



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2025/117 (OUT-I)

Contrato celebrado entre a PressRoma - Edição de Publicações Periódicas, Unipessoal, Lda., e a Câmara Municipal de Lagoa

Lisboa
24 de março de 2025

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2025/117 (OUT-I)

Assunto: Contrato celebrado entre a PressRoma - Edição de Publicações Periódicas, Unipessoal, Lda., e a Câmara Municipal de Lagoa

I Enquadramento

1. Deu entrada na ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a 20 de junho de 2023, uma exposição questionando a legalidade de um contrato assinado, a 10 de janeiro de 2023, entre a empresa PressRoma – Edição de Publicações Periódicas Unipessoal, Lda. (Pressroma), detentora, entre outros, do quinzenário "Lagoa Informa", e a Câmara Municipal de Lagoa (CM de Lagoa), para a aquisição de serviços de publicidade institucional. O expoente anexa o contrato em apreço.

II Contrato objeto da exposição

3. A exposição identifica o contrato celebrado entre a Câmara Municipal de Lagoa e PressRoma, a 10 de janeiro de 2023, no valor de €91.800,00, tendo como objeto «Aquisição de Serviços de Publicidade Institucional».
4. A Cláusula 1 esclarece que o Município de Lagoa adjudica à empresa PressRoma, por concurso público, serviços de publicidade institucional, «nas condições constantes da proposta apresentada».
5. A Cláusula 3 estabelece que o serviço se consubstancia «de acordo com o estipulado na cláusula 4.ª do respetivo caderno de encargos». Assim, decorrem para a PressRoma as seguintes obrigações:
 - «a) **Inserção de publicidade em jornal semanal e/ou quinzenal**, com uma **tiragem mínima de 3.000 exemplares**, com distribuição gratuita, que deverá ser realizada por equipa especializada para o efeito, com

reconhecimento dos locais públicos do concelho e freguesias e a distribuição em mão de eventuais leitores, **de modo a atingir um maior número de audiência possível;**

b) O jornal deve conter, no **mínimo, 75% de conteúdos de proximidade relativos ao concelho de Lagoa**. Num **número de páginas não inferior a 16**, por forma a realizar um efetivo acompanhamento da atualidade do concelho, dos clubes, das associações, atletas, artistas e outras figuras do concelho, promovendo assim a identidade e as tradições de Lagoa.

c) O jornal **terá ainda que acompanhar a atividade da autarquia com presença obrigatória no terreno, com reportagens, entrevistas e cobertura de eventos**, não só os de maior dimensão, como os de menor visibilidade, mas com importância para a comunidade local.

d) Apresentação de relatório de locais de distribuição (quinzenal);

e) A realização de **reunião quinzenal com responsáveis pela comunicação da Câmara Municipal de Lagoa**, em Lagoa;

f) A realização de distribuição do jornal cumprirá a obrigação quinzenal, gratuita, em sítios de comércio local, feita em mão em todas as Freguesias do concelho...». (sublinhados nossos)

6. A Cláusula 7 do contrato determina ainda que a Câmara de Lagoa «designou como **gestor do presente contrato**, nos termos do artigo 290º -A, do Código dos Contratos Públicos, na sua atual redação, (...), do Município de Lagoa (...) com a **função de acompanhar permanentemente a execução do mesmo.**» (sublinhados nossos)
7. Consultado o caderno de encargos, a respetiva Cláusula 14, n.ºs 2 e 3, determinam que, no exercício das suas funções, o gestor pode «acompanhar, examinar e verificar, presencialmente, a execução do contrato pelo adjudicatário». Dispõe-se ainda que, «caso o gestor de contrato detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, determina ao

adjudicatário que adote as medidas que, em cada caso, se revelem adequadas à correção dos mesmos.» (sublinhados nossos)

III Diligências

8. Considerando a questão suscitada na exposição, a ERC começou por verificar o cumprimento das obrigações legais da transparência dos media por parte da PressRoma, previstas na Lei n.º 78/2015, de 29 de julho (Lei da Transparência), e no Regulamento n.º 835/2020, de 2 de outubro (Regulamento).
9. Em resultado, foram detetadas várias desconformidades, de que foi a entidade notificada a 9 de setembro de 2024, compreendendo a caracterização financeira dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, bem como a identificação de clientes relevantes¹ e/ou de detentores relevantes do passivo².
10. Após receber a notificação, a PressRoma reportou apenas parte dos dados em falta, pelo que, em 15 de novembro de 2024, foi novamente notificada pela ERC para completar a informação, sob pena de abertura do correspondente processo administrativo, tendo em consideração o disposto no artigo 17.º da Lei Transparência.
11. Em 4 de dezembro de 2024, o gerente e detentor do capital da sociedade apresentou a seguinte justificação quanto à ausência de identificação de clientes relevantes: «... A ausência da identificação do Município de Lagoa como cliente relevante da PressRoma, sucedeu por dificuldades várias em aceder à plataforma (da transparência) em diferentes ocasiões e ao facto de entre duas plataformas de contratação pública, outra de faturação eletrónica, outra do Instituto Nacional de Estatística, algumas tarefas tidas como menos urgentes foram ficando para trás...»
12. Indicou ainda que «... A situação está parcialmente resolvida relativa aos últimos cinco anos (2023, 2022, 2021, 2020 e 2019) com a inserção de toda a informação...»,

¹ “A relação de pessoas singulares ou coletivas que representem mais de 10 % dos rendimentos totais” (Regulamento, artigo 3.º, número 2, alínea a)).

² “A relação de pessoas singulares ou coletivas que representam mais de 10 % da soma do montante total de passivos no balanço e dos passivos contingentes com impacto material nas decisões económicas” (Regulamento, artigo 3.º, número 2, alínea b)).

- assegurando que, até 20 de dezembro de 2024, «... será introduzida a informação dos restantes anos (2015 a 2018), que aguardamos da empresa que responsável pela contabilidade da PressRoma...».
13. No final do ano, a entidade concluiu efetivamente a inserção de todas as informações relativas a fluxos financeiros, incluindo a identificação de clientes relevantes e de detentores relevantes de passivo.
 14. Ainda na sua resposta de 4 de dezembro de 2024, e sobre os termos dos contrato celebrado com o Município de Lagoa, a PressRoma alega que: «...o Lagoa Informa é um jornal local ... Os conteúdos são 100% relativos ao concelho de Lagoa. Nenhum conteúdo é pago, apenas a publicidade e os editais do Município de Lagoa, devidamente assinaladas com a designação PUB, como poderão constatar nas diversas edições que anexamos ao processo...». Anexa várias edições do jornal à resposta.
 15. Acrescenta que o contrato suprarreferido «... contém um conjunto de pontos que não estão a ser cumpridos...». Justifica tal incumprimento nos seguintes moldes: «... no momento da elaboração do contrato, o Município de Lagoa utilizou de forma errónea um modelo que usa na produção de contratos das suas publicações internas...», tendo inclusivamente a PressRoma alertado o Município «... para as desconformidades com o serviço realmente contratado...».
 16. Segundo a sociedade, a autarquia invocou «... erro interno com a minuta prévia e erroneamente aprovada na sequência de um moroso procedimento concursal, com atrasos sucessivos e inúmeros erros burocráticos ...» e que «... A retificação da versão da minuta que veio a ser outorgada implicaria a espera de pelo menos 60 (sessenta) a 90 (noventa) dias para início da vigência do contrato...».
 17. Em face aos atrasos sucessivos, a PressRoma refere que ambas as partes optaram por proceder à assinatura do contrato, tal como estava, ainda que aquele contivesse erros evidentes na redação.
 18. A entidade não apresentou quaisquer comprovativos de reclamação sobre a minuta do contrato.

19. A 15 de novembro de 2024, a ERC oficiou igualmente o Presidente da Câmara Municipal de Lagoa para se pronunciar sobre se algumas das cláusulas do referido contrato poderiam contender com o princípio da independência editorial. Foi ainda solicitado que esclarecesse o acompanhamento da execução do contrato e que tipo de instruções são veiculadas e qual o papel dos responsáveis pela comunicação da Câmara Municipal de Lagoa na informação transmitida ao público pelas publicações periódicas propriedade da PressRoma, juntando quaisquer relatórios de acompanhamento da execução do contrato.
20. A ERC não recebeu qualquer resposta do Município de Lagoa.

IV Análise e fundamentação

21. O contrato referido na exposição teve por base um concurso público lançado pela Câmara Municipal de Lagoa para a aquisição de serviços de publicidade institucional, que foi adjudicado à PressRoma.
22. Em sequência, avalia-se se certas cláusulas do contrato aprovado e assinado a 10 de janeiro de 2023 entre as partes, descritas em II, poderiam ser suscetíveis de consubstanciar uma ingerência na autonomia editorial da publicação Lagoa Informa.

3.1 Normas aplicáveis

23. A luz dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2025, de 8 de novembro, a ERC tem como atribuição «... Zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico...» e «...Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das actividades de comunicação social» [artigo 8.º, alíneas c) e j), dos Estatutos, respetivamente).
24. Nesse sentido, o artigo 24.º, n.º 3, dos referidos Estatutos, atribui ao Conselho Regulador a competência para: «a) Fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social, designadamente em matéria de rigor informativo e de proteção dos direitos, liberdades e garantias pessoais; b) Fazer respeitar os princípios e limites legais aos

conteúdos publicitários, nas matérias cuja competência não se encontre legalmente conferida ao Instituto do Consumidor e à Comissão de Aplicação das Coimas em Matéria Económica e de Publicidade ou a quaisquer outras entidades previstas no regime jurídico da publicidade; c) Fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições; ... q) Proceder à identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública, na perspetiva da defesa do pluralismo e da diversidade, podendo adotar as medidas necessárias à sua salvaguarda».

25. O artigo 7.º, alínea d), estabelece ainda que a ERC deve «Assegurar que a informação fornecida pelos prestadores de serviços de natureza editorial se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, efetivando a responsabilidade editorial perante o público em geral dos que se encontram sujeitos à sua jurisdição, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis».
26. No mesmo sentido, o n.º 5 do artigo 6.º da Lei da Transparência veio estabelecer que «As informações e elementos transmitidos à ERC ... e por esta divulgados publicamente ..., podem ser utilizadas pela ERC no exercício das suas atribuições e competências, designadamente no que respeita à salvaguarda do livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa, à salvaguarda da independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico e à defesa do pluralismo e da diversidade face aos poderes de influência sobre a opinião pública».
27. Importa recordar que a liberdade de imprensa e o direito à informação são direitos com garantia constitucional (artigos 37.º e 38.º da Constituição da República Portuguesa), com conteúdos e limites definidos no artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro (Lei de Imprensa): «O direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através: (...) d) da identificação e veracidade da publicidade». E sobre esta questão, a Lei de Imprensa concretiza as obrigações relativas à separação entre conteúdos publicitários e conteúdos editoriais no seu artigo 28.º, n.º 2: «Toda a publicidade redigida ou a publicidade gráfica, que como tal

não seja imediatamente identificável, deve ser identificada através da palavra 'Publicidade' ou das letras 'PUB', em caixa alta, no início do anúncio, contendo ainda, quando tal não for evidente, o nome do anunciante».

28. O artigo 3.º da mesma Lei de Imprensa determina que: «A liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objetividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática».
29. Por outro lado, importa considerar que a alínea c) do número 1 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro) determina que: «Constitui dever fundamental dos jornalistas exercer a respetiva atividade com respeito pela ética profissional, competindo-lhes, designadamente: (...) Recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional».
30. Considerando a importância desta matéria, muito recentemente, o Conselho Regulador da ERC, por via da Diretiva 2025/1, de 19 de fevereiro, publicou um conjunto de regras específicas relacionadas com a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/comerciais.

3.2 Análise

31. A PressRoma - Edição de Publicações Periódicas, Unipessoal, Lda., é a entidade detentora da Lagoa Informa, publicação periódica de informação geral e âmbito regional.
32. Na sua resposta, a sociedade assegurou que o contrato rem causa «contém um conjunto de pontos que não estão a ser cumpridos», atendendo a desconformidades de certas cláusulas face ao serviço realmente contratado. Atribui esta situação à utilização errónea, pelo Município de Lagoa, de um modelo que usa na produção de contratos das suas publicações internas. Alega que, para obviar a mais morosidades administrativas, ambas as partes optaram por proceder à assinatura do contrato, tal como estava, ainda que aquele contivesse erros evidentes na redação.

33. Em sua defesa, a entidade visada esclarece ainda que o Lagoa Informa é um jornal local, sendo os respetivos conteúdos, na sua totalidade, relativos ao concelho de Lagoa. Apenas são pagos a publicidade e os editais do Município de Lagoa, conteúdos devidamente assinalados com a designação PUB.
34. Como descrito em cima, apesar de o objeto do contrato consistir em serviços de publicidade institucional, várias cláusulas transcendem claramente matéria de índole publicitária e contemplam orientações eminentemente editoriais, como a que o Lagoa Informa «deve conter, no mínimo, 75% de conteúdos de proximidade ... Num número de páginas não inferior a 16, por forma a realizar um efetivo acompanhamento da atualidade do concelho, dos clubes, das associações, atletas, artistas e outras figuras do concelho, promovendo assim a identidade e as tradições de Lagoa. «O jornal terá ainda que acompanhar a atividade da autarquia com presença obrigatória no terreno, com reportagens, entrevistas e cobertura de eventos, não só os de maior dimensão, como os de menor visibilidade (...)».
35. A publicação fica igualmente vinculada à «realização de reunião quinzenal com responsáveis pela comunicação da Câmara Municipal de Lagoa...».
36. Ao aceitar o texto da minuta que lhe foi previamente enviada pela Câmara e não solicitar a sua correção, como era seu direito³, a PressRoma formalizou um contrato em que se evidencia uma ingerência potencial da Câmara Municipal de Lagoa sobre as escolhas editoriais relativas à publicação periódica.
37. Desta forma, a PressRoma, enquanto entidade que prossegue uma atividade de comunicação social, não atuou de molde a salvaguardar devidamente a independência editorial da Lagoa Informa, nem acautelou devidamente a separação entre conteúdos editoriais e conteúdos de natureza publicitária, o que foi suscetível de colocar em risco a liberdade de imprensa e o direito à informação, protegidos pela Constituição e pela Lei de Imprensa.

³ Nos termos dos artigos 101.º e 102.º do Código dos Contratos Públicos.

V. Deliberação

Tendo apreciado uma exposição questionando a legalidade de um contrato assinado, a 10 de janeiro de 2023, entre a empresa PressRoma – Edição de Publicações Periódicas Unipessoal, Lda., detentora do quinzenário Lagoa Informa, e a Câmara Municipal de Lagoa, para a aquisição de serviços de publicidade institucional, o Conselho Regulador, ao abrigo da alínea d) do artigo 7.º, das alíneas c) e j) do artigo 8.º, e das alíneas a), b), c) e q) do n.º 3 do artigo 24.º, dos seus Estatutos, delibera:

- a) Dar por verificado que a PressRoma aceitou assinar um contrato que, apesar de ter como objeto serviços de publicidade institucional, contempla cláusulas que denotam um potencial de ingerência por parte da Câmara Municipal de Lagoa sobre a autonomia editorial da publicação Lagoa Informa;
- b) Concluir que não foi devidamente acautelada a independência editorial daquela publicação, nem a separação entre conteúdos editoriais e conteúdos de natureza publicitária;
- c) Evidenciar que tal conduta foi suscetível de colocar em risco a liberdade de imprensa e o direito à informação, protegidos pela Constituição e pela Lei de Imprensa;
- d) Instar a PressRoma para a necessidade de garantir a independência editorial das publicações de que é detentora, bem como a identificabilidade dos conteúdos de natureza comercial e a respetiva separação face aos conteúdos editoriais.

Lisboa, 24 de março de 2025

O Conselho Regulador,

Helena Sousa

500.10.10/2023/12
EDOC/2023/5229



Pedro Correia Gonçalves

Telmo Gonçalves

Carla Martins

Rita Rola