



Parecer n.º ⁴⁶...../2025

Processo n.º 69/2025

Queixoso: Pedro Almeida Vieira (A.), jornalista

Entidade requerida: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

I – Factos e pedido

1. (A.), jornalista, dirigiu-se à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), nos seguintes termos:

«Consultando os registos do Portal da Transparência dos Media, gerido pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, o jornal PÁGINA UM constatou que a IURD, sendo uma entidade proprietária de órgãos de comunicação social, apresentou dados financeiros qua indiciam uma situação de falência técnica (capitais próprios negativos) e um ativo inferior a 1 milhão do euros, quando em anos anteriores os indicadores financeiros eram substancialmente diferentes, com um capital próprio de 169 milhões do euros em 2022./ Assim sendo, muito agradecíamos que fosse esclarecida se existem outros documentos enviados pela IURD (p. ex. IES) que confirmem a real situação financeira. / Gostaria também de saber se existe algum procedimento em curso relacionado com alguns dos OCS social detidos pela IURD ou pela sua empresa Global Diffusion».

2. A ERC respondeu: *«não existem processos em curso relacionados com OCS detidos pela Igreja Universal do Reino de Deus ou pela empresa Global Difusion, SGPS, S.A.. Esclarecemos também que as entidades proprietárias de órgãos de comunicação social, mas cuja atividade principal não é a comunicação social (como é o caso da IURD) quando inserem as suas informações na Plataforma da Transparência podem optar por inserir os indicadores relativos à atividade global ou apenas os indicadores financeiros relativos à atividade de comunicação social. / Neste enquadramento, até 2022, inclusive, os dados inseridos pela IURD dizem respeito à atividade da igreja como um todo. Em 2023, passaram a apresentar os indicadores financeiros para a atividade de comunicação social isoladamente. Desse modo, os dados financeiros reportados e que compara na sua análise, dizem respeito a universos distintos. A ERC esclarece que estão*



em curso alterações ao Portal da Transparência para permitir dar-se a informação sobre o universo a que os dados financeiros dizem respeito. / Informamos também que toda a informação reportada pela IURD está devidamente documentada. Tal como disposto no Regulamento 835/2020, de 2 de outubro, art.º 3.º, n.º 3 e 4 os mapas de balanço e demonstração de resultados ou a declaração anual de informação empresarial simplificada que faça prova dos indicadores financeiros não é documentação de domínio público.».

3. Na sequência, o requerente comunicou à ERC: *«Considerando o conceito de documento administrativo definido pela Lei do Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), (...) e os direitos de acesso ali estipulados, e tendo em conta o estatuto profissional de jornalista consagrado na Constituição da República, na Lei da Imprensa e no Estatuto dos Jornalistas, e dada o interesse público da informação detida pela entidade (...), e também da necessidade como jornalista de deter informação para elaborar notícias com rigor informativo que a matéria merece, vem (A.), jornalista (...), carteira (...), para em consequência apresentar um requerimento, dizer o seguinte: / Através do v. email (...), foi referido que “toda a informação reportada pela IURD [no âmbito da Plataforma da Transparência dos Media para o ano de 2023] está devidamente documentada”, acrescentando que “tal como disposto no Regulamento 835/2020, de 2 de outubro, art.º 3.º, n.º 3 e 4, os mapas de balanço e demonstração de resultados ou a declaração anual de informação empresarial simplificada que faça prova dos indicadores financeiros não é documentação de domínio público”. / Ora, na verdade, aquilo que se determina no número 4 do artigo 3.º do referido Regulamento é que a documentação em causa “não integrará o conjunto de elementos a divulgar publicamente.” Esse facto não colide, como se sabe, e a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos recentemente veio relembrar, com o direito de acesso a esses documentos por se tratarem de documentos administrativos (...). / Ademais, como a IURD não tem obrigação de apresentar declaração anual de informação empresarial simplificada, mostra-se relevante, do ponto de vista informativo, conhecer o teor dos documentos supostamente apresentados pela IURD para o ano de 2023 e como estes foram efetivamente validados pela ERC. / Assim (...), ao abrigo da LADA (...) venho solicitar (...) o acesso e posterior obtenção de cópias dos documentos administrativos, em papel ou qualquer formato*



digital, da documentação apresentada pela IURD em complemento ao registo na Plataforma da Transparência dos media, incluindo não apenas documentos de índole contabilística como, de igual modo, troca de correspondência».

4. A ERC respondeu: «1. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3 do Regulamento 835/2020, de 2 de outubro, (...), que implementa a Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (“Lei da Transparência”), os mapas de balanço e da demonstração de resultados ou a declaração anual de informação empresarial simplificada, comunicados à ERC pelas entidades reguladas, têm como único propósito comprovar os dados financeiros inseridos por essas entidades na Plataforma da Transparência e não integram o conjunto de elementos a divulgar publicamente. De acordo com essa mesma norma esta verificação apenas ocorre “sempre que se afigure necessário.” / 2. A ERC entende que os documentos contabilísticos anexados pelos regulados, no quadro jurídico descrito, não poderão ser disponibilizados por esta entidade a terceiros. / 3. Por conseguinte, não se acompanha o pretendido pelo requerente de que o facto de os mapas contabilísticos não integrarem o conjunto de informação a disponibilizar publicamente não colide com o direito de acesso a esses documentos por se tratarem de documentos administrativos. / 5. (...) todos os dados sobre fluxos financeiros comunicados à ERC pela IURD em cumprimento do artigo 5.º da Lei da Transparência e do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento, e que podem ser consultados no Portal da Transparência, correspondem aos que constam dos documentos contabilísticos ali inseridos para comprovação. / 5. Pelos argumentos expostos é indeferido o requerimento (...).».
5. Por lhe ter sido recusado o pedido, o requerente apresentou queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) referindo, em suma, «O acesso a informação, diferentemente da publicitação, não depende da vontade da entidade detentora da informação. É um direito que deve ser exercido mediante solicitação específica, abrangendo não apenas documentos administrativos em bruto, mas também outros elementos complementares e essenciais, como a correspondência trocada entre entidades públicas e particulares — neste caso, entre a ERC e a IURD. / Este caso não é apenas um obstáculo a atividade jornalística legítima, mas também um precedente perigoso para a limitação do escrutínio público sobre as ações de entidades públicas».



6. Na pronúncia sobre a queixa, a ERC reiterou os fundamentos pelos quais entende ser de indeferir o pedido, transmitidos ao requerente, dizendo, entre o mais: *«Os mapas de Balanço e Demonstração de Resultados anexados pela IURD na Plataforma da Transparência não integram o conjunto de elementos a divulgar publicamente (artigo 3., n.º 4, do Regulamento), ao contrário de um conjunto de informações de reporte obrigatório, que devem ser de disponibilização pública (artigos 5º e 6º. da Lei da Transparência). / Ora, se assim é, o acesso a tais documentos, por parte de terceiros, desvirtuaria a imposição normativa da sua não divulgação pública. / Por outro lado, atendendo a que a IURD cumpriu as obrigações decorrentes da Lei da Transparência, ao comunicar, entre outras, a informação relevante para aferição da transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, e que esta informação está acessível no Portal da Transparência, não assiste razão ao queixoso quando afirma que está comprometida a transparência ou um obstáculo a sua atividade jornalística. / Considerando o exposto, designadamente, a proteção conferida pelo artigo 3º, n.º 4, do Regulamento, no sentido da não divulgação pública dos documentos a que o queixoso pretende aceder, encontra-se justificado o indeferimento da pretensão (...)».*

II - Apreciação jurídica

1. Está em causa pedido de documentação relacionada com a atividade da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no domínio da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, e respetiva regulamentação.
2. A Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, *«regula 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 1.º, n.º 1.
3. Este diploma estabelece um conjunto de deveres de informação que impendem sobre as entidades reguladas, *i.e.*, que prosseguem atividades de comunicação social ou sejam titulares/detentoras de participações no capital social das primeiras.



4. Entre esses deveres de informação figura o disposto no artigo 5.º, n.º 1 (sob a epígrafe de «*Transparência dos principais meios de financiamento*»):
«É ainda comunicada à ERC a informação relativa aos principais fluxos financeiros para a gestão das entidades abrangidas pela presente lei, em termos a definir em regulamento da ERC, que fixa a natureza dos dados a transmitir e a periodicidade da obrigação de informação (...).»
5. Dispõe o artigo 6.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho:
«1 – A informação transmitida à ERC nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, do artigo 5.º e do artigo 16.º é de acesso público, exceto nos casos em que a ERC entenda que interesses fundamentais dos interessados justificam exceções a esse princípio. / 2 – A ERC disponibiliza essa informação através do seu sítio eletrónico oficial, através de uma base de dados, de fácil acesso e consulta, especialmente criada para o efeito (...).»
6. Já o Regulamento n.º 835/2020, de 2 de outubro, dispõe no seu artigo 2.º:
«1 – Todas as pessoas singulares ou coletivas, identificadas no artigo 6.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, e no artigo 2.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, que, sob jurisdição do Estado português, prosseguem atividades de comunicação social são obrigadas a comunicar à ERC os principais fluxos financeiros».
7. O artigo 3.º do mesmo Regulamento, sob a epígrafe de «*Fluxos financeiros*», estabelece: *«3 – As pessoas singulares ou coletivas que prosseguem atividades de comunicação social obrigadas a comunicar à ERC os principais fluxos financeiros têm de anexar na plataforma digital da transparência, em campo especificamente criado para o efeito, os mapas de Balanço e Demonstração de Resultados ou a Declaração Anual de Informação Empresarial Simplificada que faça prova dos indicadores financeiros identificados no n.º 1 do presente artigo. / 4 – A informação mencionada no número anterior servirá para confirmação, sempre que se afigure necessário, dos dados financeiros inseridos na plataforma digital da transparência e não integrará o conjunto de elementos a divulgar publicamente de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho».*
8. Assim, no quadro do exercício da atividade regulatória, as entidades reguladas têm o dever de prestar à ERC informação sobre os respetivos fluxos financeiros, por forma a



- assegurar a transparência quanto à titularidade, à gestão e aos respetivos meios de financiamento.
9. Parte dessa informação é, em regra, de acesso público e sujeita a divulgação ativa obrigatória – caso dos principais fluxos financeiros, *«exceto nos casos em que a ERC entenda que interesses fundamentais dos interessados justificam exceções a esse princípio»* - cfr. artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.
 10. Há também outro tipo de informação financeira que, sendo também de entrega obrigatória pelas reguladas, já não está sujeita a divulgação ativa – é o caso dos mapas de Balanço e Demonstração de Resultados ou da Declaração Anual de Informação Empresarial Simplificada que faça prova dos indicadores financeiros indicados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 830/2025.
 11. Esta última documentação, que suporta os dados financeiros inseridos no Portal da Transparência pelas entidades reguladas, será essencial para que a ERC possa comprovar a correção dos dados de divulgação obrigatória fornecidos.
 12. O requerente, na sua qualidade de jornalista, pretende conhecer a referida documentação de suporte, não sujeita a divulgação ativa, e ainda a correspondência que exista sobre a matéria – tendo em vista, segundo alega, o escrutínio dos dados publicitados pela entidade regulada em causa e, no final, a própria atuação da ERC.
 13. Trata-se do exercício do direito fundamental de acesso aos registos e arquivos da administração pública consagrado no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição, no catálogo dos *«Direitos e garantias dos administrados»* e, por isso, reconhecido como direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias.
 14. Que, no caso, tem em vista garantir o exercício de outros direitos fundamentais do requerente, jornalista – o exercício do direito de informar, de se informar e de ser informado, por um lado, a liberdade de expressão, por outro, ambos consagrados no artigo 37.º, n.ºs 1 e 2, da Constituição, bem como a liberdade de imprensa, consagrada no artigo 38.º da Constituição.
 15. O exercício do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos não se confunde, não exclui ou colide com os deveres de divulgação ativa que impendem sobre a ERC – nem vice-versa.



16. Trata-se de duas formas de assegurar a transparência: uma reativa, a pedido de qualquer interessado, e a outra ativa, por iniciativa da entidade.
17. Como se viu, a Lei n.º 78/2015, de 29 de julho prevê, em regra, o acesso público e a divulgação ativa dos principais fluxos financeiros apresentados pelas entidades reguladas – aqui transparência ativa.
18. Nada diz, porém, quanto ao exercício do direito de acesso a essa e a outra documentação – aqui transparência passiva.
19. Está em causa documentação detida pela ERC, na qualidade de entidade reguladora e supervisora da Comunicação Social, sujeita à Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (doravante LADA), nos termos previstos no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea c).
20. Na ausência de norma especial, os pedidos de documentação dirigidos à ERC por qualquer interessado, respeitem ou não a documentos de divulgação obrigatória, regem-se pela LADA – cfr. artigo 1.º, n.º 4 conjugado com o artigo 4.º, n.º 1, alínea c).
21. Nos termos da LADA – artigo 3.º, n.º 1 –, por «*documento administrativo*» entende-se «*qualquer conteúdo ou parte desse conteúdo, que esteja na posse ou seja detido em nome dos órgãos e entidades referidas no artigo seguinte [artigo 4.º], seja o suporte de informação sob forma escrita, visual, sonora, eletrónica ou outra forma material (...)*».
22. A regra geral em matéria de acesso a documentos administrativos consta do artigo 5.º, n.º 1, da LADA: «*Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo*».
23. A referida regra comporta restrições legalmente previstas, genericamente contempladas no artigo 6.º da LADA ou previstas em lei especial, cabendo à entidade a sua invocação e demonstração – cfr. artigo 15.º, n.º 1, alínea c).
24. Note-se que, a existirem restrições ao direito de acesso, estas devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, exigindo sempre uma ponderação dos interesses em presença – cf. artigo 268.º, n.º 2, conjugado com os artigos 17.º e 18.º, n.º 2, todos da Constituição.



25. Dispõe ainda o artigo 6.º, n.º 8, da LADA: *«Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa a matéria reservada».*
26. Cada entidade só tem o dever de facultar a informação que, de alguma forma, esteja vertida num documento administrativo pré-existente e que detenha, não tendo a obrigação de criar um documento com informação nova para responder ao solicitado.
27. Não detendo a documentação, nomeadamente, por esta não existir, a entidade requerida deve comunicá-lo ao requerente, cumprindo, assim, o dever de informação previsto no artigo 5.º, n.º 1, da LADA, conjugado com o artigo 15.º, n.º 1, alínea d).
28. Na situação vertente, a ERC entende ser de recusar o acesso porquanto os *«os mapas de balanço e da demonstração de resultados ou a declaração anual de informação empresarial simplificada, comunicados à ERC pelas entidades reguladas, têm como único propósito comprovar os dados financeiros inseridos por essas entidades na Plataforma da Transparência e não integram o conjunto de elementos a divulgar publicamente».* Conclui que, assim, *«o acesso a tais documentos, por parte de terceiros, desvirtuaria a imposição normativa da sua não divulgação pública».*
29. Como se viu, a documentação em causa, não estando sujeita a divulgação ativa, não deixa de ser acessível por qualquer interessado no quadro da LADA.
30. No caso vertente, a ERC não invoca existir restrição legal que obste ao acesso, nos termos da LADA ou de outro normativo especial, pelo que à documentação solicitada, de índole contabilística, será aplicável a regra do acesso livre – cfr. artigo 5.º, n.º 1, da LADA. Deve, nestes termos, ser facultada ao requerente.
31. O mesmo raciocínio é extensível à troca de correspondência entre a ERC e a regulada que exista sobre a matéria, também solicitada pelo requerente, sendo que, quanto a esta, a ERC nada disse. Naturalmente que, inexistindo esta última documentação, deve tal ser comunicado ao requerente.

III – Conclusão

- Uma coisa é o cumprimento de deveres de divulgação ativa de informação no âmbito das competências da ERC, enquanto reguladora das entidades que prosseguem atividades de comunicação social;



- Outra coisa é o direito de acesso aos registos e arquivos da administração pública – consagrado no artigo 268.º, n.º 2, da Constituição, inscrito no catálogo dos «Direitos e garantias dos administrados» e, por isso, reconhecido como direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias;
- A ERC encontra-se sujeita à n.º 26/2016, de 22 de agosto, que regula o acesso à informação administrativa e ambiental e a reutilização dos documentos administrativos (LADA) – cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea c).
- Na ausência de disposição especial, o acesso a documentação detida pela ERC rege-se pela LADA;
- Na ausência de restrição legal, é aplicável à documentação solicitada a regra geral do acesso livre e irrestrito, por qualquer interessado;
- Deverá ser facultado o acesso no quadro exposto.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de fevereiro de 2025.

Tiago Fidalgo de Freitas (Relator)

João Filipe Marques

Graça Canto Moniz

André Zibaia da Conceição

José Silvano

Francisco Lima

Participou por via telemática

Renato Gonçalves

Paulo Braga

Lara Roque Figueiredo



COMISSÃO DE ACESSO AOS
DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS



Maria Cândida Oliveira

Participou por via telemática

Maria do Céu Neves (Presidente)

Maria do Céu Neves
