



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Transparência dos órgãos de comunicação
social:

Consulta Pública sobre as linhas de
orientação para apreciação dos pedidos de
confidencialidade

Índice

TRANSPARÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: CONSULTA PÚBLICA SOBRE AS LINHAS DE ORIENTAÇÃO PARA APRECIÇÃO DOS PEDIDOS DE CONFIDENCIALIDADE.....	3
ENQUADRAMENTO	3
OBJETIVOS DAS LINHAS DE ORIENTAÇÃO	8
OPERACIONALIZAÇÃO	10
LINHAS DE ORIENTAÇÃO – SÍNTESE	11
A) DADOS FINANCEIROS GERAIS.....	11
B) CLIENTES RELEVANTES E DETENTORES RELEVANTES DO PASSIVO	12
C) DADOS FINANCEIROS: ENTIDADES EM QUE A ATIVIDADE PRINCIPAL NÃO É A COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	13
D) TITULARIDADE (DIRETA E INDIRETA) DAS ENTIDADES QUE PROSSEGUEM ATIVIDADES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	14
E) COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS SOCIAIS	14
F) DADOS SOBRE O ÓRGÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	14
G) RELATÓRIOS DE GOVERNO SOCIETÁRIO.....	15
ANEXO I – TABELA SÍNTESE DAS LINHAS DE ORIENTAÇÃO	16

Transparência dos órgãos de comunicação social: Consulta Pública sobre as linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade

Enquadramento

a) Sobre a ERC

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante ERC) tem como objetivo primordial a regulação e supervisão de todas as entidades que, sob jurisdição do Estado português, prosseguem atividades de comunicação social.

Entre as atribuições que se encontram sob a alçada da ERC, consta a de assegurar o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos no espaço mediático. Igualmente, a de zelar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem atividades de comunicação social e pela sua independência perante o poder político e o poder económico e a de garantir a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

Segundo o regime jurídico aplicável, a ERC define livremente a orientação das suas atividades, sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político, em estrito respeito pela Constituição e pela lei, e rege-se pelo disposto nos seus Estatutos, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, pelas disposições legais que lhe sejam especificamente aplicáveis, de que são exemplos a Lei da Transparência, regulada pela Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (doravante “Lei da Transparência” ou “LT”), pelo conjunto das leis aplicáveis à comunicação social, prevendo a intervenção do regulador, constituídas pela Lei da Imprensa, aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, pela Lei da Rádio, aprovada pela Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, pela Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, aprovada pela Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, e, a título subsidiário, pelo regime aplicável aos institutos públicos, isto é, pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

b) Sobre a transparência dos órgãos de comunicação social

A Lei da Transparência tem como objeto a regulação e a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, procurando alcançar *“a promoção da liberdade e do pluralismo de expressão e a salvaguarda da sua independência editorial perante os poderes político e económico”* (itálicos nossos), tal como referido na 2ª parte, do n.º 1, do artigo 1.º do diploma.

A LT veio concentrar num único diploma as disposições dispersas nas várias leis setoriais relativas à garantia e promoção da transparência das entidades de comunicação social. Note-se que a regulação da transparência dos Órgãos de Comunicação Social (doravante “OCS”) está inscrita na própria Constituição da República Portuguesa (doravante “CRP”), no n.º 3 do seu artigo 38.º

A Lei da Transparência estabelece, nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 6.º, que a informação transmitida à ERC é de acesso público (Princípio da publicidade), devendo o regulador disponibilizá-la *“através de um sítio eletrónico oficial, através de uma base de dados de fácil acesso e consulta, especialmente criada para o efeito”* (Portal da Transparência, criado em dezembro de 2019).

c) Sobre a única exceção admissível ao princípio da publicidade

No entanto, a regra do acesso público da informação transmitida à ERC não é absoluta, comportando como única exceção casos em que a ERC entenda que *“interesses fundamentais dos interessados”* o justifiquem (o que designamos por *“pedido de confidencialidade”*).

O artigo 8.º do Regulamento n.º 835/2020, de 2 de outubro (doravante *“Regulamento”*), que estabelece as regras sobre a transparência dos principais meios de financiamento e sobre o relatório anual de governo societário das entidades que

prosseguem atividades de comunicação social, exemplifica alguns casos em que tal instituto poderá ser invocado, como seja os de “sensibilidade” e de “caráter sigiloso de alguns dos dados” comunicados. Não obstante, não se ignora que se trata de um conceito indeterminado, que terá sempre de ser densificado pelo requerente, atendendo às suas circunstâncias concretas e atuais.

Por conseguinte, no âmbito das suas atribuições, a ERC procede à análise e decisão de pedidos de confidencialidade que lhe são submetidos ao abrigo da exceção prevista no n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Transparência, quando invocados os “*interesses fundamentais dos interessados*”.

O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento descreve os formalismos que devem ser respeitados na elaboração deste pedido: “deverá ser dirigido ao Conselho Regulador da ERC e deverá indicar expressamente quais os dados que a entidade não pretende ver divulgados, bem como, por cada dado indicado, as razões que estão na base do pedido de não divulgação pública”.

Tal rigor na formulação do requerimento não deverá ser negligenciado, considerando-se que está em causa, em última instância, a ponderação entre os fins prosseguidos pelo regime jurídico da transparência e a invocação de interesses individuais. Os primeiros só poderão ser sacrificados se a publicitação de certa informação colocar em causa de forma excessiva e/ou desproporcional os interesses fundamentais dos interessados.

Com a criação do Portal da Transparência, em dezembro de 2019, deu-se então cumprimento ao estatuído princípio da publicidade, sendo disponibilizados elementos sobre titularidade do capital e dos órgãos sociais, fluxos financeiros ou relatórios de governo societário.

Sublinhe-se que, de 2020 ao início de 2023, a ERC analisou e deliberou sobre cerca de cento e trinta (130) pedidos de confidencialidade que lhe foram submetidos pelas entidades reguladas interessadas. Até ocorrer a apreciação e decisão dos pedidos, os elementos em causa não foram publicamente disponibilizados.

Desde 2022 passaram a estar acessíveis as deliberações tomadas pelo Conselho Regulador da ERC em sede de apreciação de pedidos de confidencialidade.

d) Caracterização genérica dos pedidos de confidencialidade

Atentando à substância dos pedidos de confidencialidade submetidos à ERC, identificam-se algumas regularidades.

A mais elevada percentagem dos requerimentos incide sobre:

- a) comunicação dos dados financeiros,
- b) identificação de “clientes relevantes” (igual ou superior a 10% rendimentos globais) e;
- c) de “detentores relevantes do passivo” (igual ou superior a 10% dos passivos totais).

Os requerentes invocam, genericamente, a sensibilidade dos dados e antecipam impactos negativos resultantes da sua divulgação, relacionados com estratégias de negócio, estruturas de receitas e a sustentabilidade económico-financeira do meio, em particular em mercados locais.

São minoritários os pedidos de confidencialidade que abarcam outras áreas da comunicação, como:

- a) as participações sociais;
- b) a composição dos órgãos sociais e;
- c) os relatórios de governo societário.

Nestes casos, as preocupações centram-se na proteção de dados pessoais.

Várias entidades abrangidas pela Lei da Transparência que não prosseguem a comunicação social como atividade principal solicitam confidencialidade com base

nesta circunstância de ser outro o seu objeto social dominante e marginal o peso da comunicação social.

Objetivos das Linhas de Orientação

Como referido, o n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Transparência determina a disponibilização pública da informação transmitida à ERC no âmbito destas obrigações, com exceção dos “*casos em que a ERC entenda que interesses fundamentais dos interessados*” justificam reserva.

Neste enquadramento, a ERC não tem a obrigação de divulgar tudo o que lhe é reportado no cumprimento das obrigações decorrentes da Lei da Transparência, seja no que poderá constituir informação considerada de natureza confidencial, seja por razões de proteção de dados pessoais.

Atendendo ao facto de a exceção ao princípio da publicidade prevista na Lei da Transparência ser feita tendo por base conceitos indeterminados, cabe à ERC preencher, concretizar e densificar estes conceitos, de modo a criar critérios objetivos que possam servir de base à apreciação dos pedidos de confidencialidade.

Por conseguinte, verificou-se a necessidade de definir critérios orientadores para análise técnica destes pedidos, para garantir a aplicação de um mesmo critério objetivo, atendendo às especificidades de cada caso concreto. Tais informações técnicas servem de suporte à decisão em Conselho Regulador, ao qual compete a tomada final de decisão.

Posto isto, desde o início da apreciação dos pedidos de confidencialidade, a ERC definiu internamente “Linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade”. Tais *guidelines* foram tornadas públicas no estudo “Regime da Transparência dos Media – Prática Regulatória 2016-2021¹” (de julho de 2022) efetuado pela ERC.

¹ Disponível em <https://www.erc.pt/pt/estudos/grupos-economicos-stakeholders/regime-da-transparencia-dos-media-e2-80-94-pratica-regulatoria-2016-2021/>

Estas linhas de orientação foram estabelecidas tendo por base os argumentos globalmente apresentados pelos Regulados para fundamentar a reserva da divulgação de parte dos dados comunicados e, como referido, serviram como esforço de sistematização na fase inicial de apreciação dos pedidos de confidencialidade.

Devido à experiência adquirida com a decisão dos pedidos que lhe foram submetidos, pretende-se agora perceber a sua adequação. De facto, deve ressaltar-se o carácter orientador destas linhas, que não configuram critérios fechados e/ou rígidos, podendo, ao invés, ser revistos e alterados de acordo com a sua maior adequação e evolução das circunstâncias.

Objetivos da Consulta Pública

Motivada por razões de transparência e tendo em consideração o mecanismo de garantia da participação efetiva dos cidadãos no procedimento de formação de atos legislativos de que a lei dispõe, a ERC tomou a decisão de proceder à realização da presente consulta pública, com o objetivo de, nomeadamente:

- i) Incrementar o conhecimento público das linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade em que a ERC baseia as suas decisões aos pedidos que lhe são submetidos pelas entidades reguladas;
- ii) Dar oportunidade às entidades reguladas, que são diretamente afetadas pelas decisões aos pedidos de confidencialidade que são tomadas tendo por base estas linhas de orientação, de se pronunciarem sobre as mesmas;
- iii) Permitir a outros *stakeholders*, nomeadamente, jornalistas, académicos e à sociedade em geral pronunciar-se sobre a adequação das mesmas linhas de orientação;
- iv) Retirar conclusões sobre a adequação das linhas de orientação;
- v) Utilizar os contributos reunidos em sede de consulta pública para uma futura revisão das mesmas, de modo que estejam sempre o mais atualizadas e adequadas possível.

Operacionalização

A consulta pública decorrerá por um período de 30 dias. Os contributos deverão ser remetidos para o endereço de email info.transparencia@erc.pt

Os contributos recebidos e a sua análise integrarão um relatório da consulta pública que será publicamente disponibilizado, assim como as linhas de orientação revistas à luz dos comentários recebidos.

Linhas de orientação – síntese

Apresentamos as linhas de orientação que constituem pontos de partida para a apreciação dos pedidos presentes e futuros. A exposição organiza-se em torno das áreas categoriais mais comumente solicitadas para reserva de informação.

a) Dados financeiros gerais

Cfr.:

Lei da Transparência — Artigo 5.º, n.ºs 1e 2;

Regulamento da ERC - Artigo 3.º, n.º 1.

- Capital próprio;
- Ativo total;
- Passivo total;
- Resultados operacionais / Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos;
- Resultados líquidos;
- Montantes dos rendimentos totais;
- Montantes dos passivos totais no balanço;
- Montantes totais dos passivos contingentes com impacto material nas decisões económicas.

Por princípio, estes indicadores devem ser sempre divulgados. Trata-se de informações que poderão ser consultadas em balanços e demonstrações de resultados e as quais se tem acesso através de outras instituições como, e.g., o Ministério da Justiça (*maxime* Instituto dos Registos e Notariado) ou a Autoridade Tributaria.

b) Clientes relevantes e detentores relevantes do passivo

Cfr.

Lei da Transparência - Artigo 5.º, n.º 3;

Regulamento da ERC - Artigo 3.º, n.º 2.

A ERC é sensível a que a divulgação destes detalhes de natureza financeira e comercial poderá ser melindrosa e colocar em causa estratégias e práticas concorrenciais e de negócio ou ter impactos negativos no plano da viabilidade económica, particularmente em mercados locais.

Mais reforça a obrigatoriedade de estes pedidos serem acompanhados por uma descrição minuciosa da previsão dos impactos negativos que a divulgação acarretará, nomeadamente, em termos da sustentabilidade financeira e do segredo de negócio.

Com efeito, quanto a estes dados em concreto, é indiscutivelmente propósito da Lei da Transparência dar a conhecer ao público em geral casos em que a identidade desses clientes relevantes, ou detentores relevantes de passivo, possam suscitar fundadas dúvidas à salvaguarda da independência editorial perante os poderes político e económico. Motivo pelo qual não deverá ser adotada uma posição abrangente de aceitação desta fundamentação, mas antes analisado caso a caso, indeferindo o pedido de confidencialidade sempre que aquelas dúvidas possam ser suscitadas (e não apenas quando de facto já se colocarem).

Num outro sentido, mas convergente, o envolvimento de entidades públicas, enquanto clientes relevantes ou detentores de passivo, implica já a publicitação da respetiva contratação ou contração, pelo que a sua publicação, agora pelo lado do Regulado, igualmente não justifica, em princípio, a sua confidencialidade.

c) Dados financeiros: entidades em que a atividade principal não é a comunicação social

Quando os pedidos de confidencialidade são submetidos por entidades cuja atividade principal não é a comunicação social e que não conseguem desagregar a informação financeira, a apreciação dependerá do peso da comunicação social na atividade da entidade – ponderação que, tendo como pedra basilar a contabilidade geral da empresa (o peso da atividade de comunicação social nunca poderá ultrapassar 10% das receitas totais), não deixará de considerar outras variáveis tendo em vista aferir o capital de influência do órgão de comunicação social.

De facto, a proporção da comunicação social nos resultados financeiros globais, bem como o investimento em termos absolutos, podem ser residuais, pelo que a reserva desta informação não prejudicará os objetivos legais da transparência. Para apreciar devidamente os pedidos de confidencialidade nestes casos, será sempre aconselhável que o requerente concretize qual a sua atividade principal, a percentagem e os valores absolutos das receitas e dos custos da atividade de comunicação social nos fluxos financeiros globais. Deverá ainda indicar os valores de tiragem/ circulação/ audiência disponíveis dos respetivos órgãos de comunicação social, público-alvo e esfera preferencial de circulação dos mesmos (e.g., clientes, leitores especializados, público em geral).

O mesmo procedimento aplicar-se-á em relação aos pedidos de confidencialidade da informação financeira apresentados por pessoas singulares com contabilidade organizada e em que a comunicação social não seja a atividade principal.

d) Titularidade (direta e indireta) das entidades que prosseguem atividades de comunicação social

A titularidade das entidades que prosseguem atividades de comunicação social deverá ser sempre comunicada e publicada, seja de pessoas coletivas societárias, seja de não societárias.

No entanto, por razões de proteção de dados pessoais, na situação das pessoas coletivas de forma não societária cuja atividade principal não é a comunicação social (e.g., associações, cooperativas ou fundações), a ERC considerará a comunicação suficiente quando não são identificados os titulares das participações sociais. Esta apreciação é independente da solicitação de um pedido de confidencialidade.

Já nos casos de pessoas coletivas sob forma societária, tal omissão de publicação apenas se vislumbra como justificável em especiais casos de vulnerabilidade pessoal dos titulares, seja em função da idade ou de outros fatores a serem ponderados caso a caso. Não obstante, o nome do titular da participação ou do beneficiário efetivo deverá ser sempre identificado.

e) Composição dos órgãos sociais

A ERC não encontra fundamento para que qualquer pessoa coletiva que prossiga uma atividade de comunicação social não torne pública a identidade dos órgãos sociais, que devem ser sempre divulgados.

f) Dados sobre o órgão de comunicação social

A ERC não encontra fundamento para não tornar públicos os dados sobre os órgãos de comunicação social (designação, tipologia e identificação do responsável editorial), que devem ser sempre divulgados.

g) Relatórios de governo societário

Cfr.:

Lei da Transparência - Artigo 16.º;

Regulamento da ERC - Artigo 5.º.

Considerando a diversidade e detalhe da informação a incluir na elaboração do relatório de governo societário, a apreciação dos pedidos de confidencialidade será sempre efetuada caso a caso.

Deverá ressaltar-se que, por motivos de ordem técnica, estes documentos são submetidos na Plataforma da Transparência em formato PDF, contendo por vezes elementos não solicitados de natureza pessoal, como moradas ou contactos telefónicos.

Por razões de proteção de dados pessoais, numa primeira fase os relatórios de governo societário só serão disponibilizados no Portal mediante pedido de consulta devidamente fundamentado. Estes documentos poderão ser sujeitos a expurga de dados de natureza pessoal previamente à sua disponibilização para a consulta.

.

Anexo I – Tabela Síntese das Linhas de Orientação

Origem		Tema	Justificação	
LT Art.º 3.º	n. 1	Relação de titulares capital social	Apenas dados pessoais exceto nome.	
		Usufrutuários capital social	Apenas dados pessoais exceto nome.	
	n. 2, a)	% cada participação	Injustificável	
	n. 2, b)	Cadeia de imputação se $\geq 5\%$	Injustificável	
	n.2, c)	% participações noutros OCS	Injustificável	
LT Art.º 4.º	a),b), c)	$\geq 5, 10, 20, 30, 40$ ou 50%	Injustificável	
		d)	Alteração de domínio	Injustificável
		e)	Alteração órgãos sociais ou diretor	Injustificável
		f)	Alteração participações noutros OCS	Injustificável
LT Art.º 11.º		Participações qualificadas	Injustificável	
LT Art.º 15.º	1, 2	Acordos parassociais	Caso a caso	
LT Art.º 3.º	n. 1	Órgãos Sociais	Injustificável	
««	««	Diretor (es)	Injustificável	
LT Art.º 5.º	n. 1	Fluxos financeiros	Item a item	
LT Art. 5.º Reg. Art.º 3.º	n. 3 n. 2, a)	CS representa mais de $\geq 10\%$ receitas	Caso a caso	
LT Art.º 5.º Reg. Art.º 3.º	n. 3 n. 2 b)	$\geq 10\%$ créditos ou passivos relevantes (% e rubricas)	Caso a caso	
Reg. Art.º 3.º	1, a)	Capital próprio	Caso a caso	
	1, b)	Ativo total	Caso a caso	
	1, c)	Passivo total	Caso a caso	
	1, d)	Resultado operacional ou EBITDA	Caso a caso	
	1, e)	Resultados líquidos	Caso a caso	
	1, f)	Montantes dos rendimentos totais	Caso a caso	
	1, g)	Montantes dos passivos totais	Caso a caso	
	1, h)	Montantes totais dos passivos contingentes (com impacto)	Caso a caso	
LT Art.º 16.º	n. 1	Rel. Governo societário	Item a item	
Reg. 5.º	n. 1, a)	Órgãos sociais – titularidade	Injustificável	
LT Art.º 16.º Reg. Art.º	n. 2 n. 2, e)	Órgãos - atividades paralelas	Caso a caso	

5.º			
Reg. 5.º	n. 2, b)	Órgãos sociais – Competências	Caso a caso
	n. 2, c)	Órgãos sociais – Modelo de governação	Caso a caso
	n.2, d)	Órgãos Sociais – Nota biográfica, profissional e académica	Caso a caso
LT Art. 16.º Reg. Art.º 5.º	n. 2 n. 1, b)	Mecanismos de garantia de independência editorial	Injustificável
LT Art.º 16.º Reg. Art.º 5.º	n. 2 n. 1, b)	Mecanismos de controlo interno (financiamento)	Caso a caso
Reg. Art. 5.º	n. 3, a)	Descrição detalhada mecanismos controlo interno	Caso a caso
	n. 3, b)	Organograma com competências	Caso a caso
	n. 3, c)	Mecanismos alinhamento Administração com sociedade	Caso a caso
	n. 3, d)	TOC, ROC, Auditor externo e contraprestações	Caso a caso
	n.3, e)	Política de remuneração.	Caso a caso
	n. 3, f)	Estatutos e outros regulamentos internos.	Caso a caso
	n. 3, g)	Indicadores de audiências, tiragens e circulação.	Caso a caso
	n. 3, h)	Mecanismos para comunicação de irregularidades	Caso a caso
	n. 4, a)	Estatuto editorial.	Injustificável
	n. 4, b)	Estrutura editorial.	Injustificável
	n. 4, c)	Diretores.	Injustificável
	n. 4, d)	Nota biográfica, profissional e académica (diretores).	Caso a caso
	n. 4, e)	Atividades paralelas (Diretores).	Caso a caso
	n. 4, f)	Conselho de Redação.	Caso a caso
	n. 4, g)	Autonomia orçamental (diretores)	Caso a caso
	n. 4, h)	Manuais de boas práticas e códigos de conduta.	Caso a caso

Legenda:

Caso a caso	O pedido pode ser deferido, desde de devidamente fundamentado.
Item a item	Alguns itens são suscetíveis de pedido individualizado.
Injustificável	Não é possível justificar qualquer pedido de confidencialidade.