

À Comissão de Cultura e Comunicação



Exmos. Senhores Deputados

à Assembleia da República,

A **Benfica TV, S.A.**, (doravante, "**Benfica TV**"), no contexto da discussão parlamentar da Proposta de Lei n.º 44/XIV/1.ª (doravante, "**Proposta de Lei**"), que visa transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, respeitante à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (doravante, "**Diretiva**"), alterando a Lei n.º 27/2007, de 30 de julho ("**Lei da Televisão**") e a Lei n.º 55/2012, de 6 de Setembro ("**Lei do Cinema e do Audiovisual**") aceitando a solicitação da Comissão de Cultura e Comunicação da Assembleia da República Portuguesa, vem, por este meio, emitir o seu parecer/contributo escrito sobre a referida iniciativa:

1. A Benfica TV é uma operadora de televisão, com enfoque especial nos adeptos do Sport Lisboa e Benfica e em assuntos do Clube Sport Lisboa e Benfica, das suas atividades desportivas, do seu universo empresarial e da prática de desporto em geral.
2. O serviço de programas televisivo de cobertura de âmbito nacional e acesso condicionado disponibilizado pela Benfica TV encontra-se devidamente autorizado pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social ("ERC"), através da Deliberação 7/AUT-TV/2008 e posteriormente da Deliberação 164/2013 (AUT-TV).
3. É neste contexto que a Benfica TV se pronuncia quanto às alterações e aditamentos à Lei da Televisão, bem assim, e atento o enquadramento, aproveita igualmente para sugerir a introdução de melhorias ao atual quadro legal com vista a assegurar uma aplicação efetiva e coerente do regime regulamentar aplicável ao setor audiovisual em Portugal, conforme se expõe de seguida.
 - I. **Proposta de alterações e aditamentos à Lei da Televisão**
 - A. **Serviços de Comunicação audiovisual abrangidos pela Lei da Televisão (proposta de alteração do artigo 1.º da Lei da Televisão)**
4. O âmbito material da Diretiva permanece, de um modo geral, inalterado, à exceção da parte referente às plataformas de partilha de vídeo. Apesar das alterações efetuadas ao artigo 1.º, n.º 1, al. q) e t), respetivamente as definições de "*programa*" e "*serviço de comunicação audiovisual*", qualquer dos serviços abrangidos pela Diretiva acaba por se subsumir à forma de

serviços lineares ou não lineares e aos serviços oferecidos pelas plataformas de partilha de vídeo.¹

5. Por esta razão, entendemos que a proposta de alteração para o artigo 1.º da Lei da Televisão deve eliminar a expressão “*nomeadamente*”, por não constituir uma boa prática legislativa e por extravasar o âmbito da Diretiva, bem como eliminar a parte final “*para a adaptar à evolução das realidades do mercado, doravante Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual*” que, por lapso, se manteve e que repete o texto que antecede.
6. Deste modo, e considerando as alterações já efetuadas às definições de serviços de comunicação social e de programa, a Benfica TV sugere a seguinte modificação à proposta de redação do artigo 1.º da Lei da Televisão: “*A presente lei tem por objeto regular o acesso e o exercício de atividades de comunicação social audiovisual, bem como certos aspetos relativos à oferta ao público de serviços de plataformas de partilha de vídeo e dos respetivos conteúdos, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro, que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual).*”

B. Da proteção da integridade do conteúdo (integridade do sinal)

7. Para assegurar a confiança nos meios audiovisuais e proteger o investimento, é fundamental proteger os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual que detêm a responsabilidade editorial de sobreposições não controladas e injustificadas por terceiros.
8. Nesse sentido, a Diretiva, no artigo 7.º-B, estabelece que “*Os Estados-Membros tomam medidas adequadas e proporcionadas para assegurar que os serviços de comunicação social audiovisual prestados pelos fornecedores de serviços de comunicação social não sejam ocultados por sobreposições com fins comerciais nem alterados, sem o consentimento explícito dos fornecedores em causa. Para efeitos do presente artigo, os Estados-Membros determinam as especificidades regulamentares, incluindo as exceções, nomeadamente em relação à salvaguarda dos legítimos interesses dos utilizadores, tendo simultaneamente em conta os legítimos interesses dos fornecedores de serviços de comunicação social que prestaram inicialmente os serviços de comunicação social audiovisual*”.

¹ Vide Considerando (5). O objetivo não é regular os serviços de redes sociais enquanto tal, somente se o fornecimento de programas e de vídeos gerados pelos utilizadores constituir uma funcionalidade essencial.

9. Em consonância, a Proposta de Lei propõe o aditamento do artigo 10.º-A à Lei da Televisão que refere que *“É proibida a ocultação, por sobreposição com fins comerciais, e a alteração, com cortes, modificações ou interrupções, dos serviços de comunicação audiovisual, salvo nos casos em que é promovida ou permitida pelo operador de televisão ou pelo operador de serviços audiovisuais a pedido titular do serviço em causa”*, estabelecendo ainda exceções a esta proibição e conferindo à ERC poderes para deliberar outras exceções *“com fundamento no interesse público ou na sua necessidade para permitir aos utilizadores a maximização do proveito na fruição dos serviços e ou conteúdos”*.
10. Este aditamento é feito, contudo, sem que seja efetuado um esclarecimento quanto à articulação deste regime com o artigo 33.º da Lei da Televisão, sobre o direito a extratos informativos, bem como com a Diretiva 1/2014, de 21 de maio, da ERC sobre o exercício do direito a extratos informativos e a utilização de imagens sujeitas a direitos exclusivos de transmissão televisiva.
11. Em nome do princípio geral de não locupletamento à custa alheia, a parte inicial do artigo 33.º, n.º 4 refere-se à possibilidade de existência de acordo de utilização das imagens para uso diverso dos extratos informativos, pelo que, face à nova proposta, deveria ser neste artigo 33.º, n.º 4 efetuada uma remissão para o novo 10.º-A, o que não sucede.
12. Na verdade, à luz do princípio geral de não locupletamento à custa alheia, o acordo para a utilização das imagens para efeitos diversos dos extratos informativos não permite a ocultação, sobreposição ou interrupções do conteúdo, salvo se existir autorização expressa para o efeito. Caso contrário, mesmo que um terceiro esteja autorizado a utilizar o conteúdo para fins diversos dos extratos informativos, não pode o terceiro alterar ou afetar a integridade do conteúdo.
13. Por outro lado, a concessão de poderes à ERC para deliberar outras exceções, designadamente *“(…) na sua necessidade para permitir aos utilizadores a maximização do proveito na fruição dos serviços e ou conteúdos”*, constitui, no entendimento da Benfica TV, uma restrição à liberdade da iniciativa privada constitucionalmente prevista, viola o Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos² (“CDADC”) (artigo 186.º e seguintes) e vai além da finalidade pretendida pela Diretiva.
14. A Constituição da República Portuguesa³ (“CRP”) estabelece uma reserva relativa de lei da Assembleia da República, nos termos do seu artigo 165.º, n.º 1, al. b), no que toca a matérias relativas a direitos, liberdades e garantias.

² Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março, na sua redação atual.

³ Decreto de Aprovação da Constituição publicado em Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10, na sua redação atual.

15. Com efeito, qualquer limitação que seja introduzida neste âmbito terá que resultar de Lei ou, mediante autorização delegada, de Decreto-Lei.
16. Por seu turno, o CDADC refere que os organismos de radiodifusão gozam do direito de autorizar ou proibir a utilização das suas emissões.
17. De facto, a referência à maximização do proveito na fruição dos serviços e ou conteúdos pelos utilizadores é de tal modo vaga e imprecisa que permitiria a inclusão de uma série de exceções em detrimento da proteção dos titulares dos direitos sobre os conteúdos.
18. A Benfica TV salienta que são vários os casos de utilização indevida de imagens, por terceiros, de eventos sobre os quais detinha direitos exclusivos de transmissão televisiva, com a sobreposição de logotipos do serviço de programas, devendo, por isso, o artigo 10.º-A constituir uma norma legal que assegure a efetiva proteção de integridade do conteúdo e não uma forma de conferir a terceiros direitos de utilização para uso diverso dos extratos informativos.

C. Comunicações comerciais audiovisuais (proposta de redação do artigo 40.º)

19. A Diretiva, no seu artigo 23.º, confere aos operadores de serviços de comunicação social audiovisual uma maior flexibilidade e poder de decisão sobre o calendário da publicidade, estabelecendo apenas que a percentagem de spots publicitários televisivos e spots de televendas entre as 6 horas e as 18 horas e entre as 18 horas e as 24 horas não pode exceder 20% do tempo total de emissão, por cada um destes períodos temporais.
20. Contudo, a Proposta de Lei, na alteração ao artigo 40.º, n.º 1 da Lei da Televisão, estabelece: *“O tempo de emissão destinado à publicidade televisiva e à televenda, tanto no período compreendido entre as 6 e as 18 horas, como no período compreendido entre as 18 e as 24 horas, não pode exceder 10 % ou 20 % consoante se trate, respetivamente, de serviços de programas televisivos de acesso condicionado ou de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre ou não condicionado com assinatura.”*
21. O legislador nacional mantém, assim, uma limitação de 10% no que respeita ao tempo de emissão destinado à publicidade e à televenda no caso de serviços de programa televisivos de acesso condicionado, distinção esta que não é feita na Diretiva, a qual estabelece, como regra geral, a limitação dos 20% de tempo de emissão de publicidade televisiva e de televendas, independentemente de se tratar de serviços de programa televisivos de acesso condicionado ou de acesso não condicionado livre ou não condicionado com assinatura.
22. A Benfica TV, em razão da coerência regulamentar e do bom funcionamento do mercado, sugere que seja eliminada a distinção efetuada e que a redação do artigo 40.º, n.º 1 da Lei da Televisão seja a seguinte: *“O tempo de emissão destinado à publicidade televisiva e à televenda, tanto no*

período compreendido entre as 6 e as 18 horas, como no período compreendido entre as 18 e as 24 horas, não pode exceder 20 % do respetivo período temporal.”

D. Em particular, a colocação de produtos em “programas relativos a assuntos dos consumidores” (proposta de redação do artigo 41.º-A, n.º 1)

23. Já no que respeita a outros conteúdos publicitários, o legislador pretende, através da alteração do artigo 41.º-A, n.º 1 da Proposta, proibir explicitamente a utilização da colocação de produtos em “programas relativos a assuntos dos consumidores”.

24. Compreende-se, naturalmente, que esta alteração vem na sequência do artigo 11.º, n.º 2 da Diretiva, o qual estabelece que: “A colocação de produto é autorizada em todos os serviços de comunicação audiovisual, exceto em noticiários e em programas de atualidade informativa, em programas relativos a assuntos dos consumidores, em programas religiosos e em programas infantis.”

25. A Benfica TV entende, de modo a evitar dúvidas de interpretação quanto ao âmbito do artigo 41.º-A, n.º 1, que se deve proceder ao esclarecimento sobre o que se deve entender por “programas relativos a assuntos dos consumidores”, nomeadamente se estarão em causa apenas os programas que tenham por fim principal e exclusivo a promoção e difusão dos direitos de consumidores.

E. Dados Pessoais (proposta de aditamento do artigo 93º-B)

26. A Diretiva refere que os fornecedores de serviços de comunicação social devem assegurar que o conteúdo audiovisual não contenha qualquer incitamento ao ódio com base na raça, sexo, religião ou nacionalidade e, para esse efeito, devem proteger os menores destes conteúdos nocivos através de restrições de horários, indicadores visuais ou outras medidas técnicas.

27. Neste âmbito, a Diretiva instituiu, no seu artigo 6.º-A, n.º 2, que: “Os dados pessoais de menores recolhidos ou gerados pelos fornecedores de serviços de comunicação social nos termos do n.º 1 não podem ser tratados para efeitos comerciais, como o marketing direto, a definição de perfis e a publicidade orientada em função do comportamento.”

28. O artigo 6.º-A, n.º 1 da Diretiva estabelece que: “Os Estados-Membros tomam as medidas adequadas para assegurar que os serviços de comunicação social audiovisual prestados por fornecedores de serviços de comunicação social sob a sua jurisdição, que sejam suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores, só sejam disponibilizados de forma a que, normalmente, estes não os vejam nem os ouçam. Essas medidas podem incluir a escolha da hora de emissão, instrumentos de verificação da idade ou outras medidas

técnicas. Essas medidas devem ser proporcionadas em relação aos danos potenciais dos programas.” (negrito nosso).

29. A restrição relativa ao tratamento de dados pessoais de menores especialmente prevista na Diretiva reporta-se, assim, aos dados pessoais de menores recolhidos no âmbito da aplicação das medidas técnicas adotadas para a proteção do desenvolvimento físico, mental ou moral dos menores.
30. Tendo em conta esta alteração à Diretiva, a Proposta de Lei adita à Lei da Televisão o seguinte artigo 93.º-B: *“Os dados pessoais de menores recolhidos ou gerados pelos operadores de serviços de programas televisivos, pelos operadores de serviços audiovisuais a pedido ou pelos fornecedores de plataformas de partilha de vídeos nos termos dos n.ºs 3, 5 e 6 do artigo 27.º e das alíneas e) e f) do artigo 69.º-C não podem ser tratados para efeitos comerciais, como o marketing direto, a definição de perfis ou a publicidade orientada em função do comportamento.”*
31. Por outro lado, a Exposição de Motivos da Proposta refere, a este respeito, o seguinte: *“adota-se a proibição do tratamento dos dados pessoais deste segmento do público que sejam recolhidos ou gerados pelos operadores de televisão e de serviços audiovisuais a pedido, bem como pelos fornecedores de plataformas de partilha de vídeos para efeitos comerciais, como o marketing direto, a definição de perfis ou a publicidade orientada em função do comportamento” (negrito nosso).*
32. Da conjugação da Exposição de Motivos com a proposta de aditamento do artigo 93.º-B resulta uma proibição geral do tratamento de dados de menores pelos operadores de serviços de programas televisivos, operadores de serviços audiovisuais a pedido ou pelos fornecedores de plataformas de partilha de vídeos, o que extravasa a Diretiva e as regras em matéria de proteção de dados pessoais.
33. Desde logo, a proibição, nos termos da Diretiva, reporta-se aos dados recolhidos e gerados pelos mecanismos técnicos utilizados para proteger os menores face a conteúdos nocivos e não a todo o tratamento de dados efetuado no contexto da atividade televisiva, o que resulta da remissão do artigo 6.º-A, n.º 2 para o artigo 6.º-A, n.º 1 da Diretiva. Este resultado seria alcançado pela Proposta se o artigo 93.º-B remetesse, em termos semelhantes aos da Diretiva, para o artigo 27.º, n.ºs 5 e 6 e para o artigo 69.º -C, al. e) e f), suprimindo do proposto artigo 93.º-B a remissão para o artigo 27.º, n.º 3.
34. Adicionalmente, ao proibir que os dados pessoais de menores sejam, sem mais, *“tratados para efeitos comerciais, como o marketing direto, a definição de perfis ou a publicidade orientada em*

função do comportamento”, o dispositivo legal em causa cria um regime de diferenciação da licitude do tratamento de dados pessoais de menores quando realizado pelas entidades abrangidas pela Lei da Televisão face aos demais operadores e prestadores de serviços do mercado nacional e europeu.

35. Acresce que o aditamento do artigo 93.º-B à Lei da Televisão deverá também ser devidamente enquadrado na legislação aplicável na União Europeia e em Portugal, nomeadamente face ao Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (“RGPD”) e à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto (“Lei n.º 58/2019”), a qual executa o RGPD na ordem jurídica nacional.
36. Sucede que a solução é, de facto, mais restritiva que a Lei n.º 58/2019 e estabelece uma diferenciação injustificada de tratamento entre os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual e os fornecedores de serviços da sociedade de informação no que respeita à proteção de dados de menores.
37. Com efeito, esta proposta de redação proíbe o tratamento de dados pessoais de menores em geral, não abrindo a possibilidade de o tratamento de dados pessoais de menores poder ser feito, para efeitos de *marketing*, com base no consentimento, prestado nos termos do RGPD e do artigo 16.º da Lei n.º 58/2019.
38. Entende, assim, a Benfica TV que a proposta de redação do artigo 93.º-B da Lei da Televisão deverá ser harmonizada face à Diretiva e face à legislação da União Europeia e nacional em matéria de proteção de dados pessoais.
39. Como tal, por uma questão de ordem de coerência entre os diplomas legislativos na ordem jurídica nacional, mas também para prevenção de uma diferenciação injustificada entre profissionais ou agentes no mercado nacional, sugere-se que a redação proposta para o artigo 93.º-B da Lei da Televisão seja alterada no sentido de (i) restringir o âmbito de aplicação às medidas técnicas e (ii) remeter a sua aplicação para o artigo 16.º da Lei n.º 58/2019, que permite o tratamento, desde que tenha sido previamente obtido o consentimento válido para o efeito, por parte do menor ou por parte dos seus representantes legais, conforme a idade do menor no caso concreto seja superior ou inferior a 13 (treze) anos.

II. Literacia Mediática e Combate à Desinformação

40. A Diretiva, no seu Artigo 28.º -B, n.º 3, al. j), estabelece que os Estados Membros asseguram que todos os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos sob a sua jurisdição devem prever medidas e instrumentos eficazes em matéria de literacia mediática e sensibilizar os utilizadores para essas medidas e instrumentos.

41. A Benfica TV verifica que a Proposta de Lei se limita a, relativamente a este tema, transpor o artigo 28.º -B, n.º 3, al. j) da Diretiva, introduzindo a obrigação de as plataformas de partilha de vídeo preverem medidas e instrumentos eficazes nesta matéria e sensibilizarem os utilizadores para essas medidas e instrumentos (artigo 69º-C), a impor ao serviço público de televisão uma obrigação de elaboração de um plano de ação para promoção da literacia mediática (artigo 51º, nº 1, al. f)) e a aditar um novo artigo 93.º-A, ao abrigo do qual a ERC, até 30 de novembro de 2022, deve publicar no seu sítio na Internet um relatório relativo à evolução das competências em literacia mediática em Portugal.
42. Contudo, a Proposta de Lei não faz qualquer referência efetiva ao combate à desinformação e às denominadas “fake news” ou define práticas sobre a aplicação do regime regulamentar aplicável neste domínio.
43. A Proposta de Lei não acautela as orientações da Comissão Europeia para o combate à desinformação em linha (COM(2018) 236 final), nomeadamente, através do estabelecimento de mecanismos para que as plataformas digitais ajam de forma célere e eficaz para protegerem os utilizadores da desinformação. A título exemplificativo, a Comissão Europeia recomenda intensificar e demonstrar a eficácia dos esforços para bloquear contas falsas, assim como facilitar a avaliação de conteúdos por parte dos utilizadores, mediante indicadores da fiabilidade das fontes de conteúdos, baseados em critérios objetivos e aprovados por associações de órgãos de comunicação social.
44. Também neste campo, a Proposta de Lei não considera o contributo da ERC para o debate na Assembleia da República, intitulado “A Desinformação – Contexto Europeu e Nacional”, de 4 de abril de 2019 ⁴, um documento abrangente e detalhado sobre o fenómeno da desinformação e que contém importantes sugestões e contributos para o debate sobre práticas e ações para combater as “fake news”.
45. De entre as sugestões que o citado documento da ERC apresenta, salienta-se a “necessidade de consolidação do conceito de desinformação e a eventual consagração de norma específica que preveja a sua divulgação como conduta reprovável”.
46. A Benfica TV entende, assim, que é crucial a regulamentação da matéria relativa ao combate à desinformação e, por conseguinte, a Proposta de Lei deveria considerar esta matéria no seu âmbito.

III. Outras matérias de melhoria de regulamentação

⁴ Disponível em https://www.parlamento.pt/Documents/2019/abril/desinformacao_contextoeuroeunacional-ERC-abril2019.pdf.

A. Conselho de Redação

47. A Lei da Televisão não regula a existência, nos operadores televisivos, de um conselho de redação do setor informativo e jornalístico.
48. Contudo, a Lei da Televisão faz referência à sua existência e à necessidade do Conselho de redação, por exemplo, se pronunciar – ainda que não seja vinculativo - quanto à nomeação dos diretores de informação (conforme artigo 35.º, n.º 4).
49. A obrigatoriedade da sua existência encontra-se prevista no regime do Estatuto dos Jornalistas (artigo 13.º da Lei n.º 1/99, de 1 de janeiro), devendo os órgãos de comunicação social com cinco ou mais jornalistas eleger um conselho de redação, por escrutínio secreto e segundo regulamento por si aprovado.
50. Este regime está, contudo, desatualizado face à realidade atual do panorama do audiovisual, criando regimes diferenciados, sendo urgente a sua adaptação e atualização das suas regras de funcionamento, as quais devem ter em consideração o tipo e a dimensão do órgão de comunicação social.
51. Deste modo, vem a Benfica TV sugerir que o Legislador regule esta matéria na Proposta de Lei.

B. Dos prazos aplicáveis ao envio de gravações à ERC e ao direito ao visionamento

52. O atual artigo 43.º, n.º 2 da Lei da Televisão prevê que *“A Entidade Reguladora para a Comunicação Social pode, em qualquer momento, solicitar aos operadores as gravações referidas no número anterior, devendo as mesmas, em caso de urgência devidamente fundamentada, ser enviadas no prazo máximo de quarenta e oito horas.”* (negrito nosso).
Relativamente ao direito ao visionamento nos termos da Lei da Televisão, o respetivo artigo 66.º, n.º 2 refere que: *“O titular do direito de resposta ou de rectificação, ou quem legitimamente o represente nos termos do n.º 1 do artigo seguinte, pode exigir, para efeito do seu exercício, o visionamento do material da emissão em causa, o qual deve ser facultado ao interessado no prazo máximo de vinte e quatro horas.”* (negrito nosso).
53. É entendimento da Benfica TV que os dois prazos, indicados no artigo 43.º, n.º 2 e no artigo 66.º, n.º 2 da Lei da Televisão, para disponibilização pelos operadores, à ERC ou aos titulares que o requeiram, conforme aplicável, das gravações e/ou do material de emissão em causa, se mostram demasiado curtos em diversos casos, nomeadamente em situações como as vividas no contexto de pandemia e de estado de emergência como a que o país e o mundo atravessaram recentemente e que poderão voltar a atravessar nos próximos tempos.
54. Neste sentido, a Benfica TV gostaria de sensibilizar o Legislador para esta questão, a qual se revelou por demais premente numa situação em que, devido ao estado de emergência, os

colaboradores dos operadores televisivos estiveram – e estão – a trabalhar remotamente, não se encontrando nas instalações.

55. Deste modo, vem a Benfica TV sugerir que o Legislador enderece situações de força maior que possam obstar, justificada e legitimamente, ao cumprimento temporâneo dos deveres que incumbem sobre os operadores de televisão.

Agradecendo a atenção dispensada, apresentamos os nossos melhores e mais respeitosos cumprimentos.

Diretor da Benfica TV,

