



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2025/253 (OUT)

Consulta da Comissão Europeia sobre o artigo 18.º do Regulamento Europeu Liberdade dos Meios de Comunicação Social (European Media Freedom Act ou EMFA) - «Conteúdos de prestadores de serviços de comunicação social em plataformas em linha de muito grande dimensão»

Lisboa
23 de julho de 2025

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2025/253 (OUT)

Assunto: Consulta da Comissão Europeia sobre o artigo 18.º do Regulamento Europeu Liberdade dos Meios de Comunicação Social (European Media Freedom Act ou EMFA) - «Conteúdos de prestadores de serviços de comunicação social em plataformas em linha de muito grande dimensão»

I. Enquadramento

1. A 23 de junho de 2025, a Comissão Europeia lançou a consulta sobre a sua [proposta de diretivas](#) relativas à aplicação da funcionalidade de declaração para os prestadores de serviços de comunicação social, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2024/1083 - Regulamento Europeu Liberdade dos Meios de Comunicação Social - em inglês, *European Media Freedom Act*, ou EMFA.
2. O artigo 18.º do EMFA prevê que os órgãos de comunicação social, mediante a correspondência a determinadas características e preenchendo certos requisitos, beneficiam de um tratamento preferencial por parte das plataformas em linha de muito grande dimensão, hoje designadas por “novos intermediários” e onde um crescente número de utilizadores acede a conteúdos mediáticos.
3. Pela presente deliberação, a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social pronuncia-se sobre a referida consulta, a ser submetida no prazo limite para o efeito, 23 de julho de 2025.
4. A pronúncia enquadra-se na missão constitucional e estatutária que cabe à ERC prosseguir, designadamente, salvaguardar o direito à informação e a liberdade de imprensa e a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, que a matéria em causa suscita.

5. Em paralelo, a ERC contribuirá igualmente para a posição coletiva sobre o mesmo assunto a adotar pelo Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social. Nos termos definidos no artigo 19.º no EMFA, caberá ao Comité organizar regularmente um «diálogo estruturado» entre plataformas em linha de muito grande dimensão, representantes de prestadores de serviços de comunicação social e representantes da sociedade civil. Um dos propósitos deste diálogo estruturado será debater boas experiências e práticas relacionadas com a aplicação do artigo 18.º.

II. Alcance do 18.º do Regulamento Europeu Liberdade dos Meios de Comunicação Social

6. O Regulamento Europeu Liberdade dos Meios de Comunicação Social estabelece regras comuns para os serviços de comunicação social a operar no mercado interno (da União Europeia), visando a salvaguarda da independência e do pluralismo dos *media*. O EMFA entrou em vigor em maio de 2024, sendo que boa parte das disposições, como o ora aqui em apreço artigo 18.º, entrarão em vigor a 8 de agosto de 2025.
7. Sublinha-se que a necessidade de salvaguardar a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social no contexto das plataformas em linha de muito grande dimensão é abordada tanto pelo EMFA como pelo Regulamento dos Serviços Digitais (Regulamento (UE) 2022/2065, doravante RSD). Ambos os diplomas plasmam o reconhecimento de que a moderação de conteúdos, sendo importante para impedir a difusão de conteúdos ilegais e nocivos, é especialmente sensível no caso das informações produzidas por órgãos de comunicação social que recorrem às plataformas de muito grande dimensão para divulgar os seus conteúdos.
8. É precisamente o artigo 18.º do EMFA que prevê que os órgãos de comunicação social beneficiam de um tratamento específico (há quem designe este tratamento

por “privilégio mediático”). O EMFA parte do pressuposto de que os órgãos de comunicação social estão sujeitos a regras de regulação e por isso atuam com diligência, fornecendo informações fiáveis, pelo que as decisões das grandes plataformas no sentido de moderar os conteúdos devem ser especialmente cautelosas e justificadas.

9. Por conseguinte, o artigo 18.º do EMFA tem por finalidade, como se realça no considerando (50), proteger a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social no contexto digital, mediante a introdução de salvaguardas que minimizam o impacto das decisões de moderação de conteúdos das plataformas em linha de muito grande dimensão na integridade editorial dos prestadores de serviços de comunicação social e na circulação de informações fiáveis e produzidas de acordo com padrões editoriais e profissionais.
10. Os prestadores de serviços de comunicação social que tenham apresentado uma declaração (que a seguir se descreve) terão garantias reforçadas no caso de decisões de suspensão dos seus conteúdos ou decisões de restrição da visibilidade desses conteúdos, com base no facto de os mesmos serem incompatíveis com os termos e condições da plataforma em linha de muito grande dimensão. Com efeito, antes de tomar estas decisões, a plataforma deve comunicar ao prestador de serviços de comunicação social em causa a fundamentação da decisão prevista de suspensão ou de restrição da visibilidade, dar a oportunidade de responder à fundamentação no prazo de 24 horas a contar da sua receção, ou, em determinadas situações, num prazo mais curto que lhe dê tempo suficiente para responder de forma cabal. Se o fornecedor de uma plataforma em linha de muito grande dimensão tomar uma decisão de suspensão ou de restrição da visibilidade, deve informar sem demora injustificada o prestador de serviços de comunicação social em causa. Além disso, «Os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão tomam todas as medidas técnicas e organizativas necessárias para assegurar que as reclamações

apresentadas por prestadores de serviços de comunicação social (...) são tratadas e decididas com prioridade e sem demora injustificada» (artigo 18.º, n.º 5, do EMFA).

- 11.** Por último, «caso um prestador de serviços de comunicação social que tenha apresentado uma declaração nos termos do n.º 1 considere que o fornecedor de uma plataforma em linha de muito grande dimensão restringe ou suspende repetidamente, sem motivos suficientes, a prestação dos seus serviços em relação a conteúdos por si disponibilizados, o fornecedor de uma plataforma em linha de muito grande dimensão participa, de boa-fé, num diálogo significativo e eficaz com o prestador de serviços de comunicação social, a pedido deste, a fim de encontrar, num prazo razoável, uma solução amigável para pôr termo às restrições ou suspensões injustificadas e para as evitar no futuro» (artigo 18.º, n.º 6, do EMFA).
- 12.** Em suma, tais medidas visam garantir um processo justo e transparente, distinguindo os prestadores de serviços de comunicação social que operam sob responsabilidade editorial e fomentando a resolução de conflitos através do diálogo estruturado, promovido pelo Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social, criado pelo EMFA, a 8 de fevereiro de 2025, e que reúne os reguladores independentes de media da União Europeia.
- 13.** Para operacionalizar a norma inscrita no artigo 18.º do EMFA, os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão, que facultam acesso a conteúdos mediáticos, devem disponibilizar uma funcionalidade nas suas interfaces em linha que permita aos prestadores de serviços de comunicação social declarar que cumprem determinados requisitos, como obrigações de transparência (em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do EMFA) e que estão sujeitos a requisitos regulamentares para o exercício da responsabilidade editorial num ou em vários Estados-Membros e à supervisão de uma autoridade ou entidade reguladora nacional competente, ou que aderem a um mecanismo de corregulação ou autorregulação que abrange normas editoriais que é amplamente reconhecido e

aceite no setor de comunicação social em causa num ou em vários Estados-Membros (artigo 18.º, n.º 1, alínea d), do EMFA).

14. Os prestadores de serviços de comunicação social terão ainda de declarar que são «editorialmente independente dos Estados-Membros, de partidos políticos, de países terceiros e de entidades controladas ou financiadas por países terceiros» (artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do EMFA).
15. Nos termos do EMFA (artigo 2.º, n.º 2), são prestadores de serviços de comunicação social pessoas singulares ou coletivas «cuja atividade profissional consiste em prestar um serviço de comunicação social e que tem responsabilidade editorial pela escolha do conteúdo do serviço de comunicação social e determina o modo como este é organizado».
16. Segundo o considerando (9), «a definição de prestador de serviços de comunicação social deverá abranger um vasto leque de intervenientes profissionais dos meios de comunicação social abrangidos pelo âmbito de aplicação da definição de serviço de comunicação social, incluindo os jornalistas sem vínculo laboral».
17. A responsabilidade editorial é definida como «o exercício de um controlo efetivo tanto sobre a seleção de programas ou de publicações de imprensa como sobre a sua organização, para efeitos da prestação de um serviço de comunicação social, independentemente de, nos termos do direito nacional, haver uma responsabilidade legal pelo serviço prestado» (artigo 2.º, n.º 8, do EMFA).

III. Contributos da ERC

18. O n.º 9 do artigo 18.º do EMFA determina que a Comissão Europeia elabore diretrizes destinadas a tornar operacional a funcionalidade que os fornecedores de

plataformas em linha de muito grande dimensão¹ devem disponibilizar aos prestadores de serviços de comunicação social e que lhes permita confirmar que apresentam as características e preenchem o conjunto de requisitos supra descritos e, deste modo, usufruir das salvaguardas consagradas no artigo 18.º. Valorizam-se estas orientações emitidas pela Comissão no pressuposto de que facilitarão a aplicação eficaz da funcionalidade. Tais orientações «deverão contribuir para minimizar o risco de potencial abuso da funcionalidade, em especial por parte dos prestadores de serviços de comunicação social que se dedicam sistematicamente à desinformação, à manipulação da informação e à ingerência, incluindo os controlados por determinados países terceiros» (considerando (53) do EMFA).O documento de consulta baseia-se em contactos preliminares com partes interessadas (*relevant stakeholders*) — representantes das plataformas em linha de muito grande dimensão, prestadores de serviços de comunicação social, organizações da sociedade civil e entidades de verificação de factos — e visa recolher contributos adicionais para a elaboração das referidas diretrizes por parte da Comissão.

- 19.** A ERC, como entidade administrativa independente encarregada da regulação e supervisão de todas as entidades que, sob jurisdição do Estado português, prossigam atividades de comunicação social, participa nesta consulta, apresentando de seguida os aspetos que considera mais importantes para serem considerados na elaboração do texto final das diretrizes relativas à aplicação da funcionalidade prevista no artigo 18.º do EMFA.

a) Comentários gerais

¹ Refere-se a plataformas que tenham um número médio mensal de utilizadores ativos na União Europeia igual ou superior a 45 milhões. Exemplos incluem Facebook, Instagram, TikTok, YouTube, X, Snapchat ou LinkedIn.

20. Em termos gerais, a ERC concorda com o propósito enunciado de que as diretrizes assegurem simultaneamente a simplificação de procedimentos e a segurança jurídica, beneficiando tanto os prestadores de serviços de comunicação social como as plataformas em linha de muito grande dimensão. Nesta perspetiva, as diretrizes devem definir as características essenciais para o *design* e o funcionamento do mecanismo adotado, de modo a que este seja proeminente, de fácil utilização (*user-friendly*) e facilmente acessível aos prestadores de serviços de comunicação social. Ao mesmo tempo, as características essenciais devem preservar um grau adequado de flexibilidade para os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão, permitindo-lhes adaptar a funcionalidade às especificidades dos seus serviços e modelos de negócio.
21. Por outro lado, a ERC considera que o momento da elaboração das diretrizes deve constituir uma oportunidade para refletir sobre as definições dos conceitos de "prestador de serviço de comunicação social" e de "responsabilidade editorial", aqui nucleares (cfr. n.º 2 e n.º 8 do artigo 2.º do EMFA).
22. Em particular, a definição do n.º 2 do artigo 2.º do EMFA, a que se junta o considerando (9), supra citados, suscitam várias questões devido à sua abrangência.
23. Partindo da realidade portuguesa, que poderá ter paralelo noutras ordens jurídicas, constata-se que, nos registos² de órgãos de comunicação social, figuram entidades cujas responsabilidades editoriais divergem consoante a sua tipologia, incluindo casos que não se enquadram nos pressupostos do considerando 50 do EMFA e que, por conseguinte, não poderão, à partida, ser qualificados como prestadores de

² Recorde-se que as entidades sujeitas a registo na ERC são as publicações periódicas, as empresas jornalísticas, as empresas noticiosas, os operadores de rádio e serviços de programas radiofónicos, os operadores de televisão e serviços de programas televisivos, os operadores de distribuição, os serviços de programas de rádio e televisão difundidos exclusivamente pela internet, os operadores de serviços audiovisuais a pedido e os serviços audiovisuais a pedido, os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos e as plataformas de partilha de vídeos

serviços de comunicação social. Afigura-se que, por si mesma, a existência de um registo na entidade reguladora nacional e a sujeição, por inerência, à sua supervisão não qualificam automaticamente um meio de comunicação ao acesso à funcionalidade a ser criada ao abrigo do artigo 18.º do EMFA. Por isso, a ERC sublinha a necessidade de restringir esses conceitos (de "prestador de serviço de comunicação social" e de "responsabilidade editorial") aos órgãos que difundem conteúdos informativos ou noticiosos, os quais devem obedecer a elevados padrões de exigência e rigor jornalístico. Excluem-se necessariamente todas os meios doutrinários, bem como, designadamente, aqueles cujo conteúdo seja exclusivamente institucional ou que prossigam predominantemente objetivos comerciais.

24. Por outro lado, como visto, o EMFA, no seu considerando (9), admite que a definição de "prestador de serviços de comunicação social" deva abranger um vasto leque de intervenientes profissionais, incluindo jornalistas sem vínculo laboral (*freelancers*). A ERC concorda que o EMFA deve abranger pessoas singulares, desde que cumpram os mesmos requisitos que as pessoas coletivas. Em Portugal, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ) é a entidade responsável pela habilitação dos títulos de jornalistas e equiparados, podendo fornecer essa informação.

b) Comentários específicos

25. **Prioridade das bases de dados nacionais.** A ERC considera que as diretrizes devem privilegiar as bases de dados de meios de comunicação social criadas e geridas pelas entidades reguladoras dos diferentes Estados-Membros. Estas bases de dados nacionais estarão, à partida, mais atualizadas e completas do que as bases existentes a nível da União Europeia, como o *Euromedia Ownership Monitor*. No caso de Portugal, compete à ERC proceder ao registo de todas as entidades que prosseguem atividades de comunicação social sob jurisdição do Estado português,

designadamente agências noticiosas, publicações periódicas, operadores de rádio e de televisão, bem como entidades que disponibilizem, de forma regular, conteúdos editoriais através de redes eletrónicas. Esta base de dados de registos, bem como a base de dados da transparência dos media, são de acesso público e constituem um recurso essencial para a consulta e recolha de elementos sobre os potenciais declarantes. No caso dos jornalistas, é a CCPJ que assegura a respetiva base de dados. Não obstante a possibilidade de introduzir ajustamentos técnicos às ferramentas que suportam as bases de dados, a ERC antecipa ser complexo, em termos tecnológicos e operacionais, assegurar a interoperabilidade entre bases de dados de meios de comunicação social dos Estados-Membros. Por outro lado, as bases de dados à escala europeia poderão ter como escopo o fornecimento de informações sobre as maiores entidades de comunicação social, designadamente, aquelas que desenvolvem a sua atividade em mais do que um Estado-Membro. Tais bases de dados estariam focadas nos grandes grupos de *media*.

26. **Criação de diretório europeu.** A ERC sugere a criação de um diretório europeu, de fácil acesso e utilização, que permita às entidades reguladoras nacionais partilharem as suas bases de dados sobre os meios de comunicação social e os jornalistas profissionais. Tal diretório garantiria que os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão tivessem informação atualizada sobre as bases dados nacionais relevantes para confirmar as declarações dos prestadores de serviços de comunicação social.
27. **Clarificação das condições do artigo 18.º, n.º 1, alínea d).** Relativamente à clarificação das duas condições estabelecidas no n.º 1, alínea d), do artigo 18.º do EMFA (sujeição a requisitos regulamentares ou adesão a mecanismo de correção/autorregulação), a ERC alerta para a necessidade de a respetiva implementação ter em conta as especificidades das ordens jurídicas dos diversos Estados-membros. A ERC concorda com a leitura de estas opções serem alternativas e não cumulativas, ainda que, na sua diversidade nacional, terão de ser identificadas

as entidades e os mecanismos que poderão dar por verificado o cumprimento deste requisito. Do diretório europeu cuja criação é sugerida em cima poderia igualmente constar a lista destas entidades por Estado-Membro e por tipologia (meio de comunicação social ou jornalista profissional). Em Portugal, por exemplo, todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social estão sujeita à regulação da ERC, mas não os jornalistas individualmente considerados, que estão vinculados à lei e a códigos deontológicos, sendo a sua atuação ainda passível de escrutínio por parte da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas.

- 28. Implementação faseada da funcionalidade do artigo 18.º.** A ERC sugere que a aplicação da funcionalidade prevista no artigo 18.º seja faseada. Esta ideia, de certo modo, vai ao encontro do princípio geral de que as grandes plataformas teriam de aceitar, num primeiro momento, as declarações dos prestadores de media que tivessem preenchido todos os campos relevantes do questionário. Uma vez submetidas, as declarações seriam tornadas públicas e facilmente acessíveis. A esta fase declarativa por parte de entidades interessadas seguir-se-ia uma fase mais criteriosa em que se verificariam de modo mais exigente e seletivo se as entidades cumprem efetivamente os critérios para serem consideradas como prestadores de serviços de comunicação social e beneficiarem do tratamento distinto previsto no artigo 18.º.
- 29. Abordagem das plataformas em linha de muito grande dimensão quando tenha "dúvidas fundamentadas".** Quanto às "dúvidas fundamentadas" que as plataformas em linha de muito grande dimensão possam ter, a ERC considera que deve ser formulada, ainda que não em modo exaustivo, uma lista de critérios que permitam sinalizar essas dúvidas. À partida, num primeiro momento, a identificação de potenciais "dúvidas fundadas" apenas poderá ter origem na própria informação fornecida pela entidade interessada. Por outro lado, se as plataformas tiverem dúvidas razoáveis quanto à conformidade do

prestador de serviços de comunicação social com a alínea d) do n.º 1 do artigo 18.º - isto é, «que está sujeito a requisitos regulamentares para o exercício da responsabilidade editorial num ou em vários Estados-Membros e à supervisão de uma autoridade ou entidade reguladora nacional competente, ou que adere a um mecanismo de correção ou autorregulação que abrange normas editoriais que é amplamente reconhecido e aceite no setor de comunicação social em causa num ou em vários Estados-Membros» -, devem solicitar confirmação à autoridade reguladora nacional competente ou ao mecanismo de correção ou autorregulação pertinente, em procedimento específico a ser definido.

- 30. Mecanismos de participação do público.** As diretrizes, além de preverem, na conceção da funcionalidade, canais de comunicação dedicados, de fácil acesso e ágeis para assinalar potenciais problemas relacionados com o cumprimento das condições estabelecidas no n.º 1 do artigo 18.º pelos prestadores de serviços de comunicação social, devem também considerar que qualquer pessoa singular ou coletiva possa questionar as declarações e a validade dos declarantes. Não obstante o estipulado no considerando (53) do EMFA, a ERC expressa dúvidas sobre a exequibilidade de identificar certas entidades, como as “entidades da sociedade civil reconhecidas”, como especialmente qualificadas para apresentar essas dúvidas e objeções. Não obstante, numa ótica de responsabilização, uma pessoa singular ou coletiva que pretenda contestar elementos de uma autodeclaração de um prestador de serviço de comunicação social deverá identificar-se e fundamentar devidamente as razões subjacentes à sua reclamação. As plataformas, além de disponibilizar canais de comunicação, devem estabelecer prazos de resposta céleres.

IV. Conclusão

31. A interceção do EMFA com o Regulamento dos Serviços Digitais reflete o equilíbrio que se pretende encontrar entre a liberdade de expressão e de informação com a necessidade de evitar a disseminação de conteúdos ilegais e nocivos.
32. A moderação de conteúdos por parte das grandes plataformas permite, para além do combate aos conteúdos ilegais e nocivos, restringir a visibilidade de conteúdos que são consideradas “incompatíveis com os termos e condições do serviço”.
33. Ora, haverá muitas situações em que o confronto da liberdade de expressão com outros valores levará a ponderações exigentes, que se podem revelar controversas, sobretudo quando estão em causa informações divulgadas por prestadores de serviços de comunicação social.
34. Nas palavras de Nina Nenadic³, a interação entre o Regulamento dos Serviços Digitais e o EMFA «representa uma evolução significativa na forma como se espera que as plataformas em linha de muito grande dimensão salvaguardem a liberdade dos meios de comunicação social e tratem os conteúdos dos meios de comunicação social na Europa. No entanto, o caminho entre os requisitos normativos e a aplicação prática nem sempre é simples». Acrescenta que representa em si mesmo um risco a atual falta de metodologias, parâmetros de referência e abordagens claras para avaliar e atenuar os riscos sistémicos, protegendo simultaneamente os direitos fundamentais. «No entanto, oferece também uma oportunidade para aprofundar a compreensão dos desafios que se colocam ao equilíbrio entre espaços de informação democráticos e segurança em linha».
35. A ERC considera, por isso, que a aprovação das diretrizes é um momento importante para salvaguardar a minimização do impacto das decisões de moderação de

³ “Policy in Practice: The interplay of the Digital Services Act and the European Media Freedom Act”, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2024-10-18.

conteúdos das plataformas em linha de muito grande dimensão na integridade editorial dos prestadores de serviços de comunicação social e na circulação de informações fiáveis e produzidas de acordo com padrões editoriais e profissionais.

36. Concordando genericamente com as propostas de diretrizes, na medida em que visam simplificar procedimentos sem descuidar a segurança jurídica, a ERC considera importante atender às propostas acima apresentadas, as quais, ainda que espelhem necessariamente, as preocupações que resultam da realidade e do quadro jurídico nacional, terão também paralelo noutras ordens jurídicas.

Lisboa, 23 de julho de 2025

O Conselho Regulador,

Pedro Correia Gonçalves

Carla Martins

Rita Rola