



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/2 (Parecer Leg)

Regulamento União Europeia sobre a liberdade dos meios de
comunicação social – consulta – pedido da Secretaria-Geral da
Presidência do Conselho de Ministros

Lisboa
11 de janeiro de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/2 (Parecer Leg)

Assunto: Regulamento União Europeia sobre a liberdade dos meios de comunicação social – consulta – pedido da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

I. Enquadramento

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (adiante ERC), no dia 15 de dezembro de 2022, uma mensagem de correio eletrónico da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (em concreto, da Direção de Serviços de Relações Internacionais e Comunicação) sobre a proposta de Regulamento da União Europeia que estabelece um quadro comum para os serviços de comunicação social no mercado interno (Ato Europeu sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação Social).
2. Na referida mensagem é afirmado que, «no passado dia 29 de novembro, no âmbito do Conselho de Ministros da Cultura, Sua Exa. o Ministro da Cultura declarou que a proposta apresentada pela Comissão Europeia adequa-se aos desafios dos nossos tempos, nomeadamente na preponderância do digital, contudo, necessita de uma aprofundada ponderação e discussão por forma a garantir que o seu objetivo central não seja desvirtuado.»
3. Neste quadro, a SG-PCM solicita à ERC o envio de eventuais observações e/ou contributos em relação ao Ato Europeu sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (adiante Regulamento, EMFA ou *European Media Freedom Act*), até ao dia 6 de janeiro de 2023, tendo em vista auxiliar a definição da posição nacional.

4. Refira-se que o Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual ([ERGA](#) — *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*) adotou, no dia 25 de novembro de 2022, uma posição sobre a proposta de Regulamento, publicamente acessível em <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMFA-ERGA-draft-position-adopted-2022.11.25.pdf>
5. A ERC participou ativamente na construção da referida posição e revê-se, globalmente, na mesma.
6. Tal como referido na posição do ERGA, considera-se que o acesso a meios de comunicação independentes e pluralistas é crucial para os cidadãos europeus formarem opiniões informadas e participarem efetivamente no debate democrático. O bom funcionamento do mercado interno deve estar devidamente articulado com a promoção de um ambiente adequado para o desenvolvimento sustentável de uma variedade de meios de comunicação social, com a garantia da independência editorial e da transparência de propriedade e com a proteção dos direitos dos jornalistas.
7. Posto isto, a ERC destaca nos pontos seguintes alguns aspetos mais substantivos da proposta do EMFA que, no seu entendimento, exigem uma ponderação cuidada, a saber:
 - i. Articulação do EMFA com os demais instrumentos existentes na União Europeia – Riscos de dispersão normativa e de incoerência do ecossistema regulatório;
 - ii. Independência (própria) dos jornalistas – Escassa salvaguarda da independência, autonomia e segurança destes profissionais;
 - iii. Independência editorial dos órgãos de comunicação social – Salvaguarda da intervenção dos reguladores nacionais no exercício de poderes legalmente atribuídos;
 - iv. Independência editorial dos órgãos de comunicação social – Necessidade de prever regras que impeçam a contaminação comercial dos conteúdos editoriais;

- v. Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social – Necessidade de garantir a sua independência;
- vi. Órgãos de comunicação social de países terceiros – Clarificação de medidas;
- vii. Operações de concentração – Necessidade de aperfeiçoar as regras aplicáveis;
- viii. Medidas nacionais que afetam o funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social – Necessidade de aperfeiçoar a redação do artigo 20.º;
- ix. Medição de audiências – Garantia de acesso gratuito aos dados;
- x. Publicidade Estatal – Necessidade de maior clarificação.

II. Análise

- i. Articulação do EMFA com os demais instrumentos existentes na União Europeia – Riscos de dispersão normativa e de incoerência do ecossistema regulatório**
8. O EMFA deverá ser articulado com os instrumentos normativos existentes da União Europeia (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual — SCSA, Regulamento dos Serviços Digitais, Regulamento do Mercado Digital, legislação de defesa do consumidor), e com a respetiva transposição e/ou as medidas de implementação (*cf.* artigo 1.º).
9. Assim, deve refletir-se sobre os impactos desta dispersão normativa e terá de ser cuidadosamente estudada a articulação dos diferentes instrumentos existentes, de forma a garantir a exequibilidade e a segurança jurídica de todo o quadro jurídico e da coerência do ecossistema regulatório (veja-se, por exemplo, a regulamentação das plataformas de partilha de vídeos, que surge em diferentes atos normativos).
- ii. Independência (própria) dos jornalistas – Escassa salvaguarda da independência, autonomia e segurança destes profissionais**

10. Os direitos dos jornalistas são referidos no preâmbulo do Regulamento (considerandos 11, 16 e 17), mas o corpo do Regulamento não garante a independência, autonomia, segurança destes profissionais.
11. Num documento tão estrutural como o EMFA, que visa garantir a liberdade da comunicação social, torna-se paradoxal não haver uma menção expressa aos direitos dos jornalistas e à garantia da sua autonomia.
12. A salvaguarda geral da independência dos meios de comunicação social e da autonomia editorial deve, em algum momento – i.e., artigos 3.º e 4.º –, destacar o papel dos jornalistas, não só para incluir os jornalistas *freelancer*, mas também para afirmar a independência dos jornalistas dentro dos órgãos de comunicação.
13. Concretamente, os artigos 3.º e 4.º, além de referirem a «liberdade editorial efetiva dos fornecedores de serviços de comunicação social», devem reconhecer a independência e autonomia dos próprios jornalistas.

iii. Independência editorial dos órgãos de comunicação social – Salvaguarda da intervenção dos reguladores nacionais no exercício de poderes legalmente atribuídos

14. A redação do n.º 2 do artigo 4.º da proposta do EMFA deve ser aperfeiçoada, de forma a tornar claro que a independência editorial dos órgãos de comunicação social não impede a legítima intervenção dos reguladores independentes.
15. Considera-se que deve ser mais cauteloso o teor da alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º, uma vez que a proposta poderá equivaler à paralisação total da atividade pedagógica das entidades reguladoras, pois não salvaguarda os seus poderes para emitir diretivas, recomendações ou defender boas práticas na área. Assim, propõe-se a seguinte alteração:

«2. Os Estados-Membros devem respeitar a liberdade editorial efetiva dos fornecedores de serviços de comunicação social. Os Estados-Membros, incluindo as respetivas autoridades e entidades reguladoras nacionais, não podem:

a) Interferir ou tentar influenciar, de qualquer forma, direta ou indiretamente, as políticas e decisões editoriais dos fornecedores de serviços de comunicação social, **exceto no exercício dos poderes legalmente atribuídos.**»

iv. Independência editorial dos órgãos de comunicação social – Necessidade de prever regras que impeçam a contaminação comercial dos conteúdos editoriais

16. O artigo 6.º estabelece que os fornecedores de serviços de comunicação social que disponibilizam conteúdos noticiosos e relativos à atualidade devem adotar as medidas que considerem adequadas para garantir a independência das decisões editoriais individuais.
17. Entende-se que o Regulamento, neste âmbito, deve incluir, entre outras, normas específicas para prevenir a contaminação política ou comercial dos conteúdos editoriais, uma vez que a garantia da independência das decisões editoriais individuais não deve depender apenas da iniciativa dos fornecedores de serviços de comunicação social.
18. Atualmente, as pressões comerciais sobre o conteúdo editorial são crescentes e assumem diferentes formas: i) jornalistas que produzem conteúdo comercial ou híbrido (publicidade/mensagens comerciais/conteúdos patrocinados); ii) utilização dos espaços tipicamente editoriais (como primeiras páginas de jornais e capas de revistas, ou falsas primeiras páginas) para promoção de produtos ou serviços; iii) realização de “parcerias” com marcas para a promoção das suas iniciativas, que surgem perante o público sob a forma de editoriais ou outro tipo de género jornalístico.

19. Assim, antes de referir que os meios de comunicação devem tomar as medidas que considerem adequadas para garantir a independência das decisões editoriais individuais, o Regulamento deve estabelecer que os Estados-Membros devem aprovar legislação que previna e, se necessário, puna a contaminação comercial de conteúdos editoriais, acrescentando que cabe aos fornecedores de comunicação social a adoção de medidas que salvaguardem esta separação.
20. Propõe-se, por isso, o aditamento de um novo número ao artigo 6.º, encarregando as autoridades reguladoras nacionais de verificar se as medidas para garantir a independência editorial são efetivamente adotadas pelos fornecedores de comunicação social e se são adequadas para atingir aquele objetivo.
- v. Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social – Necessidade de garantir a sua independência**
21. A proposta de Regulamento prevê a criação do Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social (designado por «Comité»), que sucederá ao Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA), criado pela Diretiva 2010/13/EU (*cf.* artigos 8.º a 12.º).
22. Refira-se que a Comissão é um dos grandes impulsionadores da transformação do ERGA num Comité, não pretendendo a criação de uma Agência Europeia *tout court*. O propósito será apenas reforçar os meios e competências do ERGA, criando um quadro legal de competências e de recursos de apoio (humanos e financeiros) que permita uma atuação contínua e permanente.
23. Numa análise técnica, dir-se-á que a criação do Comité poderá potenciar a regulação da comunicação social, e atribuir-lhe uma escala europeia, o que poderá ser benéfico. Reconhece-se que a transformação digital da informação e do entretenimento, e a sua

natureza transfronteiriça, em muito beneficiariam com uma abordagem comum à escala da União.

- 24.** Contudo, subjazem dois princípios fundamentais que será essencial acautelar *ab initio*, para, então sim, aceitar a criação do Comité. A saber:
- a) O respeito pelas competências dos reguladores nacionais, sobretudo as constitucionalmente previstas, como é o caso de algumas das competências da ERC. Ou seja, é possível a harmonização dos processos e o aprofundamento da cooperação, mas não a eliminação das competências nucleares constitucionalmente previstas;
 - b) A garantia de que a entidade a criar – o Comité – é efetivamente independente. A possibilidade de o Comité ser direta ou indiretamente controlado, controlável ou pressionável por um qualquer poder político ou económico é a antítese da regulação independente.
- 25.** Assim, tal como enfatizado na posição apresentada pelo ERGA, é essencial garantir a independência do Comité.
- 26.** Se o Comité depende ou é controlado por um poder político (como a Comissão), no mínimo, as suas tomadas de posição serão percecionadas como decisões políticas.
- 27.** Repare-se que o artigo 30.º da Diretiva SCSA impõe que as autoridades reguladoras nacionais sejam independentes, pelo que não se pode exigir menos ao Comité – atenta a sensibilidade das competências que se prevê serem-lhe cometidas – do que aquilo que se impõe aos reguladores nacionais.
- 28.** O EMFA enumera 46 tarefas para o Comité, das quais 27 são de alguma forma condicionadas pela Comissão.

29. Assim, deve ser ponderada a eliminação de todas as referências ao «acordo da Comissão» para qualquer atividade do Comité, que assim perderia a desejável independência (cf. n.ºs 6 e 8 do artigo 10.º ou na alínea e) do artigo 12.º).
30. Da mesma forma, devem ser eliminadas as duas primeiras proposições do n.º 5 do artigo 10.º. A Comissão pode ser informada dos trabalhos do Comité, mas não deve ter o direito de eleger um representante, mesmo que sem direito de voto, porque, dada a sua qualidade de entidade financiadora, tal condicionaria irremediavelmente a atuação do Comité. A Comissão deve ser enquadrada como convidada ou observadora dos trabalhos do Comité.
31. Por último, considera-se que o Comité deve ter um secretariado independente, não devendo o pessoal da Comissão assegurar esta função.
32. A este respeito, são relevantes os argumentos apresentados na pronúncia do ERGA (em particular, nas pp. 5 e 6 da posição acima citada).

vi. Órgãos de comunicação social de países terceiros – Clarificação de medidas

33. O artigo 16.º, relativo aos *media* de países terceiros ou por estes financiados ou determinados, tem uma redação vaga e pouco clara, pelo que pode ter uma interpretação minimalista ou, pelo contrário, ser interpretado no sentido de que o Comité pode tomar quaisquer decisões relativas a fornecedores de meios de comunicação estabelecidos fora da União.
34. A ERC não se opõe a uma disposição que derogue o princípio da livre circulação de emissões na União Europeia quando estas provêm de um operador de um país terceiro, ou que seja financiado ou determinado por este, quando o mesmo ponha em causa princípios fundamentais do direito europeu, incluindo em matéria de segurança, defesa

e coesão nacional. No entanto, devem ser as próprias legislações dos Estados-Membros a prever as soluções para impedir ou bloquear o exercício da atividade no seu território por operadores estabelecidos fora da União ou estabelecer limites ao exercício de atividades de comunicação social por operadores de um país terceiro.

35. Uma solução *one size fits all*, centralizada no Comité, “com o acordo” da Comissão, não é adequada. Tal solução prejudicaria seriamente o princípio da subsidiariedade e a independência dos reguladores. Portanto, o artigo 16.º, n.º 2, deve ser aperfeiçoado, de forma a garantir a subsidiariedade e proporcionalidade das medidas adotadas em relação aos fornecedores de *media* estabelecidos em países terceiros, não devendo eventuais medidas restritivas ser aplicadas automaticamente (e acriticamente) a todo o espaço europeu.

vii. Operações de concentração – Necessidade de aperfeiçoar as regras aplicáveis

36. A proposta do EMFA adota regras sobre a concentração de empresas de *media* nos artigos 21.º e 22.º, sendo também relevantes os considerandos 39 a 44.
37. Um dos objetivos específicos do Regulamento consiste em fomentar a atividade transfronteiriça e o investimento no mercado interno dos meios de comunicação social, o que implicará facilitar aos *players* a expansão das suas operações no mercado interno, aumentando gradualmente os investimentos transfronteiriços. Para o efeito, visa-se harmonizar os diferentes quadros legislativos divergentes, no que toca ao pluralismo dos meios de comunicação social, a fim de facilitar a prestação de serviços transfronteiriços, e garantir que, ao avaliar as transações no mercado dos meios de comunicação, as autoridades nacionais abordam o pluralismo dos meios de comunicação de forma consistente, através de critérios comuns e com a devida coordenação.

38. Assim, o artigo 21.º, n.º 1, determina que os Estados-Membros devem prever, nos seus ordenamentos jurídicos, regras substantivas e processuais que assegurem uma avaliação das concentrações do mercado dos meios de comunicação social que possam ter um impacto significativo no pluralismo dos meios de comunicação social e na independência editorial.
39. Esta avaliação é distinta das avaliações do direito da concorrência.
40. O n.º 2 determina os critérios que devem ser tidos em conta na avaliação das operações de concentração (resumidamente, o impacto da concentração no pluralismo dos meios de comunicação social, incluindo os seus efeitos na formação da opinião pública e na diversidade de *players*, as salvaguardas da independência editorial, e se, na ausência da concentração, a entidade adquirente e adquirida permaneceriam economicamente sustentáveis).
41. Estes preceitos não colocam obstáculos (intransponíveis) a Portugal (e à ERC), uma vez que a ERC já se pronuncia previamente em relação a certas operações de concentração de empresas de *media*, a pedido da Autoridade da Concorrência, por força do artigo 55.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Concorrência. Este dispositivo coaduna-se com a competência da ERC fixada no artigo 24.º, n.º 3, alínea p), dos Estatutos da ERC, a qual habilita o seu Conselho Regulador a «[p]ronunciar-se, nos termos da lei, sobre as aquisições de propriedade ou práticas de concertação das entidades que prosseguem atividades de comunicação social». Uma tal competência consultiva é enquadrada e ponderada com as incumbências constitucionais da ERC de assegurar «a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social» e «a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião» (*cf.* artigo 39.º, n.º 1, alíneas b) e f), da Lei Fundamental).

42. Na sua avaliação das operações de concentração, a ERC acaba por apreciar as questões agora referidas no n.º 2 do artigo 21.º do EMFA.
43. Refira-se que a ERC tem realçado, nos seus pareceres sobre operações de concentração, a «inexistência, no direito ordinário positivo português, de um regime especificamente aplicável às questões da concentração nos meios de comunicação social» (o qual chegou a estar aprovado na Assembleia da República, mas não foi promulgado), considerando que um tal regime «constituiria decerto uma ferramenta dotada de inestimável valia para a apreciação mais substantivada de questões decorrentes» das operações de concentração – *cf.*, nomeadamente, [Deliberação ERC/2021/20 \(CC\)](#).
44. A aprovação do EMFA poderá reforçar a necessidade de aprovar em Portugal legislação específica sobre a concentração nos meios de comunicação social *vis a vis* a promoção do pluralismo, que estabeleça, de forma transparente e objetiva, os indicadores legais utilizados para aferir o risco da operação de concentração, no que toca ao pluralismo e à independência dos *media*.
45. Os n.ºs 3 a 6 do artigo 21.º levantam questões mais delicadas, que exigem uma cuidada ponderação. A saber:
- a) O artigo 21.º deve definir o que é uma operação «suscetível de afetar o funcionamento do mercado interno» (*cf.* n.º 4) e, por conseguinte, em que casos se justifica a intervenção do Comité (a clarificação do considerando 43 não é suficiente, e, de resto, é escrita como um exemplo). A eventual intervenção do Comité apenas se justifica em situações que impliquem operações de dimensão significativa, e que envolvam mais do que um Estado Membro;
 - b) Embora os pareceres do Comité não sejam vinculativos, terão necessariamente um peso importante na tomada de decisão dos reguladores nacionais. De acordo com o artigo 39.º da Constituição portuguesa, cabe a uma entidade administrativa independente assegurar a não concentração da propriedade dos meios de

- comunicação social. A atribuição ao Comité de competência para emitir pareceres sobre operações de concentração não pode pôr em causa esta regra constitucional, pelo que o facto de os pareceres do Comité não serem vinculativos deve ser reforçado no Regulamento;
- c) A avaliação do risco de uma determinada operação de concentração para o pluralismo ou independência deve ser efetuada por reguladores independentes. Estando em causa a avaliação da garantia do pluralismo e da independência (uma vez que o próprio artigo determina que esta avaliação «será distinta das avaliações do direito da concorrência» — *cf.* parte final do n.º 1), dificilmente se compreende a necessidade de o poder político emitir tal parecer. A avaliação do pluralismo, independência e autonomia editorial deve ser feita pelos reguladores independentes, e não pelos Governos ou Comissão, o que também resulta do artigo 30.º da Diretiva SCSA (na redação de 2018);
- d) Admite-se que existam pareceres não vinculativos do Comité sobre esta matéria, desde que seja garantida a sua independência face à Comissão;
- e) A emissão de orientações (n.º 3 do artigo 21.º) deve ser da responsabilidade do Comité (garantindo sua independência), e não da Comissão, ainda que assistida pelo Comité.

viii. Medidas nacionais que afetam o funcionamento dos fornecedores de serviços de comunicação social - Necessidade de aperfeiçoar a redação do artigo 20.º

- 46.** O n.º 4 do artigo 20.º estabelece que «o Comité, a pedido da Comissão, elabora um parecer caso uma medida legislativa, regulamentar ou administrativa nacional seja suscetível de afetar o funcionamento do mercado interno dos serviços de comunicação social.» A Comissão também pode emitir o seu próprio parecer sobre a questão. Os pareceres do Comité e, se for caso disso, da Comissão são tornados públicos.

47. Este artigo levanta a questão de saber se as medidas regulamentares e administrativas adotadas por reguladores independentes estão aqui incluídas. Se este for o caso, este artigo deve ser alterado. A ERC é constitucionalmente uma entidade administrativa independente (o que resulta também do artigo 30.º da Diretiva SCSA), pelo que as medidas que venha a adotar não podem ser objeto de qualquer apreciação, parecer ou pronunciamento por parte do Governo português. Da mesma forma, as suas medidas não devem estar sujeitas a pareceres da Comissão.
48. Quanto à possibilidade de o Comité se pronunciar sobre medidas adotadas pelos reguladores, tal só será admissível se for garantida a independência do Comité.

ix. Medição de audiências – Garantia de acesso gratuito aos dados

49. Propõe-se que no artigo 23.º, relativo à medição de audiências, seja garantido aos reguladores independentes o acesso gratuito aos dados de medição de audiência. Além disso, deve haver regras comuns entre os Estados-Membros sobre a medição de audiências e sobre o peso do mercado europeu nos diferentes órgãos de comunicação social, recorrendo a segmentações por acesso e tipologia dos serviços de comunicação social.

x. Publicidade Estatal – Necessidade de maior clarificação

50. No que respeita à publicidade institucional do Estado – ou “publicidade estatal”, na redação do regulamento (artigo 24.º) –, considera-se que a definição constante do EMFA preconiza um âmbito muito abrangente de entidades, o que impõe uma ponderação sobre o trabalho que tal solução pode acarretar em termos de monitorização e, por conseguinte, a necessidade acrescida de recursos pelas entidades reguladoras.

51. Neste contexto, fará sentido equacionar quais as entidades que têm uma relação de ligação administrativa mais direta com a tutela política, excluindo aquelas que, por estarem dotadas de maior autonomia administrativa e financeira, não estão sujeitas da mesma forma a eventual “contaminação política”.
52. Fará igualmente sentido excluir do reporte e escrutínio a publicidade institucional do Estado que não tenha carácter oneroso (como por exemplo, parcerias de *media*). De facto, não havendo lugar à aquisição de espaços publicitários/serviços de conceção/produção, tal não pode configurar uma distorção de mercado ou favorecimento monetário de determinados *players*.
53. Cumpre também salientar a questão territorial e o limite de um milhão de habitantes a partir do qual se impõe o escrutínio da publicidade institucional do Estado, o que pode vir excluir a maioria (ou mesmo todos) os contextos regionais e locais em países de menor dimensão.
54. Por fim, e de suma importância, a Lei nacional portuguesa de publicidade institucional do Estado visa um propósito diferente daquele que é plasmado no EMFA – a afetação de 25% do custo global das campanhas a órgãos de comunicação social regionais e locais. Por este motivo, é importante acautelar eventuais incompatibilidades (por ex., que a Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, possa ser percecionada como uma medida discriminatória que distorce o mercado comum interno e, por conseguinte, o pluralismo dos *media*). Neste contexto, deve ser equacionada uma proposta no sentido de prever que o EMFA não se deve sobrepor às legislações nacionais que já incidam sobre esta matéria e que, no caso português, visa fortalecer a robustez financeira dos órgãos de comunicação social regionais e locais e, por inerência, o pluralismo mediático regional e local.

Lisboa, 11 de janeiro de 2023

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo