



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/353 (TRP-MEDIA)

Transparência dos órgãos de comunicação social: Linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade

Lisboa
30 de agosto de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/353 (TRP-MEDIA)

Assunto: Transparência dos órgãos de comunicação social: Linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade

A. Enquadramento

1. 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.
2. 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.
3. A Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (doravante, Lei da Transparência), que cabe à ERC aplicar, visa 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 2.ª parte, do n.º 1, do artigo 1.º do diploma.
4. A Lei da Transparência estabelece, nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 6.º, que a informação transmitida à ERC neste âmbito 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”* (itálicos nossos), disposição que se materializou na criação do Portal da Transparência, em dezembro de 2019.

5. O princípio da publicidade no âmbito da Lei da Transparência consagra uma única exceção quando a ERC entenda que *“interesses fundamentais dos interessados”* (itálicos nossos) o justifiquem (n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Transparência).
6. O artigo 8.º do Regulamento n.º 835/2020, de 2 de outubro (doravante “Regulamento”), exemplifica alguns casos em que tal instituto poderá ser invocado, como sejam 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.
7. Por conseguinte, no âmbito do exercício das suas atribuições na aplicação deste regime jurídico – nomeadamente as constantes das alíneas b), c), g) e j) do artigo 8.º, e alíneas h), q) e ac), do n.º 3, do artigo 24.º, bem como no artigo 67.º, todos dos seus Estatutos¹, conjugadas com as previstas no n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Transparência, e no artigo 8.º do Regulamento –, cabe a esta entidade reguladora avaliar e decidir sobre pedidos de confidencialidade de dados de reporte obrigatório que lhe são submetidos ao abrigo do regime de exceção previsto no n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Transparência, a pedido dos interessados, quando invocados interesses fundamentais.
8. De sublinhar ainda que, desde 2020 até ao início do presente ano, a ERC analisou e deliberou sobre cerca de cento e trinta (130) pedidos de confidencialidade que lhe foram submetidos pelas entidades reguladas, tendo demonstrado sempre a sua sensibilidade e preocupação com a salvaguarda dos interesses fundamentais dos interessados, quando

¹ Publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

devidamente fundamentados os seus pedidos e se tenha justificado a aplicação da exceção ao princípio da publicidade.

9. Tal é que, de modo a salvaguardar as informações consideradas de natureza confidencial ou sujeitas a proteção de dados, a ERC sentiu a necessidade de definir critérios objetivos orientadores para a análise técnica e decisão destes pedidos.
10. Estas linhas de orientação, aprovadas pelo Conselho Regulador a 11 de dezembro de 2019, foram divulgadas no estudo da ERC “Regime da Transparência dos Media – Prática Regulatória 2016-2021” (de julho de 2022), e submetidas a consulta pública, lançada no dia 3 de maio de 2023.
11. Após a consulta pública e ponderados os contributos recebidos, foram revistas as “Linhas de orientação para apreciação dos pedidos confidencialidade”.
12. Em sequência, o Conselho Regulador da ERC delibera, ao abrigo da alínea c), do n.º 2 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, e no âmbito das suas atribuições e competências:
 - a) Adotar as Linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade submetidos no âmbito do regime jurídico da transparência, apresentadas em anexo à presente Deliberação.

Lisboa, 30 de agosto de 2023

O Conselho Regulador,

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo

ANEXO I - Linhas de orientação para apreciação dos pedidos de confidencialidade

A apresentação das linhas de orientação para a apreciação dos pedidos de confidencialidade 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 às quais se tem acesso através de outras instituições como, e.g., o Ministério da Justiça (*maxime* Instituto dos Registos e Notariado) ou a Autoridade Tributária.

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.

Por esta razão, se reconhece que as proteções do segredo comercial consagradas no artigo 313.º do Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro (Código da Propriedade Industrial), poderão abranger os dados sobre os maiores clientes e credores e, por conseguinte,

consubstanciar «interesses fundamentais», aquelas terão sempre de ser sopesadas com outras obrigações legais, nomeadamente as previstas na Lei da Transparência e os fins prosseguidos através desta: a promoção da liberdade e do pluralismo de expressão e a salvaguarda da independência editorial perante os poderes político e económico. Assim, deverá ponderar-se a teleologia deste regime jurídico com a proteção dos invocados «interesses fundamentais».

Assim, o eventual deferimento de pedidos de confidencialidade sobre este ponto estará sempre dependente da fundamentação do regulado, bem como da devida invocação dos interesses fundamentais relevantes que possam estar a ser afetados de forma desproporcional pelo cumprimento das obrigações de transparência.

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 que declaram que a atividade principal não é a comunicação social e que não conseguem desagregar a informação financeira relativamente às operações de *media*, a apreciação dependerá do peso da comunicação social na atividade global da entidade. 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. Esta ponderação terá como pedra basilar a contabilidade geral da empresa, sendo que, para considerar o deferimento atendível, o peso da atividade de comunicação social nunca poderá ultrapassar 10% das receitas totais. Acima deste patamar pressupõe-se que a atividade de comunicação social deixa de ser meramente residual nas receitas totais da entidade.

Contudo, não deixarão ainda de se considerar outras variáveis que permitam aferir o capital de influência no espaço público mediático e na formação da opinião pública do(s) órgão(s) de comunicação social detidos pelas entidades que solicitam confidencialidade e cuja atividade principal não é a comunicação social, de forma a garantir a necessária transparência dos fluxos financeiros associados às respetivas atividades.

Assim, para apreciar devidamente os pedidos de confidencialidade nestes casos, o requerente deverá concretizar 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). Com base nestes elementos, a ERC procederá à avaliação do “capital de influência” caso a caso.

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.

**Tabela Síntese das Linhas de orientação
para apreciação dos pedidos de confidencialidade**

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
	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 (% e rubricas)	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
		Órgãos sociais – titularidade	Injustificável
Reg. 5.º	n. 1, a)		
LT Art.º 16.º Reg. Art.º 5.º	n. 2 n. 2, e)	Órgãos - atividades paralelas	Caso a caso
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 que devidamente fundamentado.
Item a item	Alguns itens são suscetíveis de pedido individualizado.
Injustificável	Não é possível justificar qualquer pedido de confidencialidade.