplicam-se a todos os órgãos de comunicação social que estão sujeitos à jurisdição do Estado português, independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada e aos atos eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para os órgãos das autarquias locais e aos referendos nacionais.

Determina, ainda, esta lei as matérias intrínsecas aos debates televisivos como o período eleitoral (artigo 3.º); os princípios orientadores da cobertura jornalística em período eleitoral (artigo 4.º); as regras jornalísticas (artigo 5.º); a igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 6.º); os debates entre candidaturas (artigo 7.º) e os tempos de antena (artigo 8.º).

Como preceitua o artigo 9.º da [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#) conjugado com os artigos 63.º a 65.º dos [Estatutos da ERC](#), os representantes das candidaturas que as considerem prejudicadas pela atuação dos órgãos de comunicação social desconforme às disposições desta lei podem reclamar, em exposição devidamente fundamentada, para a [Comissão Nacional de Eleições \(CNE\)](#). Este órgão, no prazo de 48 horas a contar do recebimento de qualquer queixa, endereça-a acompanhada do seu parecer à [Entidade Reguladora da Comunicação Social \(ERC\)](#) que, no quadro das suas competências, aprecia a queixa e, quando necessário, adota diretivas, recomendações e decisões.

Relativamente à CNE, a [Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro](#) (texto consolidado), procedeu à criação deste órgão independente, sendo que o mesmo exerce a sua competência relativamente a todos os atos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local.

Por conseguinte, de acordo com o n.º 1 do [artigo 5.º](#), compete a este órgão, entre outros: assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais [alínea d)]; registar a declaração de cada órgão de imprensa relativamente à posição que assume perante as campanhas eleitorais [alínea e)] e; proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas [alínea f)].

Quanto à ERC, os seus Estatutos foram aprovados em anexo à [Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro](#). Em concreto, o artigo 8.º identifica as diferentes atribuições no domínio da comunicação social reconhecidas a esta entidade administrativa independente, entre outras: _garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social [alínea e)] e; assegurar o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política [alínea f)].

O Capítulo V dos [Estatutos](#) desta entidade (artigos 53.º a 65.º) descreve os procedimentos de regulação e supervisão e, o Capítulo VI (artigos 66.º a 72.º) institui sobre a responsabilidade.

A ERC, no cumprimento do estatuído no n.º 6 do artigo 65.º dos seus estatutos, publicita seu sítio na *internet* as deliberações que tratam, respetivamente, dos debates televisivos eleitorais e dos princípios do pluralismo e isenção no cumprimento do serviço público de televisão de que são exemplo a [Deliberação ERC/2019/303 \(PLU-TV\)](#); a [Deliberação ERC/2019/277 \(PLU-TV\)](#); a [Deliberação ERC/2019/252 \(PLU-TV\)](#); a [Deliberação ERC/2019/232 \(PLU\)](#); a [Deliberação n.º 5/PLU-TV/2011](#). No portal da ERC é igualmente possível encontrar os [relatórios de regulação](#), os [relatórios sobre a cobertura jornalística das eleições](#) e os [relatórios de avaliação da observância do princípio do pluralismo político](#).

Prescreve o [artigo 26.º](#) da Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei de Televisão e de Serviços Audiovisuais a Pedido) que, a liberdade de expressão do pensamento através dos serviços de programas televisivos e dos serviços audiovisuais a pedido integra o direito fundamental dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à democracia e ao desenvolvimento social e económico do País.

O exercício da atividade de televisão e dos serviços audiovisuais a pedido assenta na liberdade de programação, não podendo a Administração Pública ou qualquer órgão de soberania, com exceção dos tribunais, impedir, condicionar ou impor a difusão de quaisquer programas, salvo as exceções previstas na lei.

Os limites à liberdade de programação encontram-se descritos no [artigo 27.º](#) da mesma lei. São estes: o respeito pela dignidade da pessoa humana, os direitos específicos das crianças e jovens, assim como os direitos, liberdades e garantias fundamentais.

A alínea a) do n.º 2 deste artigo estabelece que, os serviços de comunicação social audiovisual não podem, através dos elementos de programação, incitar à violência ou ao ódio contra grupos de pessoas ou membros desses grupos em razão do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, deficiência, idade, orientação sexual ou nacionalidade.

Embora, no período eleitoral os órgãos de comunicação social, em conformidade com o disposto no artigo 4.º da [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#), gozam de liberdade editorial e de autonomia de programação devem, no exercício da sua atividade, obedecer:

- Às regras jornalísticas mencionadas no artigo 5.º do mesmo diploma, tais como:
 - O tratamento editorial das várias candidaturas deve respeitar os direitos e os deveres consagrados na legislação que regula a atividade dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social, bem como os respetivos estatutos e códigos de conduta (n.º 1);
 - Os atos de propaganda e os tempos da antena dos candidatos ou partidos são da sua iniciativa e inteira responsabilidade e não se confundem com o trabalho editorial (n.º 2);
 - Os órgãos de comunicação social que integrem candidatos ao ato eleitoral como colaboradores regulares, em espaço de opinião, na qualidade de comentadores, analistas, colunistas ou através de outra forma de colaboração equivalente, devem suspender essa participação e colaboração durante o período da campanha eleitoral e até ao encerramento da votação (n.º 3).
- À igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas prescrita no artigo 6.º da [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#). Este princípio deve ser observado pelos órgãos de comunicação social, durante o período de campanha eleitoral, através do equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo relativos às diversas candidaturas, tendo em conta a sua relevância editorial e, de acordo com as possibilidades efetivas de cobertura de cada órgão.

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho](#), no período eleitoral os debates entre candidaturas promovidos pelos órgãos de comunicação social obedecem ao princípio da liberdade editorial e de autonomia de programação, devendo ter em conta a representatividade política e social das candidaturas concorrentes, sendo que, esta é aferida pela representação que a candidatura obteve nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata.

Estatui o n.º 3 da mesma norma que, os órgãos de comunicação social, no exercício da sua liberdade editorial, podem incluir outras candidaturas nos debates que venham a promover.

Atento o princípio da liberdade editorial e de autonomia de programação, o número de participantes nos debates pode variar, entre dois ou mais candidatos ou representantes de partidos. Damos como exemplo os debates televisivos relativos às eleições autárquicas de 2021 que tiveram lugar nos canais de televisão - [Rádio e Televisão de Portugal \(RTP\)](#) e [Televisão Independente \(TVI\)](#).

Reino Unido

No Reino Unido, muito embora não exista regulação concreta sobre debates políticos, existe, contudo, regulação específica aplicável aos serviços de comunicação durante o período de campanha eleitoral.

Neste seguimento, o [Communications Act 2003](#)²⁰ impõe o cumprimento, pelas entidades de comunicações que transmitam programas de rádio ou televisivos, de requisitos especiais de imparcialidade, com exclusão da manifestação de opiniões ou dos pontos de vista do apresentador, sempre que sejam abordadas matérias de controvérsia política ou de políticas públicas atuais ([section 320](#)). Por outro lado, prevê este diploma que a licença a conceder aos canais televisivos de serviço público ou de serviço nacional de rádio deva incluir a regulação sobre as condições que determinem a inclusão, em tal canal ou serviço de transmissões, de emissões de partidos políticos, bem como as regras a respeitar pelo detentor da licença ([section 333](#)).

De acordo com a [section 319](#) deste diploma, em conjugação com a [section 107](#) do [Broadcasting Act 1996](#)²¹, o [Office of Communications](#) (designado doravante por *Ofcom*), regulador britânico do setor dos serviços de comunicação, está obrigado a elaborar e publicar um código para a televisão e para a rádio, no qual se prevejam normas relacionadas com os requisitos a cumprir pelos programas a transmitir, o patrocínio, o posicionamento dos produtos nos programas de televisão, a imparcialidade e a privacidade.

Nesse seguimento, o *Ofcom* aprovou o [Ofcom Broadcasting Code](#), aplicável a todos os programas transmitidos a partir das 23h do dia 31 de dezembro de 2020, e que estabelece os princípios, regras e padrões a ser cumpridos obrigatoriamente pelos serviços de transmissão de rádio ou televisivos. A [Section Six](#) deste Código versa sobre os requisitos especiais de imparcialidade e sobre outras normas que devem ser respeitadas durante o período de eleições e de referendos, a saber:

1. Devem ser cumpridos os princípios da imparcialidade e da precisão devida, previstos na [Section Five](#), e aplicáveis ao período de eleições e referendos por via da remissão constante expressamente na [Section Six](#) (6.1). Refira-se que o cumprimento do princípio da imparcialidade devida não implica necessariamente uma concessão igualitária do tempo de antena a cada posição política, mas antes que não se favoreça inadequadamente uma posição em detrimento da outra. A forma de cumprimento deste princípio pode variar conforme a natureza do assunto em discussão, o tipo de programa ou o canal transmissor, ou ainda a expectativa criada pelo público. Por seu lado, o princípio da precisão devida implica que os factos e os pontos de vista não possam ser erroneamente retratados.

²⁰ Versão atual.

²¹ Versão atual.

2. Deve ser dada a relevância devida à cobertura dos partidos políticos e dos candidatos independentes no decurso do período eleitoral, devendo para tal ser levado em linha de conta, pelas entidades de comunicações, o apoio que os partidos participantes tenham reunido no passado ou reúnam naquele momento, sem prejuízo da cobertura apropriada a conceder aos partidos e candidatos independentes que defendam posições ou perspetivas significantes (6.2).
3. A discussão e a análise sobre as eleições devem cessar com a abertura das urnas (6.4).
4. Os candidatos nas eleições no Reino Unido não devem assumir o papel de transmissores de notícias, entrevistadores ou apresentadores de qualquer tipo de programa durante o período eleitoral (6.6), sendo apenas permitidas as aparições em programas não políticos que já estivessem programadas previamente ao período eleitoral (6.7).
5. Sempre que um candidato participe num evento que tenha especial impacto no seu círculo eleitoral, as entidades de comunicações devem permitir a participação de todos os candidatos desse círculo eleitoral que tenham reunido no passado ou reúnam naquele momento apoio eleitoral significativo, e bem assim a dos candidatos independentes (6.9).

Acresce que a *Ofcom* criou um órgão designado por [Election Committee](#)²², cuja competência é a de resolver as disputas que existam entre os partidos/candidatos políticos e decidir sobre as reclamações apresentadas por violação dos princípios estabelecidos no *Broadcasting Code*.

À parte das regras suprarreferidas, os debates políticos e a forma como se desenvolvem são o resultado da negociação que se estabeleça diretamente entre os partidos políticos e os canais de transmissão. Por este motivo, só nas eleições gerais de 2010 foram transmitidos pela primeira vez debates políticos em canais de televisão, tendo em conta que, anteriormente, nunca tinha sido possível atingir um acordo entre as partes. Ao que acresce, de acordo com o documento produzido pela Biblioteca da *House of Commons* intitulado «[TV Leader's debates](#)», só na campanha eleitoral de 2019 foi transmitido um debate “cara a cara” entre o Primeiro Ministro Boris Johnson e o líder da oposição Jeremy Corbyn.

Cumpre ainda referir que, de acordo com o supramencionado documento («[TV Leader's debates](#)»), tem vindo a ser debatida a possibilidade de se constituir uma Comissão de Debates, [solução defendida](#) pela [Electoral Reform Society](#). Em 2014, a *Lords Select Committee on Communications* promoveu um inquérito relativo a este assunto, concluindo que, muito embora os debates em si sejam um sucesso, não havia sido possível encontrar argumentos positivos no sentido da introdução de uma Comissão de Debates que pudesse organizar debates futuros, tendo em conta que as entidades transmissoras já estavam obrigadas a cumprir o requisito da imparcialidade devida, particularmente no período eleitoral²³.

²² No link associado à *Election Committee* no presente documento, é possível encontrar algumas das decisões que esta entidade tomou até ao momento. De acordo com um [artigo](#) publicado pelo periódico *The Guardian*, a forma de tratamento do candidato democrata liberal Nick Clegg pelo jornalista da Sky News Adam Boulton, num debate que se travou entre segundos líderes, motivou a apresentação de mais de 700 queixas à *Ofcom*.

²³ Conforme melhor se poderá verificar no documento [Broadcast general election debates](#).

Suécia

Não houve por parte do Parlamento sueco, a um pedido do CERDP sobre a matéria de debates televisivos, uma resposta direta a este pedido, tendo sido fornecidas as seguintes informações sobre a radiodifusão na Suécia. Não existem regulamentos específicos para os emissores de radiodifusão que se apliquem apenas durante as campanhas eleitorais (incluindo os debates televisivos dos líderes partidários).

As emissoras de serviço público são obrigadas a seguir a [Lei da Rádio e Televisão](#)²⁴ e também o mandato global (decidido pelo *Riksdag*) que é implementado através de licenças de radiodifusão emitidas pelo Governo.

O mandato contém princípios e disposições relativas ao conteúdo da radiodifusão a um nível abrangente. Estes princípios e disposições são aplicáveis a todo o momento. Os princípios de imparcialidade e objetividade são exemplos disso, bem como a regra de proporcionar a oportunidade de responder a uma reclamação.

Outro exemplo é a obrigação dos emissores de serviço público de fornecerem uma visão abrangente e diferenciada das questões sociais, de modo a que os indivíduos possam formar uma opinião sobre os assuntos.

Não existe qualquer obrigação legal definida quer para o serviço público de comunicação social, quer para os meios privados de comunicação social, no sentido de proporcionar igualdade de oportunidades aos partidos/coligações/candidatos que concorrem nas eleições. Contudo, os organismos de radiodifusão de serviço público são obrigados a aderir aos termos da licença de radiodifusão emitida pelo Governo, que exigem que os organismos de radiodifusão de serviço público pratiquem o seu direito de radiodifusão de forma imparcial.

No seu sítio *web*, a Autoridade de Imprensa e Radiodifusão²⁵ definiu a forma como os radiodifusores de serviço público devem abordar a exigência de imparcialidade.

A imparcialidade significa três coisas. Se uma pessoa é claramente referida e criticada, deve ter a possibilidade de responder às críticas. Os temas ou acontecimentos controversos não podem ser tratados de forma unilateral. Um representante da «*empresa de programação*» não pode tomar posição numa questão polémica e controversa.

Durante as eleições, os organismos públicos de radiodifusão estabelecem diretrizes internas a fim de proporcionar igualdade de oportunidades aos partidos concorrentes nas eleições e cumprir a exigência de imparcialidade.

No Manual de Serviços Públicos, publicado pela Rádio Sueca (SR), consta a exigência de equilíbrio durante a cobertura de eleições políticas e referendos. Durante as eleições e referendos, os editores devem estar

²⁴ <https://www.mpr.se/globalassets/dokument/lagar-och-regler/radioandtelevisionact2016.pdf>

²⁵ Swedish Press and Broadcasting Authority; <https://www.government.se/government-agencies/swedish-broadcasting-authority/>

mais atentos ao requisito de equilíbrio nas notícias e outros programas relativos a assuntos sociais, mas não há qualquer restrição à participação de políticos em tais programas.

Em casos de debates eleitorais tradicionais, os partidos que já estão representados no parlamento podem ter uma reivindicação mais abrangente sobre a participação do que os partidos que não estão. Uma vez que os partidos no poder têm a capacidade de afetar diretamente os cidadãos com as suas políticas, há frequentemente uma preponderância de propostas dos partidos no poder em programas noticiosos.

O *Riksdag* não tem um órgão (comité/comissão) encarregado de controlar especificamente os meios de comunicação durante a campanha eleitoral.

A Comissão de Radiodifusão (*Granskningsnämnden för radio och TV*) é um órgão de decisão independente no seio da “Autoridade de Imprensa e Radiodifusão” que monitoriza os programas de rádio e televisão na Suécia.

A Comissão deve, numa base estritamente *ex post facto*, supervisionar o cumprimento do conteúdo dos programas com as disposições das leis, que regulam os serviços de radiodifusão, e as licenças concedidas pelo Governo ou pela Autoridade de Imprensa e Radiodifusão. Todos os telespectadores e ouvintes podem apresentar uma queixa à Comissão e a Comissão pode também iniciar as suas próprias investigações.

No que respeita à regulamentação dos meios de comunicação social na Suécia, a supervisão baseia-se num sistema autodisciplinar, e não em legislação. No essencial, isto significa que as próprias associações de imprensa definem as orientações éticas e profissionais e zelam pelo respeito destas orientações.

O Comité Conjunto das Associações de Imprensa (*Pressens Samarbetsnämnd*) é responsável pela elaboração do [Código de Ética da Imprensa, Rádio e Televisão na Suécia](#). O Comité é fundado por quatro organizações de meios de comunicação social na Suécia: *The Newspapers Publishers Association*, *The Magazine Publishers Association*, *The Union of Journalists* e *The National Press Club*.

Do Relatório OCSE relativo às eleições para o *Riksdag* de 2018²⁶, retemos esta informação: «A cobertura das campanhas eleitorais nos meios de comunicação social é em grande parte não regulamentada, e as regras voluntárias são implementadas por diferentes intervenientes com o objetivo de assegurar uma representação equitativa e justa dos concorrentes. Durante o período de campanha, a rádio e televisão públicas pretendem transmitir uma série de programas relacionados com as eleições a nível nacional e regional. Os concorrentes são autorizados a adquirir tempo de antena em canais de televisão privados. Embora a maioria dos interlocutores do ODIHR NAM tenha manifestado satisfação com a cobertura geral dos meios de comunicação social, incluindo durante o período eleitoral, alguns levantaram a questão do potencial impacto da desinformação no processo eleitoral. Em resposta a isto, vários meios de comunicação social, incluindo os emissores públicos, estabeleceram uma plataforma online para verificação de factos nos meios de comunicação social».

E ainda: «(...) Estas regras implicam guias especiais para jornalistas sobre como cobrir o período eleitoral e os jornalistas estão vinculados por códigos éticos e profissionais. Durante o período de campanha, a Rádio

²⁶ <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/383934.pdf>

Sueca (SR) e a Televisão Sueca (SVT) pretendem transmitir uma série de programas relacionados com as eleições a nível nacional e regional. A SVT planeia organizar um debate com os partidos políticos parlamentares e um com os dois candidatos principais para o cargo de primeiro-ministro».