

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



**Deliberação
90/2015 (OUT-TV)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Auditorias à empresa concessionária do serviço público de televisão, RTP
- Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referentes aos anos de 2011 e
2012**

**Lisboa
26 de maio de 2015**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 90/2015 (OUT-TV)

Assunto: Auditorias à empresa concessionária do serviço público de televisão, RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referentes aos anos de 2011 e 2012

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 Gaspar Castro, Romeu Silva & Associados, SROC, Lda., a realização de tal auditoria relativamente ao ano de 2011, 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, CCSPTv), bem como do previsto no Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, de 25 de março de 2008, e, ainda, do cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, assinado em 21 de agosto de 2003. 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 CCSPTv.
3. Com idêntico objetivo, mas desta feita por referência ao ano de 2012, foi adjudicada a Pedro Roque, Unipessoal, Lda., a realização da auditoria à concessionária do serviço público.
4. Ficou estabelecido que as auditorias não compreenderiam 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 referentes aos anos de 2011 e 2012.

II. Relatório da Auditoria de 2011 – GASPAR CASTRO, ROMEU SILVA & ASSOCIADOS, SROC, Lda.

5. 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, conclui-se que não foram apurados elementos no sentido do não cumprimento das obrigações decorrentes do contrato celebrado com o Estado.
6. Na ótica da auditoria, são de evidenciar os seguintes aspetos:
 - 6.1. Dado não se encontrarem expressamente definidos objetivos mínimos no que respeita às obrigações estabelecidas nas Cláusulas 7.^a, 11.^a (para a RTP África), 13.^a a 22.^a do CCSPTv, as conclusões da auditoria encontram-se condicionadas pelo carácter subjetivo implícito na sua apreciação.
 - 6.2. Foram detetados alguns desvios relativamente aos mínimos estabelecidos nas Cláusulas 9.^a, 11.^a e 15.^a do CCSPTv, no que se refere a:
 - o Espaços regulares de exibição de obras cinematográficas portuguesas de longa-metragem;
 - o Espaços regulares da responsabilidade do provedor, em horário de maior frequência, com a duração mínima de 15 minutos;
 - o Funcionamento do órgão consultivo junto dos programas televisivos internacionais.
 - 6.3. Quanto ao cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, registou-se o incumprimento da obrigação de emitir, pelo menos, 10 horas semanais de programas dos géneros de ficção e documentários com legendagem através de teletexto, tendo, ainda, sido detetado o incumprimento do limite de 6 minutos reservado a publicidade no serviço de programas RTP 1.
 - 6.4. Foi ainda identificada uma não conformidade relativa ao valor da indemnização atribuível à RTP correspondente à perda de receitas de publicidade, tendo sido apurado um diferencial de 3 695 000 euros entre o valor constante do Relatório

sobre o cumprimento das obrigações de serviço público e o valor corrigido no âmbito da auditoria, situação oportunamente corrigida pela RTP, após alerta dos auditores.

- 6.5.** Foi, ainda, registada a inexistência de um procedimento de controlo e cobrança da contribuição para o audiovisual que permita comprovar que as receitas registadas correspondem ao efetivo universo de consumidores, situação já verificada em anos transatos.

III. Relatório da Auditoria de 2012 – PEDRO ROQUE, SROC, UNIPessoal, Lda.

- 7.** Da análise efetuada pelos auditores, constante do Anexo II do presente Projecto de Deliberação e que dele é parte integrante, não resultam indícios de incumprimento às obrigações impostas pelo contrato de concessão celebrado entre a RTP e o Estado Português e demais legislação, relativamente ao ano de 2012, 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.
- 8.** Foram, porém, assinaladas as seguintes não conformidades:
- 8.1.** De acordo com o previsto no contrato de concessão, a RTP1 obrigava-se à emissão de uma frequência mínima semanal de espaços regulares sobre atividade política nacional com uma média mensal de 4. Apurou-se uma média mensal de 3.
- 8.2.** No que respeita ao espaço de programação semanal da responsabilidade do provedor do telespectador, a emitir em horário de maior audiência, com a duração mínima de quinze minutos, também aqui a média mensal contratualizada era de 4, sendo que a apurada limita-se a 3, sendo o desvio justificado pela RTP pelo incumprimento da frequência mínima no 3º e 4º trimestre do ano, quer devido ao período de férias de verão, quer à necessidade de conjugação das exigências de serviço público e estratégias de programação, assim como as necessidades de adaptação da grelha de programação ao período estival ou a épocas festivas.
- 8.3.** Os auditores, tendo por base os critérios utilizados pela própria concessionária para apuramento dos limites de tempo reservados à publicidade comercial, detetaram 259 situações em que aquele limite foi ultrapassado e não as 23 situações

declaradas pela RTP nos relatórios bimestrais de cumprimento do Protocolo RTP/SIC/TVI.

- 8.4.** No que respeita ao controlo dos montantes recebidos da CAV, referem os auditores que não existe um procedimento que permita aferir com rigor se os montantes comunicados pelos diferentes distribuidores correspondem ao universo dos consumidores de cada um deles, sendo, porém, enfatizado, pelos auditores, os esforços envidados pela RTP no sentido de colmatar as lacunas no âmbito do seu controlo interno.
- 8.5.** Refere-se ainda que “da análise efectuada aos rendimentos associados à publicidade bem como às amortizações de financiamentos bancários, constatámos que a diminuição ocorrida no passivo bancário acrescido dos juros e gastos similares suportados pela RTP, foi superior em 1.922.349€ ao rédito que a RTP obteve em publicidade no exercício de 2012”.
- 8.6.** No que respeita à obrigação de emissão de, pelo menos, 10 horas semanais de programas dos géneros ficção e documentário com legendagem em teletexto, previsto no Protocolo celebrado com os operadores privados, verificou-se um incumprimento em 25 semanas, evidenciando-se, porém, que a média semanal dos referidos géneros foi de 10h20m27s.

IV. Relatórios de Regulação de 2011 e 2012 da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

- 9.** 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.
- 10.** Do **Relatório de Regulação de 2011** sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali elencadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas:
 - 10.1.** No que respeita ao pluralismo e diversidade na programação, verificou-se que a RTP1 privilegiou os programas *informativos*, a *ficção* e o *entretenimento*. Assinalou-se, em sentido contrário, a ausência de quatro tipos de conteúdos pertencentes à categoria dedicada aos mais jovens – *curso/jogo infantil/juvenil*, *telenovela*

infantil/juvenil, informação infantil/juvenil e estúdio/apresentação, bem como de edições de comentário, comentário desportivo e reality shows.

- 10.2.** Em termos de análise de funções dos conteúdos na RTP1, a função *entreter* foi predominante, seguida da de *informar*, constando-se que as funções *formar* e *promover/divulgar* foram as menos relevantes nas grelhas da RTP1.
 - 10.3.** Na RTP2 é claro o destaque conferido às categorias *infantil/juvenil, informativa e cultural/de conhecimento*, sendo as categorias mais ausentes: *concurso, reality show, variedades e outro (entretenimento)*, portanto, todas dentro do género *entretenimento*. Constatou-se que a função *informar* foi um dos objectivos principais dos conteúdos emitidos ao longo de 2011, encontrando-se também uma forte presença da função *formativa* na programação do segundo serviço de programas da concessionária.
 - 10.4.** É de sublinhar que se concluiu, para 2011, que *a RTP2 é dos quatro serviços de programas generalistas em sinal aberto aquele em que os públicos mais novos podem encontrar maior diversidade e maior oferta de conteúdos*. Evidenciando-se, também, uma presença muito significativa de conteúdos ligados à cultura e ao conhecimento.
 - 10.5.** Na RTP Informação, atendendo à respetiva tipologia temática, é evidente que os conteúdos e formatos *informativos* representaram uma fatia significativa dos programas exibidos, seguida da programação relativa às temáticas *culturais/de conhecimento*. Os géneros com durações mais reduzidas foram os *talk shows* e os *religiosos*.
 - 10.6.** Manteve-se a tendência da análise das grelhas de programação do primeiro e segundo canais do serviço público de anos anteriores, da qual sai evidenciada a adoção de uma lógica de complementaridade a conduzir as suas opções de programação, designadamente quanto à exibição de programas de programas *infantis/juvenis e culturais/conhecimento*.
- 11. Do Relatório de Regulação de 2012** sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali elencadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas:
- 11.1.** Quanto à diversidade das categorias de programas que compõem as grelhas de programação, verificou-se uma predominância de três no serviço de programas RTP1, a saber, *informativos, ficção e entretenimento*.

- 11.2.** A RTP2 afastou-se de tal tendência, prossequindo a lógica de complementaridade da oferta televisiva do serviço público, privilegiando as categorias *infantil/juvenil, culturais/conhecimento e informativos*.
- 11.3.** No que respeita à diversidade de géneros de conteúdos disponibilizados, tanto a oferta da RTP1 como da RTP2 evidenciaram-se, abrangendo, respetivamente, 32 e 31 géneros distintos de conteúdos de uma grelha de 39 categorias.
- 11.4.** Na RTP1, os *talk shows* foram o género mais significativo, em termos de percentagem de tempo de emissão, em 2012, seguidos dos *magazines informativos*. Na RTP2, os *desenhos animados* foram a categoria mais destacada.
- 11.5.** Quanto aos géneros ausentes, na RTP1 manteve-se a tendência assinalada no ano anterior, com ausência dos quatro tipos de conteúdos da categoria dedicada aos mais jovens (*concurso/jogo infantil/juvenil, telenovela infantil/juvenil, informação infantil/juvenil e estúdio/apresentação*), bem como de edições de *comentário desportivo, reality show e ciências*. É de evidenciar que, em 2012, se assinalou a reintegração do género *comentário* na RTP1. Na RTP2, as principais ausências reportaram-se ao género *entretenimento* (*concurso, talk show, reality show e variedades*).
- 11.6.** No que concerne às funções dos conteúdos, manteve-se também a tendência assinalada no ano anterior, com predominância, na RTP1 da função *entretener*, e na RTP2 da função *informar*. Igualmente constatado anteriormente, as funções *formar e promover/divulgar* foram as menos relevantes nas grelhas da RTP1.
- 11.7.** Também em 2012 se concluiu que *a RTP2 é dos quatro serviços de programas generalistas em sinal aberto, aquele em que os públicos mais jovens podem encontrar maior diversidade*. Contrastando com a RTP1 que exibiu *o menor número e de horas de exibição de programas infanto-juvenis, concentrados quase exclusivamente nos fins-de-semana*.
- 11.8.** A categoria *cultural/conhecimento* foi uma das privilegiadas pela RTP2, ao contrário do verificado na RTP1, onde se constatou que exibiu em média pouco mais de uma hora de programas desta categoria.
- 11.9.** No que concerne à exibição de programação destinada à promoção da diversidade cultural e de interesses de grupos minoritários, verificou-se que a esmagadora maioria ocorre na RTP2, tendo a RTP1 igualmente incluído três títulos em 2012,

donde se concluiu que, *em conjunto, os serviços de programas do operador de serviço público exibem 88,9% do total de horas dedicadas à exibição de conteúdos destinados à promoção da diversidade cultural e dos interesses de grupos minoritários, indo, por conseguinte, ao encontro das obrigações específicas do operador.*

V. Audiência de interessados

12. Notificada a RTP para, querendo, pronunciar-se sobre o projeto de deliberação aprovado a 7 de janeiro de 2015, respondeu o operador com “sugestões” de alteração do texto de deliberação, nos termos que se seguem:

12.1. «Relativamente ao capítulo II do relatório de auditoria de 2011, julgamos conveniente explicitar o valor dos desvios e justificação da RTP. (...) Assim sendo, as sugestões abaixo procuram quantificar e justificar os desvios dos pontos 6.2.1; 6.2.2; 6.2.3; 6.3; 6.5, resumindo o referido pelo próprio auditor»

- No que a este ponto respeita, entende-se que fazendo os relatórios dos auditores parte integrante da deliberação, não se tem por necessária a sua citação, em particular se a ERC não acompanha as conclusões dos auditores. Trata-se de uma auditoria independente relativamente à qual a ERC se mantém equidistante no período da sua realização a apresentação dos resultados. A intervenção da ERC visa a seleção de uma entidade especializada, definição do respetivo objeto de acordo com o previsto na Lei da Televisão e no Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão e pronunciar-se globalmente sobre as conclusões da auditoria.

12.2. Refere o operador que no ponto 6.2.1 do projeto de deliberação seria de acrescentar que a RTP emitiu um telefilme para compensação da transmissão de uma obra cinematográfica.

- A “compensação” referida pelo operador e pelos auditores não está prevista na lei ou no contrato de concessão, como aliás os próprios auditores referem, donde concluírem haver desvio. Tal “compensação”, enquanto justificação apresentada pelo operador, é assim enquadrada pelos auditores, sendo por

consequente uma conclusão da sua exclusiva responsabilidade, que a ERC não acompanha.

12.3. Quanto aos pontos 6.2.2 e 6.2.3, sugere a RTP que sejam explicitados no corpo da deliberação, conforme consta do relatório da auditoria, os fundamentos para a sua constatação.

- As evidências que constam nestes pontos são as referidas pelos auditores, sendo que por se entender estarem em causa ocorrências/incumprimentos não imputáveis à RTP, de acordo com os argumentos aduzidos pelo operador e aceites pelos auditores, não foram objeto de qualquer recomendação no corpo deliberatório constante do capítulo V do projeto de deliberação.

12.4. Relativamente ao ponto 6.3 do projeto de deliberação, sustenta a RTP que a ERC deveria evidenciar que a RTP para “compensar” o desvio na emissão de programas dos géneros de ficção e documentários com legendagem através de teletexto, promoveu a legendagem em teletexto em programas de informação e que o incumprimento do limite de 6 minutos reservado a publicidade no serviço de programas RTP 1 foi diminuto.

- Também aqui as conclusões são da exclusiva responsabilidade do auditor, sendo que a obrigação que impende sobre a RTP é clara e não prevê a possibilidade do seu cumprimento se efetuar através de uma “compensação” por programas de género distinto.

Quanto ao tempo limite de publicidade, o seu carácter diminuto ou não, importa referir que o pressuposto da análise dos auditores assentou não na previsão legal ou do contrato de concessão, mas numa “margem de tolerância” que a ERC aplica na monitorização regularmente levada a cabo, que, por não encontrar respaldo nos referidos instrumentos legais e contratuais, entende-se não deveria ter sido assumida pelos auditores. Trata-se 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.

Acresce 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.

Assim, reitera-se, as conclusões da auditoria são da exclusiva responsabilidade dos auditores e a ERC não está obrigada a acompanhá-las.,

12.5. Propõe a RTP que no ponto 6.5 do projeto de deliberação seja evidenciada a opinião do auditor quanto às dificuldades de controlo por parte da RTP da correspondência entre as receitas registadas e o efetivo universo de consumidores.

- As opiniões e conclusões dos auditores constam do relatório da auditoria e as conclusões da ERC, quanto a esta matéria, constam do ponto 7 do Capítulo V do projeto de deliberação, no qual se reconhece o mérito do esforço desenvolvido pela RTP na implementação de mecanismos de controlo internos, bem como a necessidade de eventual intervenção legislativa no sentido consignar uma obrigação de prestação de informação, transparente e fidedigna, para os distribuidores quanto ao universo de consumidores que abrangem.

12.6. Quanto ao Capítulo II e à sugestão feita para alteração do ponto 8.3 e consequente ponto 6 do Capítulo V do projeto de deliberação, sublinhando a existência de uma margem de tolerância conferida pela ERC para os limites de tempo reservados à publicidade.

- Entende-se que é de acompanhar a conclusão do auditor que, independentemente das “margens de tolerância” conferidas, refere: «[...] quer no Contrato de Concessão quer na Lei da Televisão, todas as referências indicam 6 minutos por hora, o que corresponde a 360 segundos, pelo que foi este o limite fixado nos testes efetuados pela presente auditoria. Consequentemente, foi apurado um total de 259 situações em que aquele limite poderá ter sido ultrapassado [...]». Remete-se, quanto ao demais, para o entendimento explanado no ponto 12.4 da presente deliberação.

12.7. Assim e em face do exposto, mantêm-se todas as conclusões constantes do projeto de deliberação.

VI. 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. Para tal foram selecionadas a Gaspar Castro, Romeu Silva & Associados, SROC, Lda., para realização da auditoria de 2011, e a Pedro Roque, SROC, Unipessoal, Lda., para 2012, 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 referentes aos anos auditados.
3. O Conselho Regulador, face às conclusões das auditorias e dos Relatórios 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 ao nível dos programas infantis/juvenis e culturais/conhecimento, reiterando-se aqui o alerta já anteriormente efetuado¹, quanto à “necessidade de o operador de serviço público equilibrar a 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”.
4. Mantêm-se os incumprimentos igualmente já assinalados na Deliberação 5/OUT-TV/2012, de 27 de junho, quanto ao cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, no que respeita à obrigação de emitir, pelo menos, 10 horas semanais de programas dos géneros de ficção e documentários com legendagem através de teletexto, situação cuja correção urge.
5. Tendo presente que as situações referenciadas nos pontos 3 e 4 haviam já sido objeto de anterior verificação e alerta, não poderá deixar de recomendar-se à Rádio e

¹ Deliberação 5/OUT-TV/2012, de 27 de junho de 2012, relativa a “Auditoria à empresa concessionária do serviço público de televisão, RTP – Rádio e Televisão de Portugal, S.A, referente a 2010”.

Televisão de Portugal, S.A., a imperiosa necessidade de 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 e em particular os dos géneros *ficção* e *documentários*.

6. Não podem também deixar de merecer uma chamada de atenção os incumprimentos registados nos limites de tempo reservado à publicidade comercial, quer em 2011, quer em 2012, evidenciando-se que tais limites visam impedir a distorção da concorrência entre operador público e operadores privados, pelo que se tem por obrigatório que a RTP pautar a sua atuação por escrupulosos e rigorosos critérios de respeito e cumprimento pelos limites definidos no Contrato de Concessão e no Protocolo celebrado com os operadores privados de acesso não condicionado livre.
7. Por último, alerta-se para as recomendações formuladas pelas entidades auditoras, no sentido da criação de procedimentos de controlo e cobrança da contribuição para o audiovisual, reconhecendo-se, porém, o mérito do esforço desenvolvido pela RTP na implementação de mecanismos de controlo internos, bem como a necessidade de eventual intervenção legislativa no sentido consignar uma obrigação de prestação de informação, transparente e fidedigna, para os distribuidores quanto ao universo de consumidores que abrangem.
8. Apesar de tudo o exposto, não deixa de verificar-se que, no tocante à adequação dos fluxos financeiros associados à execução do CCSPTv, 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 CCSPTv, não foram identificados, pelos auditores, elementos que revelem desrespeito, em 2011 e em 2012, das obrigações mínimas impostas à RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., em todos os aspetos materialmente relevantes.

Lisboa, 26 de maio de 2015

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro
Rui Gomes