



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# **Deliberação**

**ERC/2016/263 (OUT-TV)**

**Auditoria à empresa concessionária do serviço público de televisão,  
RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente ao ano de 2014**

**Lisboa  
7 de dezembro de 2016**

## **Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

### **Deliberação ERC/2016/263 (OUT-TV)**

**Assunto:** Auditoria à empresa concessionária do serviço público de televisão, RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente ao ano de 2014

#### **I. Introdução**

- 1.** O Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), nos termos do artigo 24.º, n.º 3, alínea n), dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, tem obrigação de “promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão”.
- 2.** Em execução desta tarefa, foi adjudicada à PEDRO ROQUE, SROC UNIPessoal, LDA., a realização de tal auditoria relativamente ao ano de 2014, com o objetivo de proceder à verificação do cumprimento das obrigações impostas pelo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, celebrado em 25 de março de 2008 (doravante, CCSPT), compreendendo, em concreto, elementos que permitam aferir do cumprimento das obrigações de serviço público impostas à Concessionária, bem como da transparência e proporcionalidade dos fluxos com elas relacionadas, atendendo, nomeadamente, ao previsto nas cláusulas 24.ª, 25.ª e 29.ª do CCSPT.
- 3.** Tendo, em 27 de junho de 2013, sido denunciado pela RTP o Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, assinado em 21 de agosto de 2003, a verificação das obrigações constantes do referido acordo não foi objeto de auditoria.
- 4.** Ficou estabelecido que a auditoria não compreenderia a análise de programação, entendida esta como análise e monitorização sistemática de conteúdos de programação, dado tratar-se de matéria objeto de verificação própria pela ERC e detalhadamente explanada no Relatório de Regulação referente ao ano de 2014.

5. O Relatório de Auditoria produzido pela PEDRO ROQUE, SROC UNIPessoal, LDA., deu entrada nos serviços da ERC a 23 de março de 2016.

## II. Relatório da Auditoria de 2014 – PEDRO ROQUE, SROC UNIPessoal, LDA.

6. **Do trabalho desenvolvido pelos auditores**, e conforme resulta do relatório apresentado, Anexo I do presente Projeto de Deliberação e que constitui parte integrante do mesmo, **nada chegou ao seu conhecimento que leve a concluir que não foi dado cumprimento às obrigações impostas pelo contrato de concessão** celebrado entre a RTP e o Estado Português e demais legislação, relativamente ao ano de 2014, nomeadamente no que respeita à proporcionalidade dos fluxos financeiros associados à sua execução bem como à conformidade da atuação da RTP com as boas práticas de mercado na aquisição de fatores de produção e na formação dos proveitos comerciais.
7. A auditoria realizada compreendeu uma análise exaustiva com quatro vertentes: cumprimento da missão de serviço público no âmbito do CCSPT; verificação da transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros e conformidade com as melhores práticas do mercado.
8. No âmbito da verificação do cumprimento da missão de serviço público consagrada no CCSPT, foi escrutinado o respeito pelas obrigações específicas da concessionária (Cláusula 7.<sup>a</sup>), obrigações mínimas do serviço público (Cláusulas 9.<sup>a</sup> a 14.<sup>a</sup>), obrigações institucionais (Cláusula 15.<sup>a</sup>), obrigações suplementares (Cláusula 16.<sup>a</sup>), produção interna (Cláusula 17.<sup>a</sup>), cobertura do território nacional (Cláusula 18.<sup>a</sup>), obrigações de inovação e desenvolvimento tecnológico (Cláusula 19.<sup>a</sup>), obrigações de arquivo audiovisual (Cláusula 20.<sup>a</sup>), obrigações museológicas (Cláusula 21.<sup>a</sup>), obrigações de cooperação (Cláusula 22.<sup>a</sup>) e publicidade (Cláusula 23.<sup>a</sup>).
9. De acordo com o disposto no n.º 1 da Cláusula 26.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão celebrado em 25/03/2008, o **Plano de Atividades e Orçamento (PAO) para o ano de 2014, deveria ter sido submetido à aprovação do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela área da comunicação social até 30/11/2013. Todavia, a auditoria realizada verificou que o referido documento apenas foi aprovado pelo Conselho de Administração em 23/04/2014 e enviado às referidas entidades em 02/07/2014**, dado que apenas foram emitidos os

pareceres do ROC, do Conselho Fiscal e do Conselho de Opinião, com data de 30/04/2014, 30/06/2014 e 15/05/2014, respetivamente. De acordo com as justificações apresentadas pela RTP, no próprio PAO “desde que a RTP foi considerada uma EPR dentro do perímetro (do Estado) que não consegue dar cumprimento ao prazo definido na Cláusula 26.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão em vigor. Não obstante, pela forma como é definido o Orçamento da RTP, considera-se que a aprovação da Tutela quanto ao Orçamento se encontra assegurada.” Acresce ainda, mais adiante que “... a situação atípica do ano de 2014, advém da alteração de paradigma que a Empresa está a viver: pela primeira vez a RTP deixará de receber qualquer Indemnização Compensatória, ou mais genericamente financiará a sua atividade sem qualquer transferência direta do Orçamento de Estado, pelo que terá de conseguir financiar a sua atividade ao montante de orçamento de que dispõe: mais concretamente terá de dimensionar a sua estrutura de custos à totalidade das receitas compostas por Contribuição para o Audiovisual e Receitas Comerciais.”

10. Com base no disposto no n.º 1 da Cláusula 28.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão celebrado em 25/03/2008, **o Relatório e Contas referente ao ano de 2014, deveria ter sido apresentado ao Ministro das Finanças e ao membro do Governo responsável pela área da comunicação social até 31/03/2015. Todavia, a auditoria verificou que embora o referido documento tenha sido aprovado pelo Conselho de Administração em 27/03/2015, apenas foi enviado às referidas entidades em 27/04/2015**, dado que apenas foram emitidos os pareceres do ROC, do Conselho Fiscal e do Conselho de Opinião, com data de 27/03/2015, 23/04/2015 e 30/04/2015, respetivamente.
11. O n.º 2 da Cláusula 28.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão celebrado em 25/03/2008, dispõe que o **Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público de Televisão tenha que ser submetido ao Ministro das Finanças e ao membro do Governo responsável pela área da comunicação social até 31/05/2015. Todavia, a auditoria verificou que o referido documento foi aprovado pelo Conselho de Administração em 25/05/2015 e enviado às entidades competentes apenas em 29/09/2015**, fruto dos atrasos verificados na emissão dos respetivos pareceres. Assim, a auditoria verificou que os pareceres do ROC, do Conselho Fiscal e do Conselho de Opinião, foram emitidos em 14/07/2015, 16/09/2015 e 22/06/2015, respetivamente.

**12.** A auditoria também verificou que **a RTP cumpriu, no essencial, as obrigações de emissão reguladas no CCSPTV, na vertente quantitativa, com exceção das seguintes:**

- a) Emissão de espaços regulares sobre a atividade política nacional, que tenham em conta a pluralidade e a representatividade dos partidos políticos com assento nas instituições parlamentares** [Cláusula 9.<sup>a</sup>, n.º 6, alínea d)] – De acordo com o previsto no contrato de concessão, a RTP1 obrigava-se à emissão de uma frequência mínima semanal deste tipo de programas, o que significa uma média mensal de 4. De acordo com a análise efetuada, a auditoria verificou a emissão anual de 21 programas daquele género, o que representa uma média mensal de 2, equivalente a um **incumprimento de cerca de 60%**;
- b) Emissão de um espaço de programação semanal da responsabilidade do provedor do telespectador, a emitir em horário de maior audiência, com a duração mínima de quinze minutos** [Cláusula 9.<sup>a</sup>, n.º 9, alínea g)] – De acordo com o previsto no contrato de concessão, a RTP1 obrigava-se à emissão de uma frequência mínima semanal deste tipo de programas, o que significa uma média mensal de 4. De acordo com a análise efetuada na auditoria, verificou-se a emissão anual de 41 programas daquele género, o que representa uma média mensal de 3. Acresce ainda referir que dos 41 programas emitidos a auditoria apurou que 21 tiveram uma duração inferior a 15 minutos. O Provedor tem total autonomia na escolha, preparação ou elaboração de programas sobre os quais incide a sua ação, sendo da sua responsabilidade o cumprimento da emissão do espaço previsto e duração do mesmo. De acordo com as justificações apresentadas pela RTP a frequência mínima exigida no terceiro trimestre do ano, em termos médios, não foi cumprida, quer devido ao período de férias de verão, quer ainda à necessidade de conjugação das exigências de serviço público e as necessidades de adaptação da grelha de programas ao período estival ou a épocas festivas - Natal e Fim de Ano -, tal como previsto na alínea d) e e) do nº 2 da cláusula 8.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão de 25 de março de 2008.

**13.** De acordo com a análise efetuada pela auditoria à **grelha de programação facultada pela RTP** e de modo a aferir sobre o cumprimento das métricas estabelecidas no contrato de concessão, verificou-se que **a concessionária considera, sem qualquer distinção, os programas emitidos**

**pela primeira vez e os respetivos programas com emissão repetida.** Uma vez que o contrato de concessão é omissivo quanto a esta questão, a auditoria considera ser de relevar o entendimento da concessionária.

- 14.** No ano de 2014, a **Direção de Produção não participou**, sob o ponto de vista técnico ou criativo, **na produção de programas de ficção.**
- 15.** De acordo com os relatórios internos de publicidade da RTP, a auditoria verificou que a **RTP detetou** um total de **41 situações em que foi ultrapassado o limite de emissão de publicidade comercial** de 6 minutos por hora, representando 1.959 segundos. Todavia, importa referir que para efeitos daquele cálculo a RTP considera cumprida a obrigação quando a publicidade comercial não excede 363 segundos por hora, isto é, 360 segundos (6 minutos \* 60 segundos), acrescidos de uma margem de 3 segundos respeitante aos *frames* existentes entre cada espaço. Importa referir que caso fossem considerados 360 segundos como limite, apurava-se um total de 238 situações em que aquele limite foi ultrapassado, correspondendo a um total de 2.340 segundos.
- 16.** A auditoria constatou que os **valores recebidos pela RTP relativamente à CAV resultam das comunicações que são efetuadas pelos diferentes distribuidores.** Verificou também que **a RTP tem vindo a envidar esforços no sentido de colmatar as lacunas anteriormente existentes relativamente à informação prestada.** No entanto, dada a dimensão do mercado da Eletricidade em número de Consumidores e a quantidade de Operadores que já operam em Portugal e dado que a informação de base é prestada pelos Operadores, de acordo com a opinião da auditoria externa, a RTP **deverá continuar a efetuar e a desenvolver novos testes** de Controlo.
- 17.** A auditoria verificou que **a RTP tem vindo a comunicar junto da AT os valores que se encontram por receber respeitantes à CAV para que sejam instaurados os correspondentes processos de execução fiscal.** Até à data de 31 de outubro de 2014, a RTP havia apurado o montante total de 7.589.885,80€ respeitantes aos clientes dos operadores EDP Universal, EDP Comercial e EDA- Eletricidade dos Açores.
- 18.** Relativamente aos réditos reconhecidos pela **RTP** relativos à Distribuição e pagos **pela PT Comunicações (ME0)**, a auditoria verificou que **foi celebrado, entre ambas as partes, um acordo geral de princípios, em 01/07/2011.** No referido documento **ficou estipulado que as partes se comprometiam a celebrar o contrato no prazo de 90 dias a contar da data de**

**assinatura do acordo. Contudo, verificou-se que o referido contrato apenas se veio a celebrar já em 29/10/2015.**

19. A auditoria verificou que **os valores recebidos pela RTP relativamente à Distribuição** (da Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A. e da Vodafone Portugal, S.A), **resultam das comunicações que são efetuadas pelos referidos operadores respeitantes ao número de clientes.** A auditoria verificou que **a RTP tem vindo a envidar esforços no sentido de colmatar as lacunas anteriormente existentes relativamente à informação prestada.** No entanto, dada a dimensão do mercado da Distribuição e dado que a informação de base é prestada pelos Operadores, o Relatório de Auditoria sugere que a RTP deverá continuar a efetuar e a desenvolver novos testes de Controlo.
20. A auditoria verificou que, não interpretando a norma 10.5 das Regras Complementares da Deliberação da ERC, tal como mencionado na página 168 do Relatório de Auditoria Externa à RTP para Apuramento das Obrigações Impostas Pelo Contrato de Concessão relativo ao ano de 2014, apresentado como Anexo I do presente Projeto de Deliberação, **a RTP cumpriu, no essencial, com as obrigações constantes na Deliberação 4/2014 (OUT-TV), de 2 de janeiro de 2014 (Plano Plurianual) da ERC, com exceção das seguintes:**
- a) Das 47 semanas de **emissão de conteúdos com legendagem para pessoas com deficiência auditiva** (Legendagem em teletexto), **a RTP1** não cumpriu em 5 semanas, o que representa **um incumprimento de cerca de 11%**. Nessas 5 semanas a RTP1 só executou 81% (6h30m de média) das horas de legendagem, ainda assim no cômputo do ano a empresa fez em média 10h30m/semana de legendagem;
  - b) Das 47 semanas de **emissão de conteúdos com legendagem para pessoas com deficiência auditiva** (Legendagem em teletexto), **a RTP2** não cumpriu em 7 semanas, o que representa um **incumprimento de cerca de 15%**. Nessas 7 semanas a RTP2 só executou 77% (7h45m de média) das horas de legendagem, ainda assim no cômputo do ano a empresa fez em média cerca de 17h/semana de legendagem;
  - c) Das 47 semanas de **emissão de conteúdos com interpretação por meio de língua gestual portuguesa**, **a RTP2** não cumpriu em 7 semanas, o que representa um **incumprimento de cerca de 15%** (4h54m de média) das horas de língua gestual, ainda assim no cômputo do ano a empresa fez em média cerca de 12h17m/semana de língua gestual;

- d) A RTP Informação não assegurou as 2 horas de emissão de programas de natureza informativa com interpretação por meio de língua gestual portuguesa no período compreendido entre as 19h00 e as 00h00.

### III. Relatório de Regulação de 2014 da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

21. A ERC, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão cometidas, efetua o acompanhamento anual dos serviços de programas da concessionária de serviço público, sendo as respetivas conclusões plasmadas nos Relatórios de Regulação anuais produzidos por esta entidade.
22. Do **Relatório de Regulação de 2014** sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali enunciadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas, incidindo, **sobre o serviço de programas RTP1:**
- a) A programação **da RTP1**, primeiro serviço de programas do operador de serviço público, relativa a 2014, **cumprir de um modo geral as obrigações que lhe são impostas pelos normativos aplicáveis;**
- b) Como primeiro indicador da exigida **diversidade de conteúdos**, refira-se que as suas **grelhas englobam programas pertencentes às sete grandes categorias de género consideradas na análise**. Os programas de entretenimento predominam na RTP1, em 2014, com 35,5 % da duração. Seguem-se os programas informativos e a ficção. Verifica-se, assim, uma polarização em torno destas três categorias, traduzida em quase nove em cada dez horas de emissão (89,6 %). Infantis/juvenis são os conteúdos menos relevantes na programação da RTP1 (0,1 % da duração). **Este serviço de programas é aquele que apresenta maior diversidade de géneros televisivos**, com as sete grandes categorias a subdividirem-se em 33 géneros dos 39 em análise;
- c) Os três géneros de maior densidade horária na RTP1 são os magazines informativos (17,7 %), *talk shows* (15,2 %) e serviços noticiosos (10,7 %). Sublinhe-se o facto de o primeiro e o terceiro pertencerem à grande categoria dos informativos. Cabe também registar o facto de 25 categorias não atingirem mais de dois pontos percentuais do tempo de emissão, totalizando 14,8 % nas grelhas anuais;

- d) **Os serviços de programas generalistas têm o dever de oferecer programação diversificada nos horários de maior audiência, que na presente análise se traduz pelo chamado horário nobre**, compreendido entre as 20h00 e as 22h59. **Na RTP1, os três géneros mais relevantes neste horário totalizaram três quartos (76,0 %)** do seu tempo de programação: serviço noticioso (34,6 %), concursos/jogos (23,9 %) e séries (17,5 %). O restante tempo de emissão é distribuído por programas de outros 19 géneros;
- e) **Três das quatro funções consideradas ocorrem também no horário nobre**, sendo que informar (40,3 %) e entreter (59,3 %) arrecadam a quase totalidade do tempo de emissão, relegando a função promover/divulgar (0,4 %) para uma presença meramente residual. A análise da programação pertencente às macrocategorias informativos, infantis/juvenis e culturais/conhecimento enquadra-se na avaliação das obrigações dos serviços de programas;
- f) **Os programas infantis/juvenis são os menos expressivos nas grelhas de emissão da RTP1 em 2014**, com pouco mais de quatro horas de emissão global. A exibição deste tipo de conteúdos, concentrou-se no período natalício, em horário bastante matutino (com início entre as 06h30 e as 07h30). **Conclui-se, assim, que a RTP1 desvalorizou os conteúdos destinados aos públicos infantojuvenis de um modo sem precedentes desde que a presente avaliação anual é realizada. Só a complementaridade das grelhas dos dois serviços de programas do operador de serviço público de televisão, definida pelas normas aplicáveis ao sector, redime a RTP nesta matéria;**
- g) A RTP1 **emitiu 360 horas de programas culturais/conhecimento** em 2014, resultantes de 623 edições pertencentes a sete dos oito géneros considerados na grelha de análise. Estes **correspondem às diversas exigências estabelecidas pelo CCSPT** para o primeiro serviço de programas do operador de serviço público de televisão;
- h) **A RTP1 manteve em 2014 os oito programas destinados à promoção da diversidade cultural e dos interesses de grupos minoritários**, dois dos quais partilhados com a RTP2 – “Consigno” e “Nós”. A 234 edições destes conteúdos e 127 horas de programação revelam uma diminuição do número de edições anuais deste tipo de conteúdos. O facto de o magazine “Nós” ter deixado de ser exibido no primeiro trimestre de 2014 contribui para este facto. Estes programas cobrem vários géneros, como informação cultural, institucional, educativos, religiosos, entre outros;

- i) **O CCSPT, prevê que programas de debate e entrevista, apresentem uma regularidade semanal.** Como se verificou, foram 33 os programas de debate apresentados pela RTP1 e 11 os de entrevista, o que revela um empobrecimento na oferta deste tipo de conteúdos, sem prejuízo de espaços desta natureza estarem integrados noutros programas, como os serviços noticiosos ou magazines informativos. **A RTP1 não satisfaz, assim, a frequência mínima de exibição semanal destes dois géneros.** O alargamento da análise às edições especiais de informação, algumas das quais de debate, faz aumentar ligeiramente a presença do género;
- j) O CCSPT estabelece como mensal a regularidade para os programas de grande entrevista. Com 11 edições em 2014, a RTP1 aproxima-se desse valor, mas saliente-se que, durante o ano, a RTP1 não exibiu os programas autónomos de grande entrevista a que já tinha habituado os seus espectadores.

**23. Do Relatório de Regulação de 2014** sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali enunciadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas, incidindo, **sobre o serviço de programas RTP2:**

- a) **A RTP2 é o serviço de programas generalista português de acesso livre que oferece a duração de emissão e programas mais extensa aos seus públicos:** 8428h 24m 05s de emissão, resultantes de 20 206 programas. **Destaca-se nas grelhas a duração das categorias informativos (35,1 %), infantil/juvenil (29,2 %), e culturais/conhecimento (15,7 %).** Em conjunto totalizam quatro quintos (80,0 %) da duração global de emissão da RTP2 em 2014. **É exígua a transmissão de conteúdos estritamente pertencentes ao macrogénero entretenimento,** que representam 0,8 % das horas totais de programação. **A RTP2 ofereceu aos seus espectadores uma programação distribuída por 30 dos 39 géneros abrangidos na análise, mostrando-se à partida diversa quanto a este indicador.** O género de maior duração corresponde ao serviço noticioso (25,7 %), com 2167 horas anuais. A emissão diária do programa “Euronews” – 479 edições com uma duração média por programa de quase quatro horas – foi o fator mais relevante para o destaque atingido pelo serviço noticioso. O segundo e o terceiro géneros mais relevantes em tempo de

- emissão pertencem à categoria dos infantis/juvenis: são eles os desenhos animados (16,6 %) e os programas educativos infantis/juvenis (8,1 % da duração);
- b)** A análise da diversidade da programação passa também pela finalidade prosseguida pelos conteúdos oferecidos, em conjugação com a diversidade de géneros. A programação da RTP2 tem como principais funções informar (52,9 %) que soma mais de quatro mil horas duração, e entreter (34,8 %). Os conteúdos com uma vertente formativa preenchem 9,4 % do tempo de emissão, ao passo que promover/divulgar é a função menos relevante nas grelhas, estando representada em 3,0 % da duração total de 2014. **Formar e informar são as funções que contribuem para o cumprimento do requisito do CCSPT e em conjunto totalizam 62,3 % do tempo total de emissão da RTP2;**
- c)** **No horário considerado de maior audiência** ou cuja diversidade de público é maior (20h00-22h59), a **RTP2 apresenta 3115 programas, distribuídos por 23 géneros diferentes.** Os três géneros que mais se prolongaram no horário nobre da RTP2 pertencem às categorias: série (21,3 %), serviços noticiosos (20,9 %), documentário (20,7 %), correspondendo a 62,9 % do total do período horário;
- d)** **O segundo serviço de programas do operador de serviço público tem obrigações específicas ao nível da sua programação de informação, enquadradas pelo CCSPT.** Neste serviço de programas, **augmentaram os programas informativos** em mais de 321 horas relativamente a 2013, tornando-se a categoria mais destacada nas grelhas de programação, com 35,1 % da duração total do serviço de programas. Em média, a RTP2 emitiu mais de oito horas diárias de programas informativos em 2014 em resultado dos 2617 programas da categoria. O serviço noticioso atingiu em termos da duração perto de três quartos (73,2 %) do tempo total de emissão da categoria, com mais de duas mil horas e 895 programas. Seguiu-se, a grande distância, o magazine informativo (22,0 % da duração total da categoria). A programação informativa incidiu sobretudo no intervalo da noite e madrugada, período em que acumulou 68,0 % do tempo total em 2014;
- e)** **A RTP2 foi o serviço de programas generalista de sinal aberto que destinou mais programação às faixas etárias mais jovens** em resultado da emissão de 2460 horas de conteúdos infantojuvenis (29,2 %), distribuídas por 12553 (62,1 %) programas. Os desenhos animados preenchem mais de metade das horas da programação infantojuvenil na RTP2 (57,0 %), sendo também este o género que soma mais programas

(51,7 %). Os educativos infantis/juvenis são segundo género mais relevante com 27,6 % da duração e com os desenhos animados, somam mais de quatro quintos da programação infantil/juvenil da RTP2 (84,6 %). A RTP2 está também obrigada a oferecer diariamente diversidade de programas para este público-alvo: o “Zig Zag” é emitido de segunda a sexta-feira, quase sempre com duas edições diárias alargadas. Uma na parte da manhã, entre as 07h00 e as 13h00 (muitas vezes estendendo-se até meio da tarde); outra apanhando já parte do horário nobre, até cerca das 20h30-21h00. Aos sábados e domingos foi também mais frequente a RTP2 exibir duas edições daquele programa, mas períodos houve em que exibiu ou uma ou três edições. Nos fins de semana, ao contrário de 2013 que tinha edições de manhã e no horário nobre, passou a contar invariavelmente com uma edição diária de “Zig Zag”, a da manhã. Entreter é a função principal dos conteúdos para os mais novos (70,0 % da duração), seguindo-se formar, com 27,6 % do tempo total dos infantis/juvenis. Informar é a função menos pronunciada em 2014 (2,4 %);

- f) No ano de 2014, a RTP2 difundiu 1320 horas de programação da categoria cultural/conhecimento, correspondentes à exibição de 2799 programas de sete géneros distintos. Documentário foi o género da categoria cultural/conhecimento que se revelou visivelmente dominante (41,9 %). Estes conteúdos não são contudo os mais frequentes, cabendo esta posição à informação cultural (33,3 % dos programas emitidos). Já os educativos são os menos significativos em duração (3,0 %). A programação considerada na categoria culturais/conhecimento cumpre três funções: informar, entreter e formar, respetivamente 78,1 %, 14,9 % e 7,1 % do tempo de emissão;
- g) **A RTP2 mantém-se em 2014 como o serviço de programas com o maior volume de conteúdos vocacionados para os grupos minoritários, entre os generalistas em sinal aberto do panorama televisivo nacional**, com um total de 8 programas que vão desde a informação cultural, aos institucionais, passando pelos educativos e os religiosos, entre outros. Os oito títulos exibidos em 2014 (450 edições totais) perfazem mais de metade das 788 edições contabilizadas nos quatro serviços de programas (57,1 %) e das horas de emissão (55,5 %). Regista-se uma ligeira diminuição do número de exibições anuais de programas para públicos minoritários relativamente a 2013, que passaram de 576 para 450 unidades recenseadas em 2014, facto que se deve à suspensão da emissão do programa “Nós”, que também afetou a RTP1. Por outro lado, registou-se a entrada do

programa “Disco África” para as grelhas de emissão, com um total de 32 edições emitidas aos domingos.

**24. Do Relatório de Regulação de 2014** sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali enunciadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas, incidindo, sobre o serviço de programas **RTP Informação**:

- a)** A RTP Informação apresentou mais de 11 mil programas nas suas grelhas de emissão, que totalizaram 8195 horas de programação. **Tratando-se de um canal de informação, não surpreende o peso alcançado pelos géneros informativos**, com mais de seis mil horas de emissão (80,6 %) e de três quartos dos programas exibidos (76,5 %). Como se tem verificado em avaliações anteriores, a seguir aos informativos destacam-se os programas desportivos, com mais de um décimo das horas anuais de programação (15,4 %). Os desportivos apresentam em média 54 minutos de duração por programa. Já cada edição enquadrada como cultura/conhecimento está no ar cerca de 17 minutos. Em termos diários, estes números representam uma exposição na casa das 3 horas e meia para os desportivos e sensivelmente 50 minutos para o segundo grupo de conteúdos;
- b)** **A desagregação da programação televisiva de acordo com as subcategorias de género atesta a grande projeção dos serviços noticiosos**, com mais de metade das horas de programas exibidas no ano (54,6 %). O género atinge perto de 12 horas diárias de emissão. Em 2014, por cada dez programas exibidos, cerca de cinco enquadram-se nesta categoria (48,4 %). Os magazines informativos, segundo género mais relevante em duração na programação (15,5 %), também contribuem para a forte componente informativa do serviço de programas temático da RTP. O comentário desportivo é o terceiro género com maior duração na antena da RTP Informação, com 654 horas de emissão (8,0 %), com destaque para os programas de análise de futebol. Os três géneros prevaletentes – serviço noticioso, magazine informativo e comentário desportivo – correspondem a 78,1 % da duração total dos programas exibidos em 2014;
- c)** **Hegemónicos em todos os períodos horários, os géneros informativos perdem algum do seu protagonismo no intervalo das 20h00-23h00**. Ao longo do dia os informativos passam de 78,3 % da duração dos programas exibidos no horário da manhã (06h00-

12h59m), para 69,9 % no horário nobre, subindo ao longo da noite/madrugada para os 79,8 %. Sem perplexidade, a função informar é a mais relevante na programação da RTP Informação: representa 98,6 % da duração e 95,5 % da frequência de exibições. Entreter e formar apresentam respetivamente 0,4 % e 0,9 % da duração. Apesar de, proporcionalmente, os programas com intuítos formativos serem mais frequentes nos alinhamentos da RTP Informação, os que visam o entretenimento têm uma duração superior, como é o caso das transmissões desportivas.

25. Relativamente ao Plano Plurianual que define o conjunto de obrigações relativas à acessibilidade dos serviços de programas televisivos e dos serviços audiovisuais a pedido por pessoas com necessidades especiais, aprovado pela Deliberação 4/2014 (OUT-TV), de 2 de janeiro, é de salientar que:

- a) No que diz respeito aos **programas acompanhados de legendagem especificamente destinada a pessoas com deficiência auditiva, verificou-se que a RTP1**, em seis das semanas em análise, **e a RTP2**, em doze das semanas, **não garantiram o número de horas mínimo**, respetivamente de 8 e 10 horas, previsto no Plano Plurianual. No segundo serviço, o volume de horas duplicou nas semanas do último trimestre de 2014;
- b) O serviço de programas **RTP2**, apesar de apresentar valores máximos de 15 horas em **programas acompanhados de língua gestual portuguesa**, excedendo em muito o volume de 6 horas previsto no Plano, **não cumpriu**, em seis das semanas em referência, o volume de 6 horas de programas acompanhados desta acessibilidade;
- c) No que se refere ao serviço temático de informação, **RTP Informação, não foi garantido**, em nenhuma das semanas, o volume de 2 horas previsto no Plano Plurianual para **programas de natureza informativa acompanhados com interpretação por meio de língua gestual portuguesa**;
- d) Assim, e tendo-se verificado que os serviços de programas RTP1, RTP2 e RTP Informação não deram cumprimento, em algumas das semanas do primeiro segmento temporal, a algumas das obrigações relativas à acessibilidade dos serviços de programas televisivos por pessoas com necessidades especiais, **a ERC sensibilizou o operador para a necessidade do estrito cumprimento das obrigações previstas no Plano Plurianual.**

- 26.** “A Voz do Cidadão”, **programa do Provedor do Espectador** da RTP, constitui-se como um espaço regular de sensibilização dos telespectadores para as técnicas e linguagem próprias dos meios de comunicação social, promovendo o seu sentido crítico, **tal como é exigido pelo CCSPT.**
- 27. Não foram detetados, da RTP1, espaços semanais de informação dedicados especificamente às instituições políticas e promoção da cidadania.** Ainda assim, a transmissão de cerimónias em datas comemorativas, como o 25 de Abril, o Dia de Portugal ou o da República a partir dos órgãos de soberania, podem concorrer, em parte, para o cumprimento desta exigência do CCSPT.

#### **IV. Audiência de interessados**

- 28.** Notificada a RTP para, querendo, pronunciar-se sobre o projeto de deliberação aprovado a 2 de novembro de 2016, respondeu o operador com “sugestões” de alteração do texto da deliberação e algumas observações, nos termos que se seguem:
- 28.1.** Relativamente à alínea b) do ponto 12, da parte II do projeto de deliberação – Espaços de programação semanal do provedor do telespectador, a emitir em horário de maior audiência, com a duração mínima de quinze minutos (Cláusula 9.<sup>a</sup>, n.º 9, alínea g)) – de acordo com as justificações apresentadas pela RTP a frequência mínima exigida no terceiro trimestre do ano, em termos médios, não foi cumprida, quer devido ao período de férias de verão, quer ainda à necessidade de conjugação das exigências de serviço público e as necessidades de adaptação da grelha de programas ao período estival ou a épocas festivas - Natal e Fim de Ano -, tal como previsto na alínea d) e e) do nº 2 da cláusula 8.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão de 25 de março de 2008. Mais ainda, a RTP sustenta que, gozando o provedor de independência face à estrutura da empresa, apenas este é responsável pelo cumprimento da emissão do espaço previsto e respetiva duração. A ERC considera ser de acompanhar o entendimento da Concessionária.
- 28.2.** Relativamente ao ponto 15 da parte II do projeto de deliberação, reportado à verificação da ultrapassagem do limite de tempo reservado à publicidade, sustenta a RTP que tem considerado para efeitos de apuramento dos limites a margem de tolerância conferida pela ERC nas suas análises, isto é, de 3 segundos.

Acrescenta que nas auditorias anteriores, algumas tiveram por pressuposto tal margem de tolerância (v. auditoria de 2011) e outras não, assentando a sua análise na previsão do Contrato de Concessão (v. auditoria de 2012).

Sustenta a RTP que esta dualidade de critérios «não permite realizar qualquer análise consistente de dados e impede a comparabilidade de dados estatísticos», pelo que, refere, «[s]eria desejável que a ERC (...) fosse consistente nos seus critérios de avaliação ao longo do tempo (...)».

**28.2.1.** Quanto aos incumprimentos registados e conforme a ERC já oportunamente sublinhou (v. Deliberação 90/2015(OUT-TV), citada pelo operador), e que reitera, a margem de 3 segundos concedida pela ERC na monitorização regularmente levada a cabo **não** deve ser assumida pelos auditores, na medida em que se trata de «uma margem de monitorização aceite pela ERC, fundada na necessidade de racionalização de recursos e meios humanos e técnicos afetos à monitorização sistemática dos vários serviços de programas supervisionados, mas que não consubstancia, ou não deve consubstanciar, parâmetro de análise para as auditorias externas para aceitação ou justificação de desvios», mais se acrescentado na mesma deliberação que «se trata de uma “margem de tolerância” que deve constituir uma exceção para o apuramento do limite de tempo reservado à publicidade e não a regra para a contagem de tal período», donde, aliás, a ERC, no mesmo documento, não ter acompanhado as conclusões da auditoria de 2011 neste domínio.

Assim e ao contrário do sustentado pela concessionária, não há qualquer dualidade de critérios. Uma coisa são as ações de monitorização levadas a cabo pela ERC, sendo a metodologia adotada da sua exclusiva responsabilidade; outra coisa é uma auditoria externa e independente, que deve tomar em linha de conta as obrigações legais e contratuais da concessionária, respeitando os critérios objetivamente definidos em qualquer um desses instrumentos, e não linhas de orientação internas do regulador, fundadas em critérios que não importam para a verificação do cumprimento ou não do Contrato de Concessão para os efeitos da auditoria efetuada.

Mantêm-se inalteradas, portanto, as conclusões da auditoria e as observações constantes do projeto de deliberação, constatando-se o incumprimento do limite de tempo reservado à publicidade, quando considerados 360 segundos, em 238 situações.

**28.3.** No que respeita ao capítulo III e IV do projeto de deliberação, a concessionária evidenciando em primeiro lugar as competências da ERC no que respeita à promoção da auditoria e sublinhando

as obrigações a que está adstrita, refere que «[a] auditoria efetuada, referente ao RCOSP 2014, não identifica, no caso desta cláusula [9.ª, n.º 9, alínea e), do CCSPTV], qualquer incumprimento», sustentando a inexistência de «qualquer exigência ao nível do conteúdo de programação nem quantificando a frequência mínima de emissão de espaços de programação destinados ao público infanto-juvenil».

Acrescenta que é pouco compreensível que a ERC, «sem desenvolver uma análise de programação, nem existindo nenhuma obrigatoriedade específica quanto ao tipo de conteúdo infantil a incluir na emissão do primeiro serviço de programas da concessionária, apresente as recomendações indicadas.», para concluir que «conforme previsto no Contrato de Concessão, garantindo que nos dois serviços de programas há diversidade elevada de géneros oferecidos, assim como complementaridade entre os mesmos, não havendo qualquer obrigação de equilíbrio quantitativo de conteúdo de cada género em cada dos referidos serviços de programas, parecendo afastado qualquer incumprimento efetivo por parte da RTP, não sendo justificável que seja referido: “Conclui-se, assim, que a RTP1 desvalorizou os conteúdos destinados aos públicos infantojuvenis de um modo sem precedentes desde que a presente avaliação anual é realizada. Só a complementaridade das grelhas dos dois serviços de programas do operador de serviço público de televisão, definida pelas normas aplicáveis ao sector, redime a RTP nesta matéria”».

- Considerando o âmbito da auditoria, «verificar a boa execução dos contratos de concessão» e as incumbências específicas da ERC, elencadas nos artigos 7.º, 8.º e 24.º dos seus Estatutos, nomeadamente o acompanhamento anual de vários serviços de programas da concessionária em matéria de pluralismo e diversidade de conteúdos, plasmado no relatório de regulação, a ERC considerou, desde o primeiro momento em que tais relatórios foram produzidos, que a análise a efetuar de verificação do cumprimento de obrigações da programação a ter em consideração no âmbito da auditoria seria a realizada para efeitos de relatório de regulação, questão que ficou desde logo evidente na determinação do âmbito da auditoria a realizar.

Assim, o que não se compreende é a referência da concessionária à «ausência de análise da programação», a qual consta, de forma detalhada, do relatório de regulação de 2014<sup>1</sup>, que é parte integrante da presente deliberação e cuja cópia foi remetida à concessionária.

---

<sup>1</sup> Relatório de Regulação da ERC de 2014, volume I, Capítulo « Sumário Executivo – Televisão - Televisão – Pluralismo e diversidade nos Serviços de Programas Televisivos – Análise da Programação — RTP1, RTP2, SIC, TVI

As referências tidas por pouco compreensíveis esclarecer-se-iam da leitura do relatório, designadamente:

- «Os programas infantis/juvenis são, de entre todos os macrogéneros, os menos expressivos nas grelhas de emissão de 2014, com apenas sete exibições durante todo o ano, com pouco mais de quatro horas de emissão. Refira-se que, em 2013, a RTP1 havia exibido 569 edições de programas infantis/juvenis, num total de 76h12m52s anuais de emissão. Se se recuar mais um ano, chega-se a 983 programas e 146h46m25s (dados de 2012).» (página 11 vol II);
- «os géneros vocacionados para os públicos mais novos, num total de três – ficção infantil/juvenil, educativo infantil/juvenil e desenhos animados –, aparecem no fundo da tabela do tempo de emissão e das exibições do primeiro serviço de programas do operador público de televisão, superando apenas o único boletim meteorológico detetado como programa autónomo de outros géneros.» (página 11 vol. II)
- «Entre o grupo das mais e das menos representadas encontram-se cinco categorias: telenovela, série, concurso/jogo, filme/telefilme e variedades, que oscilam entre os 7,2 % e os 9,6 % da duração total dos programas exibidos em 2014 (em termos absolutos concentram entre 500 a 672 horas anuais de emissão, num total de 2908h58m11s). Assim, e de um modo geral, em 2014, a RTP1 cumpre as obrigações de diversidade que lhe são impostas pelos normativos destacados no início do subcapítulo, sobretudo quando se verifica que as suas grelhas anuais de programação contemplam conteúdos pertencentes aos sete macrogéneros em análise, subdivididos em 33 géneros televisivos de entre os 39 considerados. A diminuição acentuada dos conteúdos infantis-juvenis no quadro da programação anual da RTP1 mancha esta conclusão, com a exibição de apenas sete programas especificamente vocacionados para as camadas mais jovens da população. Na antítese desta desvalorização, o entretenimento vê o seu peso crescer na programação de 2014, ano em que representa mais de um terço das horas de emissão dos programas (35,5 %). As grelhas de emissão da RTP1 continuam, assim, a polarizar-se em torno de três grandes categorias – entretenimento, informação e ficção.» (página 12 vol. II);
- «E contrariamente à RTP1 os conteúdos infantis/juvenis são a pedra de toque da programação do segundo canal do operador público de televisão: são os primeiros em

---

e RTP Informação » e volume II, Capítulo «Pluralismo e Diversidade nos Serviços de Programas Televisivos - Análise da Programação».

número de programas (62,1 %) e os segundos em duração global (29,2 %), variável em que são ultrapassados pelos informativos, que representam mais de um terço das horas de emissão (35,1 %). Ou seja, as grelhas de emissão da RTP2 são mais prolixas em programas infantis/juvenis mas, pelas características próprias dos seus formatos, os informativos conseguem arrecadar uma maior fatia horária da programação.» [página 13 vol. II];

- «Em 2014, a RTP2 ofereceu aos seus espectadores uma programação distribuída por 30 das 39 categorias abrangidas na análise, mostrando diversidade quanto a este indicador. O género serviço noticioso é o mais dilatado nas grelhas de emissão, somando 2167h11m17s de duração anual, um quinto das horas globais de programação (25,7 %). Em número de exibições, os desenhos animados superam todos os restantes géneros, com as 6492 edições de 2014 a representarem quase um terço de todos os programas exibidos durante o ano (32,1 %). Com a mira no tempo de emissão, aos blocos informativos diários seguem-se os desenhos animados (16,6 %) e os educativos infantis/juvenis (8,1 %). Este último dado comprova que a RTP2 valoriza, na sua programação, a componente de formação dos públicos, com um foco particular nos mais jovens. Ainda em termos da duração, no quarto posto destaca-se um outro género de informação, os magazines informativos (7,7 %), com as séries no seu encaço (7,3 %).» [página 13 vol. II];
- Conclui-se, assim, que a RTP1 desvalorizou os conteúdos destinados aos públicos infantojuvenis de um modo sem precedentes desde que a presente avaliação anual é realizada. Só a complementaridade das grelhas dos dois serviços de programas do operador de serviço público de televisão, definida pelas normas aplicáveis ao sector, redime a RTP nesta matéria. [página 28 vol. I]

Facto resta que a ERC, na sua apreciação, não sustenta a existência de qualquer incumprimento, sublinha-se, aliás, no Relatório de Regulação que integra a presente deliberação, que «Assim, e de um modo geral, em 2014, a RTP1 cumpre as obrigações de diversidade que lhe são impostas pelos normativos destacados no início do subcapítulo, sobretudo quando se verifica que as suas grelhas anuais de programação contemplam conteúdos pertencentes aos sete macrogéneros em análise, subdivididos em 33 géneros televisivos de entre os 39 considerados». Porém, daí a concluir que a programação infanto-juvenil assegura plenamente os objetivos de transmissão de programas destinados ao público jovem e infantil e níveis de regularidade adequados, afigura-se excessivo, uma vez que «são os conteúdos menos relevantes na programação da RTP1 (0,1 % da duração)».

Assim, vem o Regulador renovar o apelo à concessionária para que neste serviço de programas este género de programação possa ter maior relevo, não assumindo que pelo simples facto de a RTP2 incluir em moldes mais significativos este género de formato na sua programação, isso será suficiente para desonerar a RTP1 da disponibilização deste tipo de conteúdos.

Crê-se assim que na perspectiva de melhor alcançar os objetivos específicos de cada um dos serviços de programas da concessionária, o apelo à contínua melhoria, diversidade de programação e equilíbrio de conteúdos é de reforçar.

## **V. Deliberação**

- 1.** O Conselho Regulador da ERC, nos termos do artigo 24.º, n.º 3, alínea n), dos seus Estatutos, tem obrigação de “promover a realização e a posterior publicação integral das auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão”.
- 2.** Relativamente ao ano de 2014, foi selecionada a PEDRO ROQUE SROC UNIPessoal LDA, tendo o Conselho Regulador estabelecido que a auditoria externa não compreenderia a análise de programação, entendida esta como análise e monitorização sistemática de conteúdos de programação, dado tratar-se de matéria objeto de verificação própria pela ERC e detalhadamente explanada nos seus Relatórios de Regulação referente ao ano auditado.
- 3.** O Conselho Regulador, face às conclusões do Relatório de Auditoria e do Relatório de Regulação, sublinha a necessidade de o operador de serviço público assegurar a diversidade de oferta de géneros programáticos a que está contratual e legalmente obrigado, nomeadamente:
  - a)** No que diz respeito à emissão de espaços regulares sobre a atividade política nacional, que tenham em conta a pluralidade e a representatividade dos partidos políticos com assento nas instituições parlamentares;
  - b)** Ao nível dos programas infantis/juvenis, através de incentivos ao equilíbrio de diversidade da oferta televisiva em ambos os serviços de programas, encarando a complementaridade, não como um seccionamento de géneros, por serviço de programas, mas antes como o equilíbrio quantitativo de conteúdos de cada género em cada um dos serviços de programas;

- c)** Ao nível dos programas de debate e entrevista na RTP1, através do combate ao empobrecimento na oferta deste tipo de conteúdos, sem prejuízo de espaços desta natureza estarem integrados noutros programas, como os serviços noticiosos ou magazines informativos.
- 4.** Recomenda-se à Rádio e Televisão de Portugal, S.A., a contínua melhoria e escrupuloso cumprimento das obrigações contratuais de diversidade de programação em todos os seus serviços de programas, bem como o respeito pela garantia de acesso de públicos com necessidades especiais a todos os programas.
  - 5.** Não podem também deixar de merecer uma chamada de atenção os incumprimentos registados nos limites de tempo reservado à publicidade comercial, que apesar de inferiores relativamente aos anos anteriores, carecem ainda assim de correção.
  - 6.** O Relatório de Auditoria concluiu acerca do cumprimento parcial das obrigações estabelecidas pela cláusula 17.<sup>a</sup>, nº 2 do CCSPT, dado que, no ano de 2014, a Direção de Produção não participou, sob o ponto de vista técnico ou criativo, na produção de programas de ficção. Vem então o Conselho Regulador alertar para a necessidade de envidar esforços no sentido de evitar incumprimentos futuros.
  - 7.** No tocante à adequação dos fluxos financeiros associados à execução do CCSPT, respeito pelas melhores práticas de mercado na aquisição de fatores de produção e na formação dos proveitos comerciais, e cumprimento das obrigações de serviço público definidas pelo CCSPT, não foram identificados, pelos auditores, elementos que revelem desrespeito das obrigações mínimas impostas à RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., em todos os aspetos materialmente relevantes.
  - 8.** Não obstante, e dado que os valores recebidos pela RTP relativamente à CAV, resultam das comunicações que são efetuadas pelos diferentes distribuidores e que o mercado de eletricidade, tanto em número de consumidores como de operadores, tem uma dimensão materialmente relevante, a RTP, deverá continuar a efetuar e desenvolver novos testes de controlo, por forma a minimizar as lacunas referentes à informação prestada pelos operadores.
  - 9.** Os valores recebidos pela RTP relativamente à Distribuição (da Cabovisão - Televisão por Cabo, S.A. e da Vodafone Portugal, S.A), resultam das comunicações que são efetuadas pelos referidos operadores respeitantes ao número de clientes. A RTP tem vindo a envidar esforços no sentido de colmatar as lacunas anteriormente existentes relativamente à informação

prestada, no entanto, dada a dimensão do mercado da Distribuição e dado que a informação de base é prestada pelos Operadores, o Conselho Regulador recomenda que a RTP, continue a efetuar e a desenvolver novos testes de controlo.

- 10.** Relativamente a questões de reporte de informação, o Conselho Regulador, baseado no Relatório de Auditoria Externa, alerta para a necessidade de melhorar o grau de cumprimento dos prazos estabelecidos no CCSPT, nomeadamente no que diz respeito aos prazos de submissão do PAO à aprovação competente e de entrega do Relatório e Contas de 2014 e do Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público de Televisão ao Ministro das Finanças e membro do Governo responsável pela área da comunicação social.

Lisboa, 7 de dezembro de 2016

O Conselho Regulador,

Carlos Magno  
Alberto Arons de Carvalho  
Luísa Roseira