



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# Deliberação

**ERC/2025/118 (Parecer Leg)**

Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª) (BE) - Reforço da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social (Alteração à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro e à Lei n.º 78/2015, de 8 de novembro e à Lei n.º 78/2015, de 29 de julho)

Lisboa  
24 de março de 2025

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2025/118 (Parecer Leg)

**Assunto:** Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª) (BE) - Reforço da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social (Alteração à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro e à Lei n.º 78/2015, de 29 de julho)

#### I - Enquadramento

1. Em 28 de fevereiro de 2025<sup>1</sup>, foi solicitado parecer da ERC sobre Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª) (BE) - Reforço da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social (Alteração à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro e à Lei n.º 78/2015, de 29 de julho)<sup>2</sup>.
2. Não obstante a sobrevinda dissolução da Assembleia da República<sup>3</sup> - considerando a subsistência do mandato dos deputados, a relevância da matéria constante do Projeto em análise, e a manutenção da utilidade da presente pronúncia para próxima legislatura -, entende a ERC ser seu dever pronunciar-se, conforme solicitado.
3. O presente parecer é emitido ao abrigo das competências consultivas da ERC, previstas no artigo 25.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 9 de novembro.

---

<sup>1</sup> ENT-ERC/2025/1732

<sup>2</sup> Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=314831>

<sup>3</sup> Por decisão do Presidente da República, de 13 de março de 2024.

## II – Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª) (BE)

4. O Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª)<sup>4</sup>, do Bloco de Esquerda (doravante, Projeto de lei), visa o “reforço da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social”, introduzindo “a verificação da idoneidade dos adquirentes de participações em entidades que prosseguem atividades de comunicação social” – cfr. artigo 1.º do Projeto de lei.
5. Para este efeito, propõe-se alterar a Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, e aprova os respetivos Estatutos (doravante, Estatutos da ERC), bem como alterar a Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, que regula a promoção da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social (doravante, Lei da Transparência).
6. As projetadas alterações aos Estatutos da ERC consubstanciam-se no aditamento de uma alínea ao elenco das atribuições da ERC, enunciadas no artigo 8.º dos Estatutos da ERC; e no aditamento de uma alínea ao elenco das competências do Conselho Regulador da ERC, enunciadas no artigo 24.º dos Estatutos da ERC, nos termos que se indicam (artigo 2.º do Projeto de lei):

«Artigo 8.º

Atribuições

São atribuições da ERC no domínio da comunicação social:

[...]

“k) Garantir a idoneidade dos titulares de participações qualificadas nas entidades que prosseguem atividades de comunicação social, sem prejuízo das atribuições legais da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.»

«Artigo 24.º

---

<sup>4</sup> Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=314831>

#### Competências do conselho regulador

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

af) Emitir parecer prévio vinculativo sobre a idoneidade dos titulares de participações qualificadas nas entidades que prosseguem atividades de comunicação social.»

7. As alterações à Lei da Transparência, na sua redação atual, traduzem-se no aditamento dos artigos 11.º-A e 11.º-B, relativos à titularidade de participações qualificadas<sup>5</sup>, com a seguinte redação (artigo 3.º do Projeto de lei):

«Artigo 11.º-A

Idoneidade dos titulares de participações qualificadas

1 - Os titulares de participações qualificadas em entidade que prossegue atividades de comunicação social são pessoas idóneas e adequadas.

2 - A idoneidade e adequação referidas no número anterior são objeto de apreciação pela ERC:

- a) No âmbito do procedimento de autorização para início de atividade;
- b) Em momento prévio à aquisição ou aumento de uma participação qualificada, nos termos dos números seguintes;
- c) Continuamente durante todo o tempo de titularidade da participação qualificada.

3 – Para os efeitos dos números anteriores, o adquirente potencial de uma participação qualificada em entidade que prossegue atividades de comunicação social informa previamente a ERC sempre que dessa aquisição potencial resulte

---

<sup>5</sup> «Artigo 11.º

**Participações qualificadas**

1 — Quem detenha, direta ou indiretamente, isolada ou conjuntamente, participação igual ou superior a 5 % do capital social ou dos direitos de voto de entidades que prosseguem atividades de comunicação social fica sujeito aos deveres previstos nos artigos 12.º, 13.º e 15.º.  
(...)»

uma percentagem que atinja ou exceda os limiares previstos na alínea a) do artigo 4º.

4 - Cabe à ERC analisar a adequação do adquirente potencial com base na idoneidade:

- a) do adquirente potencial;
- b) da pessoa ou pessoas que venham a administrar a entidade em resultado da aquisição proposta.

5 - Na avaliação da idoneidade deve ser tido em consideração o modo como cada pessoa adquirente potencial e cada pessoa que venha a administrar a entidade em resultado da aquisição proposta gere habitualmente os negócios, profissionais ou pessoais, ou exerce a profissão, em especial nos aspetos que revelem a sua capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa, assim como o cumprimento de todas as obrigações éticas e legais associadas ao exercício da atividade.

6 - A apreciação da idoneidade deve ser efetuada com base em critérios de natureza objetiva, e devem ser tomadas em consideração, pelo menos, as seguintes situações, consoante a sua gravidade:

- a) A condenação, em Portugal ou no estrangeiro, com trânsito em julgado, pela prática de crime punível com pena de prisão superior a seis meses, considerado relevante para o exercício das funções, nomeadamente:

- i) Crime de branqueamento;
- ii) Crime de administração danosa ou corrupção ativa;
- iii) Crimes de falsificação;
- iv) Crime de tráfico de influência;

- b) A declaração de insolvência por decisão judicial;

- c) A recusa, a revogação, o cancelamento ou a cessação de registo, autorização, admissão ou licença para o exercício de uma atividade comercial, empresarial ou profissional, por autoridade, ordem profissional ou organismo com funções análogas, ou destituição do exercício de um cargo por entidade pública;

d) A proibição, por autoridade judicial, autoridade, ordem profissional ou organismo com funções análogas, de agir na qualidade de administrador ou gerente de uma sociedade civil ou comercial ou de nela desempenhar funções.

7 - No seu juízo valorativo, a ERC deve ter em consideração, para além das situações enunciadas no presente artigo ou de outras de natureza análoga, toda e qualquer circunstância cujo conhecimento lhe seja legalmente acessível e que, pela gravidade, frequência ou quaisquer outras características atendíveis, sejam relevantes para a avaliação da idoneidade da pessoa em causa.»

«Artigo 11.º-B

Procedimento de avaliação inicial

1 - A ERC avalia a aquisição potencial de participação qualificada em entidade que prossegue atividades de comunicação social no prazo de 30 dias úteis contados do envio do aviso de receção ou da receção de todos os documentos instrutórios obrigatórios.

2 - A ERC informa o adquirente potencial da data do termo do prazo de avaliação no momento da emissão do aviso de receção.

3 - O prazo de avaliação previsto no n.º 1 suspende-se entre a data do pedido de informações formulado pela ERC e a receção da resposta do adquirente potencial, por período não superior a 20 dias.

4 - Fora do caso previsto no número anterior, os pedidos de informação da ERC não suspendem o prazo de avaliação.

5 - A ERC pode prorrogar a suspensão do prazo de decisão até 30 dias, se o adquirente potencial for uma pessoa singular ou coletiva situada ou sujeita a regulamentação fora da União Europeia.

6 - Caso, uma vez concluída a avaliação, emitir parecer negativo à proposta de aquisição, a ERC, no prazo de dois dias e sem ultrapassar o período de avaliação, informa por escrito o adquirente potencial, a Comissão do Mercado de Valores

Mobiliários (CMVM) e o Banco de Portugal do seu parecer e dos seus fundamentos.

7 - O parecer negativo ou a inexistência de parecer da ERC impede a aquisição de participação em entidade que prossegue atividades de comunicação social.»

8. A acrescentar aos “deveres especiais de informação”, previstos no artigo 12.º da Lei da Transparência, bem como à obrigatoriedade de comunicar a totalidade da cadeia de imputação, nos termos do artigo 13.º da mesma Lei, resulta do Projeto de lei a atribuição à ERC de poderes vinculativos de avaliação da idoneidade dos potenciais adquirentes de participações qualificadas nas entidades que prosseguem atividades de comunicação social, sendo que o parecer negativo da ERC, ou a inexistência do mesmo, impede a aquisição daquelas participações.
9. Resulta, também, deste Projeto de lei que a referida avaliação pela ERC pode ocorrer em três momentos: no âmbito do procedimento de autorização para o início de atividade, em momento prévio à aquisição ou aumento de uma participação qualificada, e continuamente durante todo o tempo de titularidade de participação qualificada.
10. A avaliação prévia à aquisição dependerá de comunicação prévia à ERC feita pelo “adquirente potencial de uma participação qualificada” quando “dessa aquisição potencial resulte uma percentagem que atinja ou exceda os limiares previstos na alínea a) do artigo 4.º.” da Lei da Transparência<sup>6</sup>.
11. A avaliação da “adequação do adquirente potencial” baseia-se na “idoneidade do adquirente potencial e da pessoa ou pessoas que venham a administrar a entidade em resultado da aquisição proposta”.
12. Os elementos a ter em consideração pela ERC na avaliação da idoneidade do adquirente potencial e da(s) pessoa(s) que venha(m) a administrar a entidade em

---

<sup>6</sup> «Artigo 4.º

**Renovação e atualização de informação**

A comunicação referida no n.º 1 do artigo anterior deve ser renovada e atualizada, no prazo de 10 dias úteis contados da ocorrência dos seguintes factos constitutivos: a) Aquisição ou ultrapassagem, por um titular ou detentor, de 5 %, 10 %, 20 %, 30 %, 40 % ou 50 % do capital social ou dos direitos de voto; (...))»

resultado da aquisição proposta estão estabelecidos no novo artigo 11.º-A da Lei da Transparência.

### III - Parecer

13. A ERC saúda as iniciativas legislativas visando o aperfeiçoamento do quadro jurídico existente, de modo a que, de forma mais eficaz e cabal, possa garantir o cumprimento das atribuições que lhe estão constitucionalmente cometidas, no caso, em matéria de transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social.
14. A Lei da Transparência tem, precisamente, como objeto “a transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, tendo em vista a promoção da liberdade e do pluralismo de expressão e a salvaguarda da sua independência editorial perante os poderes político e económico” (cfr. artigo 39.º, n.º 1, alíneas a), c), e f) da Constituição da República Portuguesa, e artigo 1.º da Lei da Transparência).
15. Esta Lei concretiza, no plano legislativo ordinário, a salvaguarda de direitos e garantias fundamentais, previstos no artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, artigo 38.º, n.ºs 1, 3 e 4, da Constituição, cuja garantia resulta, também, da previsão constitucional de um regulador da comunicação social, no artigo 39.º da Constituição, com o quadro de atribuições ali elencadas, destacando-se, no presente âmbito de análise, as previstas nas alíneas a), c), e) e f) do seu n.º 1.
16. Ora, as alterações à Lei da Transparência e aos Estatutos da ERC terão de estar, desde logo, conformes ao quadro constitucional referido.
17. Deve salientar-se, por outro lado, que, a 2 de julho de 2024, a ERC apresentou à Assembleia da República uma proposta de revisão da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (Lei da Transparência), através da sua deliberação n.º ERC/2024/329 (Parecer)<sup>7</sup>, identificando um conjunto de necessidades de alteração do regime legal da

---

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=YjYwNWU1N2EtYzRiZS00YTdiLTg1OGUtYjM0OWIzMzM1MWJK>

transparência da titularidade, da gestão, e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social.

18. Resultou aquela proposta da experiência regulatória acumulada pela ERC, ao longo de quase uma década, na aplicação dos preceitos que integram a Lei da Transparência<sup>8</sup>, incluindo casos mencionados na «Exposição de Motivos» do Projeto de lei agora em análise, os quais foram já objeto de deliberações do Conselho Regulador da ERC<sup>9</sup>.
19. A ERC nota que a introdução de mecanismos de avaliação da idoneidade dos investidores e dos órgãos sociais, e respetivos requisitos, como é o presente caso, radica, antes de mais, numa opção no plano da definição política, a qual naturalmente se deve sempre enquadrar na Constituição da República Portuguesa e no direito da União.
20. Em Portugal, a avaliação da idoneidade de acionistas, administradores ou gerentes é realizada em várias áreas reguladas, designadamente, nos setores bancário e financeiro ao abrigo do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), pelo Banco de Portugal, e no setor do mercado de capitais, pela CMVM.
21. Os critérios de avaliação adotados por estes reguladores incluem a experiência, a integridade, a independência, a ausência de conflitos de interesse e a capacidade para promover uma gestão prudente e sã da instituição em causa. A avaliação de

---

<sup>8</sup> Cfr. o estudo da ERC *Regime da Transparência dos Media – Prática Regulatória 2016-2021* (julho 2022), com particular destaque para o «Capítulo 5 – Implementação e Vicissitudes» (pp. 107 e ss.), disponível em: <https://www.flipsnack.com/ercpt/regime-da-transpar-ncia-dos-media-pr-tica-regulat-ria-2016-21/full-view.html>

<sup>9</sup> Deliberação ERC/2024/6 (TRP-MEDIA), de 8 de janeiro, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=NzMwMGQxNGUtNjlxYy00YmNiLWE1MTUtYTdkYTlzOGQ1OGNI>

Deliberação ERC/2024/7 (OUT), de 8 de janeiro, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=YjlhZGM3NjUtM2EyNC00YTg2LThhNGMtZTBiZmE5Yzk0NTgy>

Deliberação ERC/2024/272 (OUT), de 29 de maio de 2024, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=MWEzNDk3OGQtYzNmNS00NjRhLTg5MWQtNjgzMDY2OTFiMTk2>

Deliberação ERC/2024/432 (TRP-MEDIA), de 4 de setembro de 2024, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=MTkzYWVhZTU0ODhlMS00YmRjLWFiM2YtNWRkNTUyZDA3Yjcy>

Deliberação ERC/2024/278 (OUT), de 29 de maio de 2024, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=OTNIYTAwZmEtMDFIMS00MTM3LTg1NzUtNjZmZDk4ZjU4NTAz>

Deliberação ERC/2024/438 (OUT), de 11 de setembro de 2024, disponível em:

<https://www.erc.pt/document.php?id=ODFhODgyYWYtYTgzYS00MGRmLWlxZTItMTZiYTAxNjMxZDk1>

idoneidade ocorre antes da autorização para o início de atividade, no momento de alterações na composição dos órgãos sociais ou em caso de aquisição de participações qualificadas e nas avaliações efetuadas por parte da CMVM quando da nomeação para cargos regulados, quando da aquisição de participações qualificadas em entidades reguladas, durante processos de revisão e de avaliação e também em resposta a comunicações obrigatórias.

22. Nos referidos setores, os processos de avaliação visam, assim, assegurar uma gestão ética, transparente e estável em setores considerados críticos para a economia e a sociedade.
23. De facto, e tendo sempre presente a responsabilidade social inerente à detenção da propriedade de órgãos de comunicação social, não se ignora que a desejável estabilidade das empresas de comunicação social depende em grande medida da forma como são geridas e do modo como se exerce a fiscalização dessa gestão.
24. A este respeito, a aplicação da Lei da Transparência não prejudica a de outros regimes legais de transparência, nem preclude o cumprimento de quaisquer deveres decorrentes de outros regimes de regulação setoriais (cfr. artigo 1.º, n.º 2, da Lei da Transparência).
25. Como consideração preliminar, atenta-se igualmente na utilidade de considerar duas questões separadamente: a) a avaliação da idoneidade dos potenciais adquirentes de participações em entidades que prosseguem atividades de comunicação social, aqui em causa; e b) a efetiva identificação da concreta titularidade daquelas participações. A ERC tem-se confrontado com maiores dificuldades neste segundo aspeto na sua atividade regulatória, por insuficiência de mecanismos legais.
26. De facto, assinala-se a ausência de poderes de fiscalização e comprovação oficiosa pela ERC da veracidade das autodeclaradas informações sobre a titularidade individual de participações qualificadas<sup>10</sup>, bem como de poderes de investigação relativamente

---

<sup>10</sup> Ainda que, por exigência da ERC, o declarante seja obrigado a assegurar ter poderes para o cumprimento das obrigações declarativas no momento em que se regista na Plataforma da Transparência da ERC (ferramenta digital através da qual são cumpridos os deveres de comunicação à ERC das informações obrigatórias ao abrigo do regime jurídico da transparência).

às informações omissas ou eventualmente incorretas que possam causar incumprimento dos deveres declarativos.

27. Assim, considerando o quadro normativo em vigor, na redação atual, parece à ERC ser premente introduzir alterações legislativas à Lei da Transparência, desde logo as constantes da proposta anterior (*supra* 17), no sentido de reforçar os poderes da ERC e os procedimentos aplicáveis tendentes à efetiva identificação dos titulares daquelas participações<sup>11</sup>.
28. Por outro lado, nota-se que o âmbito de aplicação da Lei da Transparência abrange todo o universo regulatório da ERC, em virtude da remissão do artigo 2.º da Lei da Transparência para o artigo 6.º dos Estatutos da ERC, passando também a abranger, posteriormente, os prestadores dos serviços audiovisuais a pedido, segundo o entendimento expresso na Deliberação ERC/2022/99 (TRP-MEDIA), de 6 de abril.
29. Assim, a agora proposta de atribuição à ERC de competências de avaliação prévia e vinculativa da idoneidade do potencial adquirente de participações qualificadas em entidades que prosseguem a atividades de comunicação social abrangerá todo aquele universo de entidades reguladas pela ERC.
30. Salienta-se que o setor regulado sujeito ao cumprimento das obrigações de transparência junto da ERC abrangia, em maio de 2024, 1458 pessoas singulares e coletivas que prosseguem diretamente atividades de comunicação social, detentoras de 1893 órgãos de comunicação social, registados no Portal da Transparência da ERC<sup>12</sup>.
31. Ora, esta previsão suscita dúvidas quanto à constitucionalidade, designadamente, no que respeita à sua aplicação ao setor da imprensa.

---

<sup>11</sup> Desde logo, através da possibilidade de acesso a bases de dados relevantes para complementar a informação declarada, verificando a efetiva titularidade das participações qualificadas em grupos de comunicação social; através do reforço dos poderes de fiscalização da ERC sobre estruturas de propriedade, independentemente da posição do titular das participações na cadeia de imputação, podendo exigir prova das participações sociais/direitos de voto detidos; através da clarificação da redação do artigo 3.º, n.º 2, da Lei da Transparência, quanto à obrigatoriedade de identificação de todas as pessoas individuais que direta ou indiretamente sejam proprietárias do capital social abranger também a obrigatoriedade de identificação dos titulares dos direitos de voto.

<sup>12</sup> Relatório de Regulação da ERC (2023), p. 203, disponível em:

<https://www.erc.pt/download.php?fd=13830&l=pt&key=315d4085b3f8c68acf1c013a31081e19>

- 32.** Isto porque o artigo 38.º, n.º 2, alínea c), da Constituição da República Portuguesa, garante a liberdade de imprensa mediante “o direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévias.”
- 33.** De facto, ao nível ordinário, a Lei n.º 2/99, de 3 de janeiro (Lei de Imprensa) assegura a liberdade de empresa, mediante a garantia da livre constituição de empresas jornalísticas (artigo 5.º da Lei de Imprensa) e mediante a garantia da liberdade da propriedade de publicações (artigo 6.º da Lei de Imprensa), pelo que a previsão de uma avaliação prévia e vinculativa pela ERC da idoneidade dos potenciais adquirentes de participações numa entidade que desenvolva atividade de imprensa parece desconforme a este quadro jus-constitucional<sup>13</sup>.
- 34.** Ademais, e no que respeita ao restante setor regulado – ainda que contemplando atividades constitucionalmente sujeitas a licenciamento (ou autorização) –, importa considerar a realidade da comunicação social portuguesa, desde a elevada heterogeneidade à dispersão geográfica (por exemplo, no setor das rádios locais) – e portanto, com distintas naturezas jurídicas, patamares de rendimentos e impactos potenciais sobre a população e os públicos –, colocando-se a questão de a aplicação, sem mais, daquela exigência de avaliação prévia e vinculativa da idoneidade poder constituir uma restrição do direito fundamental à liberdade de expressão e de informação, previsto no artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição.
- 35.** De notar que, na citada proposta de alteração da Lei da Transparência, a ERC já propôs um aditamento ao citado artigo 2.º, no sentido de prever a isenção, mediante requerimento, das obrigações de comunicação previstas nos artigos 5.º e 15.º para as “entidades que prossigam atividades de comunicação social a título acessório, em que

---

<sup>13</sup> «Ao longo do Estado Novo, além da censura, o governo arrogava-se o direito de autorizar a fundação de jornais, em função da apreciação da “idoneidade intelectual e moral dos responsáveis” e da prova de meios financeiros suficientes. (...) Deste modo, estabelecida a democracia em Portugal, a par da abolição imediata da censura, a Lei de Imprensa de 1975, no n.º 3 do art.º 7.º, sob a epígrafe “liberdade de empresa”, veio garantir a livre fundação de empresas jornalísticas, editoriais e noticiosas “sem subordinação a autorização, caução, habilitação prévia ou outras condições que não sejam as contantes da presente lei.”» - Alberto Arons de Carvalho et al., *Direito da Comunicação Social*, 2012, p. 245.

a atividade de comunicação social tenha comprovadamente um peso diminuto nos rendimentos e um alcance residual ao nível das audiências”, procurando ter em conta realidades em que “os órgãos de comunicação social detidos ating[em] audiências residuais (...) desde que a isenção não coloque em causa as finalidades prosseguidas por este regime jurídico.”<sup>14</sup>

36. Esta proposta da ERC considerou, assim, a desproporcionalidade dos encargos no cumprimento das obrigações da Lei da Transparência para os agentes do setor com aquelas características, em face do reduzido impacto que aquela atividade tem nos valores que a Lei da Transparência visa acautelar, designadamente, o pluralismo.
37. Por outro lado ainda, considera-se, em tese, que uma restrição deste nível no acesso à atividade de comunicação social possa favorecer uma excessiva concentração da titularidade de órgãos de comunicação social, contrária aos objetivos prosseguidos pela Lei da Transparência.
38. Acresce que o procedimento previsto no artigo 11.º-A, de avaliação pela ERC da idoneidade dos titulares de participações qualificadas, se nos afigura potencialmente incoerente. Se, no seu ponto 6, propõe que a apreciação da idoneidade deva ser efetuada com base em critérios de natureza objetiva; já no seu ponto 7 se contempla que a avaliação compreenda ainda um “juízo valorativo” que tenha em consideração “outras [situações] de natureza análoga”, bem como “toda a circunstância (...) que, pela gravidade, frequência ou quaisquer outras características atendíveis, sejam relevantes para a avaliação da idoneidade da pessoa em causa.”
39. Do mesmo modo, assinalam-se as dificuldades de aplicação concreta de alguns requisitos, como o relativo à comprovação das condenações no estrangeiro pela prática dos crimes enumerados na alínea a) do n.º 5 do artigo 11.º-A.
40. Adicionalmente, a previsão de que a avaliação da idoneidade seja efetuada pela ERC “continuamente durante todo o tempo da titularidade da participação qualificada” deixa ampla margem de indefinição quanto à oportunidade, pertinência e objetivos daquela intervenção regulatória.

---

<sup>14</sup> Deliberação ERC/2024/329 (parecer), de 2 de julho de 2024, pp. 4 e 20 (nota de rodapé 7).

41. Da referida complexidade do âmbito de incidência subjetiva das medidas propostas (abrangendo um universo potencial de milhares de participações qualificadas), e das evidentes dúvidas conceptuais e práticas colocadas por alguns dos critérios de avaliação, resultaria uma extraordinária complexidade à respetiva aplicabilidade pelo Regulador das medidas enunciadas no Projeto de lei, com a ainda muito gravosa consequência de se prever um parecer negativo vinculativo, caso a pronúncia da ERC não seja emitida em tempo útil.
42. Como contributo para a reflexão do tema suscitado pelo presente Projeto de lei, a ERC realizou em fevereiro de 2025 um inquérito junto dos reguladores do audiovisual europeus, ao qual responderam 21 entidades<sup>15</sup>.
43. Resulta desta auscultação que a maior parte dos reguladores respondentes indicou que nas suas jurisdições não existem mecanismos específicos de avaliação prévia de idoneidade dos adquirentes de participações sociais em entidades detentoras de órgãos de comunicação social. O quadro legal assenta na monitorização da transparência dos media pelos reguladores do setor, com fundamento em diplomas semelhantes à Lei da Transparência portuguesa, vocacionados para a proteção do pluralismo e a prevenção da excessiva concentração e influência dos poderes político e económico nas linhas editoriais dos órgãos de comunicação social.
43. Constatou-se, assim, que 13 reguladores declararam que não dispõem de mecanismos específicos para avaliar preventivamente a integridade e idoneidade dos acionistas e órgãos sociais das empresas que detêm e prosseguem atividades de comunicação social, a saber, da Alemanha (Estado da Renânia do Norte-Vestefália), Bélgica (Comunidade Belga de língua alemã e Regulador flamengo), Bulgária, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Letónia, Noruega, Países Baixos, Polónia e Suécia.
44. Entre os que responderam dispor de tais mecanismos, três reguladores (Croácia, Irlanda e Grécia) esclareceram que os mecanismos atuam de forma *ex post*, ou seja,

---

<sup>15</sup> Alemanha, Bélgica (três reguladores), Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Grécia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Polónia e Suécia.

de facto, existe uma verificação de determinadas características dos acionistas, mas esta verificação ocorre após estes já assumirem essa qualidade e, habitualmente, através do trabalho realizado no momento da supervisão da concentração de meios de comunicação social com recurso a indicadores económicos.

45. Das congéneres inquiridas, apenas duas entidades (de Chipre e Malta) afirmaram dispor de avaliação preventiva *ex ante* da integridade e idoneidade dos acionistas e órgãos sociais de grupos de media, ainda que a mesma não assuma um carácter vinculativo.
46. Verificou-se igualmente que três entidades (da Bélgica – comunidade francesa, Lituânia e Luxemburgo) dispõem de um quadro regulamentar semelhante ao da Lei da Transparência portuguesa, ou seja, sem um mecanismo específico de avaliação vinculativa e prévia da idoneidade dos participantes em empresas que detêm órgãos de comunicação social, mas com um acervo de disposições legislativas e de obrigações declarativas que permitem monitorizar e avaliar as estruturas de propriedade dos grupos de empresas que detêm órgãos de comunicação. Este enquadramento legislativo é, aliás, encarado, de forma prevalente, como um mecanismo para avaliar a integridade e idoneidade dos acionistas e órgãos sociais de grupos de media.
47. Realce-se que este enquadramento se refere, no essencial, à televisão e à rádio, e menos aos restantes segmentos de media.

#### **IV – Conclusões**

48. A ERC mantém toda a disponibilidade para, tal como até aqui, colaborar com o legislador na definição de políticas públicas adequadas à defesa dos princípios e valores constitucionais da comunicação social e à concretização das atribuições constitucionalmente atribuídas ao regulador na salvaguarda daqueles princípios e valores.
49. O Projeto de lei n.º 549/XVI (1.ª) (BE) - Reforço da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de Comunicação Social (Alteração à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro e à Lei n.º

78/2015, de 29 de julho) propõe-se alterar os Estatutos da ERC e a Lei da Transparência para garantir ao regulador competências na avaliação da idoneidade dos potenciais adquirentes de participações em entidades que prosseguem atividades de comunicação social.

50. Verifica-se que, em Portugal, a avaliação da idoneidade de acionistas, administradores ou gerentes é realizada em várias áreas reguladas, designadamente, nos setores bancário e financeiro e no setor do mercado de capitais.
51. Porém, a avaliação de idoneidade no setor da comunicação social, tal como proposto no Projeto de lei em apreço, suscita dúvidas de constitucionalidade e de operacionalidade.
52. A avaliação prévia e contínua pela ERC da idoneidade dos titulares de participações e dos órgãos sociais das entidades detentoras de participações sociais suscita dúvidas de constitucionalidade por potencial violação do princípio da proporcionalidade na restrição de direitos fundamentais. Levanta também dúvidas quanto a um possível efeito de excessiva concentração do setor da comunicação social.
53. Na imprensa, o proposto modelo de avaliação prévia vinculativa da idoneidade parece colidir com o direito de fundação de jornais e de quaisquer outras publicações independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévia, garantido na Constituição e na Lei de Imprensa.
54. Adicionalmente, a forma como o modelo de avaliação da idoneidade se encontra concebido, tanto ao nível dos “critérios objetivos” como do “juízo valorativo” de outros aspetos a considerar, suscita dúvidas conceptuais e de aplicação prática.
55. A proposta suscita ainda relevantes questões de operacionalidade e capacidade de efetiva aplicabilidade pela ERC, considerando a dimensão do universo de órgãos de comunicação social e participações qualificadas em causa.
56. À dificuldade de aplicação prática, acresce a gravosa consequência – em termos de acesso à atividade de comunicação social – de se prever um parecer negativo vinculativo, caso a pronúncia da ERC não seja emitida em tempo útil.

57. Deve recordar-se que, em julho de 2024, a ERC apresentou uma proposta de alteração à Lei da Transparência na qual se evidenciou a necessidade de reforço dos mecanismos legais para a efetiva identificação da concreta titularidade das participações em entidades proprietárias de órgãos de comunicação social, o que tem levantado faticamente à ERC as maiores dificuldades na aplicação deste regime jurídico.
58. A este respeito, assinala-se a ausência de poderes de fiscalização e comprovação oficiosa pela ERC da veracidade das autodeclaradas informações sobre a titularidade individual de participações qualificadas, bem como de poderes de investigação relativamente às informações omissas ou eventualmente incorretas que possam causar incumprimento dos deveres declarativos.

Lisboa, 24 de março de 2025

O Conselho Regulador,

Helena Sousa  
Pedro Correia Gonçalves  
Telmo Gonçalves  
Carla Martins  
Rita Rola