



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/204 (OUT-I)

Contratos públicos celebrados com o Público – Comunicação
Social, SA.

Lisboa
11 de maio de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/204 (OUT-I)

Assunto: Contratos públicos celebrados com o Público – Comunicação Social, SA.

I. Enquadramento

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), no dia 15 de junho de 2022, uma exposição de «Pedro Almeida Vieira – Página Um» referindo que «Em 6 de Maio p.p., o jornal PÁGINA UM divulgou, com a respetiva ligação para o Portal Base, um conjunto de 56 contratos que estiveram em vigor desde 2020 até essa data, onde, de forma evidente se está perante contratos de prestação de serviços de conteúdo editorial, algumas das vezes comprovadamente feitos por jornalistas e uns tantos com a participação mesmo de responsáveis editoriais de diversos órgãos de comunicação social.»
2. Em causa estariam contratos celebrados com a Global Notícias – Media Group, SA, a Impresa Publishing, SA, a Trust in News, Unipessoal, Lda, a Cofina Media, SA, o Público – Comunicação Social, SA, e a TVI – Televisão Independente, SA.
3. Mais se alega na mesma comunicação que foram detetados «mais oito contratos similares (não relacionados com publicidade), dos quais 4 da Cofina, 3 da Global Notícias e 1 da Impresa.»
4. A exposição supra referida termina com um pedido de informação sobre se, na ERC, estará a «decorrer ou vai ser aberta qualquer diligência para analisar estes contratos comerciais e a participação evidente (pelo menos em muitos dos casos) de jornalistas e responsáveis editoriais.»
5. No total, os 64 contratos em causa foram celebrados entre várias entidades públicas e os seguintes grupos ou empresas de media nacionais: i) Cofina Media, SA; ii) Global Notícias – Media Group, SA; iii) Impresa Publishing, SA; iv) SIC – Sociedade Independente de

Comunicação, SA; v) Público – Comunicação Social, SA; vi) Trust in News, Unipessoal, Lda (TiN); e vii) TVI – Televisão Independente, SA.

6. Por despacho do Presidente do Conselho Regulador da ERC, de 15 de junho de 2022, a referida exposição foi remetida aos serviços para a respetiva análise.

7. A análise preliminar realizada pela ERC procurou identificar, por um lado, a correspondência entre os contratos listados e os serviços e/ou conteúdos a que terão dado origem; e, por outro, avaliar se tais conteúdos poderiam contender com a independência editorial, através do pagamento de serviços editoriais a serem produzidos por jornalistas e/ou apresentados como jornalísticos.

8. A presente deliberação debruça-se sobre os conteúdos referentes aos seis contratos celebrados entre entidades públicas e a empresa Público – Comunicação Social, SA, no período compreendido entre 21 de setembro de 2020 e 29 de dezembro de 2021.

II. Caracterização da empresa Público – Comunicação Social, SA

9. A empresa Público - Comunicação Social, SA, foi constituída em 1989 e é proprietária da publicação periódica *Público*. A estrutura de propriedade e elementos sobre a gestão e fluxos financeiros podem ser consultados no Portal da Transparência da ERC¹.

10. O *Público*, em que incidirá a análise subsequente, é uma publicação periódica de âmbito nacional e informação geral e está registada na ERC com o n.º 114410.

III. Análise

3.1. Problemática

11. O presente procedimento centra-se na averiguação da eficaz e clara separação entre conteúdos editoriais e promocionais, no quadro das competências e atribuições da ERC,

¹ Disponível em <https://portaltransparencia.erc.pt/entidades-ocs/p%C3%BAblico-comunica%C3%A7%C3%A3o-social-sa/?IdEntidade=2050548a-d200-e611-80c6-00505684056e&geral=true>

nomeadamente as respeitantes à salvaguarda da independência dos órgãos de comunicação social perante os poderes políticos e económicos. Assim, a análise irá ater-se à verificação de eventuais situações em que se indicia que conteúdos promocionais foram dissimulados como conteúdos de natureza jornalística, enquanto resultado de contratos estabelecidos com entidades públicas, em desrespeito pela autonomia editorial e pelo princípio de identificabilidade de conteúdos de natureza publicitária.

3.2. Nota metodológica

12. Procedendo-se de seguida à análise dos conteúdos, por forma a identificar eventuais conteúdos jornalísticos «encomendados», contendendo-se com a independência editorial, importa desde já esclarecer que, em termos metodológicos, foi determinado analisar o universo dos conteúdos identificados relacionados com os contratos indicados na exposição.

13. Considerando o enquadramento normativo prévio, o carácter eventualmente problemático dos conteúdos identificados foi apreciado atendendo a quatro critérios principais:

- i. não são identificadas as relações comerciais (a qualidade de conteúdo pago);
- ii. não são identificados como conteúdos patrocinados ou como *branded content*;
- iii. a autoria é assegurada por jornalista com carteira profissional ativa ou pelo próprio meio de comunicação;
- iv. a supervisão e orientação dos conteúdos são asseguradas por: direções de informação (na televisão); pelos diretores, ou diretores adjuntos, ou subdiretores (na imprensa).

14. Considerando o escopo da presente análise, foram identificados seis contratos estabelecidos com a empresa Público – Comunicação Social, SA, no âmbito da pesquisa no portal Base.Gov.

15. Da análise realizada resultaram duas situações distintas:

- a) Identificação de conteúdos em que se conclui não existir uma cabal separação entre conteúdos editoriais/jornalísticos e conteúdos promocionais/publicitários;
- b) Impossibilidade de localização dos conteúdos correspondente ao objeto do contrato na publicação periódica *Público*.

16. A Público – Comunicação Social, SA, foi notificada 19 de setembro de 2022 para, querendo, se pronunciar sobre os conteúdos identificados na alínea a), bem como para identificar os conteúdos correspondentes à alínea b) do parágrafo anterior.

17. Tendo resultado, da análise preliminar, a identificação de conteúdos adicionais referentes a contratos com entidades públicas, foi novamente a Público – Comunicação Social, SA, notificada a pronunciar-se sobre os mesmos, a 19 de dezembro de 2022 e a 6 de março de 2023.

18. Refira-se ainda que, a 16 de fevereiro de 2023, foi a Público – Comunicação Social, SA, notificada para esclarecer em que qualidade dois autores do *Público* assinaram conteúdos publicados no âmbito dos contratos ora em análise.

19. Não tendo a Público – Comunicação Social, SA, esclarecido de forma cabal tal circunstância, a 6 de março de 2023, foi solicitada a respetiva informação junto da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ).

20. Em sequência, foram analisados os conteúdos disponíveis que estarão relacionados com os contratos listados na figura 1.

Fig. 1 - Contratos públicos celebrados com a Público - Comunicação Social, SA

N.º	Entidade adjudicante	Data de celebração do contrato	Objeto do contrato	Preço contratual
#28	Gaiurb – Urbanismo e Habitação E.M./Câmara Municipal de Gaia	27/04/2021	Pagamento de 16 podcasts “Conversas Urbanas” na Primavera e Verão de 2021	65,400 €
#29	Câmara Municipal de Matosinhos	29/12/2021	Contratação de serviços para a divulgação de eventos e iniciativas promovidas pela Câmara Municipal de Matosinhos em 2022	5,310 €

#30	Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência	15/10/2021	Aquisição de serviços para evento para divulgação dos Resultados da avaliação da estratégia de comunicação do POCH através de um talk-webinar a realizar presencialmente e online	16,000 €
#31	EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.	29/03/2021	Aquisição de serviços de parceria de media para promoção do evento “Velocity 2021 Lisboa”	19,990 €
#32	Ordem dos Médicos Dentistas	09/03/2021	Organização e concepção de evento online – Dia Mundial da Saúde Oral	10,500 €
#33	Câmara Municipal de Penafiel	21/09/2020	Prestação de serviços de realização de conferência digital – Órgãos de autarquia	7,000 €

3.3. Análise dos conteúdos

21. Em sede de pronúncia, veio a Público – Comunicação Social, SA, informar que «no sentido de adotar um código com as melhores práticas internacionais para as parcerias entre o jornal e parceiros institucionais ou comerciais, a Direção do Público aprovou em agosto de 2017 um conjunto de regras das quais deu conhecimento aos seus leitores», disponíveis em: <https://www.publico.pt/2017/08/02/opiniao/noticia/publico-tem-novas-regras-para-conteudos-1780912>.

#28 - Entidade adjudicante: Gaiurb – Urbanismo e Habitação E.M./Câmara Municipal de Gaia. **Data do contrato:** 27/04/2021.

- a) Os conteúdos em causa - «Conversas Urbanas» - foram publicados numa plataforma de *streaming*, denominada «Ao Vivo», na página digital do *Público*.
- b) Trata-se de um conjunto de *podcasts* moderados por jornalistas.
- c) A relação comercial com a Gaiurb/Câmara Municipal de Gaia é identificada.
- d) Em sede de pronúncia, o *Público* vem dizer que «nenhuma das conversas versou em exclusivo temas desta cidade, nem se podem vislumbrar nas escolhas dos temas ou das personalidades escolhidas qualquer tipo de privilégio às autarquias.»

- e) Sustenta que «tais *podcasts* não têm qualquer conteúdo promocional ou publicitário» e que «é um produto inteiramente editorial com um apoio.»

#29 - Entidade adjudicante: Câmara Municipal de Matosinhos. **Data do contrato:** 29/12/2021.

- a) Em sede de pronúncia, o *Público* refere tratar-se de «um puro negócio de publicidade» e envia cópia dos respetivos conteúdos.
- b) Trata-se de editais, avisos e anúncios publicitários da Câmara Municipal de Matosinhos publicados em várias edições impressas de 2022 do jornal *Público*: 28 de abril, 4, 6 e 7 de maio, 4 e 30 de junho, 1 de julho, 26 de agosto, 2 e 14 de outubro, 5 de novembro, 24, 28 e 31 de dezembro.

#30 - Entidade adjudicante: Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência. **Data do contrato:** 15/10/2021.

- a) O *Público* publicou, no dia 5 de novembro de 2021, uma peça intitulada «Em ano de balanço de resultados, o POCH quer ser mais reconhecido pelos que podem beneficiar do programa», disponível em: <https://www.publico.pt/2021/11/05/estudiop/noticia/ano-balanco-resultados-poch-quer-reconhecido-podem-beneficiar-programa-1983770>.
- b) No texto surge a seguinte informação: «A conferência, que teve lugar na sede do Público».
- c) A peça encontra-se identificada através da etiqueta «[estúdio]P» e não é assinada.
- d) A «[estúdio]P» é assim identificada no sítio eletrónico do *Público*: «No Estúdio P contamos histórias, partilhamos experiências e desenvolvemos conteúdo relevante e envolvente para marcas, de forma criativa e disruptiva, mas sempre com o rigor e transparência que nos caracterizam.»

#31 - Entidade adjudicante: EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M. **Data do contrato:** 29/03/2021.

- a) O *Público* publicou, no dia 6 de julho de 2021, uma peça intitulada «Velo-city 2021: Lisboa recebe o maior evento de mobilidade em bicicleta do mundo», disponível em: <https://www.publico.pt/2021/07/06/estudiop/noticia/velocity-2021-lisboa-recebe-maior-evento-mobilidade-bicicleta-mundo-1968853> .
- b) Encontra-se identificada através da etiqueta «[estúdio]P» e não é assinada.
- c) No final da peça, surge a informação de que se trata de «Conteúdo Comercial».
- d) O *Público* publicou, no dia 8 de setembro de 2021, uma peça intitulada «Velo-city 2021: “O ciclismo dá esperança”», disponível em: <https://www.publico.pt/2021/09/08/estudiop/noticia/velocity-2021-ciclismo-esperanca-1976755> .
- e) Encontra-se identificada através da etiqueta «[estúdio]P» e não é assinada.
- f) No final da peça, surge a informação de que se trata de «Conteúdo Comercial».
- g) O *Público* publicou, no dia 12 de setembro de 2021, um artigo de opinião, assinado por Jill Warren, presidente executiva da ECF – Federação Europeia de Ciclistas, intitulado «Da diversidade à mudança, lições da Velo-city 2021, Lisboa», disponível em: <https://www.publico.pt/2021/09/12/local/opiniao/diversidade-mudanca-licoes-velocity-2021-lisboa-1977001> .
- h) Não é identificada a relação comercial.
- i) No início do texto, pode ler-se: «Em nome da Federação Europeia de Ciclistas (ECF), gostaria de afirmar que foi um grande prazer trabalhar com o presidente da câmara Fernando Medina e com o vice-presidente da Câmara Miguel Gaspar, e com o Município de Lisboa e EMEL na edição de 2021 da Velo-city.»
- j) Em sede de pronúncia, o *Público* afirma que se trata de conteúdos à margem do contrato.

#32 - Entidade adjudicante: Ordem dos Médicos Dentistas. **Data do contrato:** 09/03/2021.

- a) O presente contrato não foi reduzido a escrito com fundamento no artigo 95.º, n.º 1, alínea c), subalíneas i), ii), iii), cumulativamente, do Código dos Contratos Públicos², que estipula que não é exigível a redução do contrato a escrito «quando se trate de locar ou de adquirir bens móveis ou de adquirir serviços nos seguintes termos: i) O fornecimento dos bens ou a prestação dos serviços deva ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário comprove a prestação da caução ou, se esta não for exigida, da data da notificação da adjudicação; ii) A relação contratual se extinga com o fornecimento dos bens ou com a prestação dos serviços, sem prejuízo da manutenção de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens ou serviços adquiridos; e iii) O contrato não esteja sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas».
- b) O *Público* publicou, no dia 20 de março de 2021, uma peça intitulada «Prevenir melhor e mais cedo: o futuro da saúde oral dos portugueses», disponível em: <https://www.publico.pt/2021/03/20/sociedade/noticia/prevenir-melhor-cedo-futuro-saude-oral-portugueses-1955288> .
- c) A peça é assinada por um jornalista, que, à data, possuía título habilitador para o exercício do jornalismo³.
- d) No texto pode ler-se: «debate “Saúde Oral – Avaliar a pandemia, projetar o futuro”, promovido pelo PÚBLICO, em colaboração com a Ordem dos Médicos Dentistas» e «A moderação foi do editor de Sociedade do PÚBLICO Pedro Sales Dias.»
- e) A peça é acompanhada por um vídeo do debate, conduzido pelo diretor adjunto do jornal.
- f) Em sede de pronúncia, vem o *Público* asseverar que não «se pode vislumbrar no nosso trabalho qualquer sinal direto de natureza promocional ou comercial.»

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua versão mais atual.

³ Informação prestada à ERC pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista.

#33 - Entidade adjudicante: Câmara Municipal de Penafiel. **Data do contrato:** 21/09/2020.

- a) O contrato não foi reduzido a escrito com fundamento no artigo 95.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos: «contrato (...) de aquisição de (...) serviços cujo preço contratual não excede 10.000,00 €»
- b) O *Público* publicou, no dia 28 de novembro de 2020, uma peça intitulada «Pandemia de covid-19. “Estávamos cientificamente muito bem preparados”», disponível em: <https://www.publico.pt/2020/11/28/sociedade/noticia/pandemia-covid19-estavamos-cientificamente-bem-preparados-1941060>.
- c) É assinada por uma autora que não possuía carteira de jornalista⁴.
- d) No texto pode ler-se: «O debate “Portugal e as Pandemias” foi organizado em conjunto pelo PÚBLICO e pela Câmara Municipal de Penafiel.» e «O debate “Portugal e as pandemias” resultou de uma parceria entre o PÚBLICO e a Câmara de Penafiel, estando a sua gravação disponível no *site* do jornal e na página oficial da município.»
- e) Na sua pronúncia, o Público diz que o tema «era de evidente interesse editorial (...). O painel era rico e diversificado e a moderação coube a um diretor adjunto do Público», sendo «impossível encontrar qualquer associação comercial ao patrocinador do evento.»

22. A figura 2, *infra*, elenca os conteúdos, e respetivos contratos com entidades públicas, que evidenciam indícios de incumprimento de normas legais e/ou deontológicas.

Fig. 2 - Tabela síntese dos conteúdos problemáticos

Não identifica a natureza comercial dos conteúdos	
ID Contrato	ID Conteúdos
#32 - Entidade adjudicante: Ordem dos Médicos Dentistas. Data do contrato: 09/03/2021	Público, 20/03/2021, «Prevenir melhor e mais cedo: o futuro da saúde oral dos portugueses» (https://www.publico.pt/2021/03/20/sociedade/noticia/prevenir-melhor-cedo-futuro-saude-oral-portugueses-1955288)

⁴ Idem.

#33 - Entidade adjudicante: Câmara Municipal de Penafiel. Data do contrato: 21/09/2020	Público, 28/11/2020, «Pandemia de covid-19. “Estávamos cientificamente muito bem preparados”» (https://www.publico.pt/2020/11/28/sociedade/noticia/pandemia-covid19-estavamos-cientificamente-bem-preparados-1941060)
---	--

IV. Normas aplicáveis

23. A ERC é competente para analisar a matéria em causa nos termos das suas **atribuições**, tal como elencadas no artigo 8.º, alíneas c) e j), dos seus **Estatutos**⁵:

«Artigo 8.º

Atribuições

São atribuições da ERC no domínio da comunicação social: (...)

c) Zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico;

j) Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das atividades de comunicação social.»

24. Nesse sentido, o artigo 24.º, n.º 3, dos referidos Estatutos atribuem ao Conselho Regulador da ERC **competência** para:

«Artigo 24.º

Competências do conselho regulador

3 - Compete, designadamente, ao conselho regulador no exercício de funções de regulação e supervisão:

a) Fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem atividades 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

⁵ Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

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), daquele articulado, estabelece ainda que:

«Artigo 7.º

Objetivos da regulação

Constituem objetivos da regulação do setor da comunicação social a prosseguir pela ERC: (...)

d) 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, a partir de 2015, a **Lei da Transparência** (LT) veio estabelecer que:

«Artigo 6.º

Disponibilização pública da informação

5 - 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. Diante do exposto, resulta claro que compete à ERC averiguar a eficaz e clara separação entre conteúdos editoriais e promocionais.

28. Por outro lado, e embora a ERC não disponha de competências no domínio da deontologia dos jornalistas, importa considerar que o **Estatuto do Jornalista** (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro), determina que:

«Artigo 14.º

Deveres

1 - *Constitui dever fundamental dos jornalistas exercer a respetiva atividade com respeito pela ética profissional, competindo-lhes, designadamente: (...)*

c) *Recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional;»*

29. Ora, se o jornalista deve recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional, por maioria de razão, a obrigação de tal recusa vincula o próprio órgão de comunicação social, esse sim, sujeito à regulação da ERC.

30. Importa ainda 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 na Lei de Imprensa:

a. Estabelece o artigo 2.º, n.º 2 da **Lei de Imprensa**⁶:

«Artigo 2.º

Conteúdo

2 - *O direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através: (...)*

d) *Da identificação e veracidade da publicidade;»*

b. Mais ainda, determina o artigo 3.º da mesma Lei de Imprensa que:

«Artigo 3.º

Limites

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

⁶ Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, na sua versão atual.

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.»

31. Ora, a liberdade de imprensa abrange o direito dos cidadãos a serem informados, o qual é garantido, como vimos, através da identificação e veracidade da publicidade (artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Lei de Imprensa).

32. E sobre esta questão, a Lei de Imprensa concretiza as obrigações relativas à separação entre conteúdos publicitários e conteúdos editoriais no artigo 28º, n.º 2:

«Artigo 28.º

Publicidade

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.»

33. Tem ainda aplicação o disposto no **Código da Publicidade**⁷, onde se prevê que a publicidade se rege pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor, detalhando mesmo de forma expressa a regra geral de que:

«Artigo 8.º

Princípio da identificabilidade

1 - A publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado.»

34. Considerando a importância desta matéria, o Conselho Regulador da ERC, por via da **Diretiva 1/2009**, de 1 de julho de 2009 (vide infra), publicou um conjunto de regras específicas para a regulamentação da publicidade em publicações periódicas, visando a densificação e aplicação dos conceitos vertidos no artigo 28.º da Lei de Imprensa. Naturalmente que, pese embora os quase 14 anos decorridos, esta Diretiva é aqui inteiramente aplicável, sem prejuízo de posteriores evoluções dos conceitos subjacentes.

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, na sua versão atual.

4.1. Evolução e interpretação sistemática

35. A esta enumeração formal do normativo aplicável convém, adicional e complementarmente, referir a evolução do conceito de «*Publicidade*» passível de preencher a previsão da Lei de Imprensa (LI).

36. De facto, pese embora a atual versão da LI ser a 5ª (após 4 alterações), o diploma traduz já o peso histórico das suas soluções, bastante datadas na sua aprovação originária do milénio passado, a 13 de janeiro de 1999.

37. Primeiro pela prática e evolução da Comunicação Social, seja em novas formas de comunicar – entretanto abordadas na Diretiva ERC n.º 1/2009, de 1 de julho – seja na própria evolução tecnológica dos suportes, técnicas e práticas de interação agora disponíveis às decisões editoriais.

38. Segundo pela evolução das soluções legislativas nas previsões adotadas em diplomas posteriores – entre os quais se destaca a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (LTSAP).

39. Contudo, e por isso, a interpretação atual da LI não pode deixar de considerar que, no preenchimento das previsões adotadas, se incluem também tipologias que, embora sendo previstas posteriormente, não deixam de ser subgéneros das previsões já constantes da LI.

40. Queremos com isto destacar que conceitos como «publireportagem», «patrocínio» ou «colaboração», entre muitos outros⁸ previstos na LTSAP, se incluem na tipologia mais generalista de «publicidade» originária da LI.

41. Ou seja, hoje, a verificação do preenchimento do conceito de «publicidade» na Lei de Imprensa não depende apenas de critérios existentes à data da aprovação do diploma, mas inclui subespécies entretanto individualizadas em diplomas posteriores, que são ainda reconduzíveis a esse conceito original mais genérico.

⁸ Como por exemplo «telepromoção» ou «colocação de produto» (estes com as devidas adaptações à imprensa (mas também à extensão desta a meios audiovisuais online).

Pelo que se conclui que a verificação da existência de qualquer dessas subcategorias é, para efeitos da Lei de Imprensa, indistintamente considerada «publicidade».

42. Contribui, para esta conclusão e interpretação, a evolução legislativa e regulatória posterior à Lei de Imprensa, de 13 de janeiro de 1999, nomeadamente através da Diretiva ERC n.º 1/2009, de 1 de julho (i.e. uma década após a LI), bem como da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (Lei n.º 27/2007), de 30 de julho de 2007 (mas cuja última versão é de 19 de novembro de 2020).

Vejamos os normativos - da Lei de Imprensa – em contraponto com destas duas evoluções posteriores (sublinhados nossos):

- Lei de Imprensa:

«Artigo 2.º

Conteúdo

2 - O direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através:

(...)

d) Da identificação e veracidade da publicidade;

e) Do acesso à Alta Autoridade para a Comunicação Social, para salvaguarda da isenção e do rigor informativos;

f) Do respeito pelas normas deontológicas no exercício da atividade jornalística.

Artigo 17.º

Estatuto editorial

1 - As publicações periódicas informativas devem adotar um estatuto editorial que defina claramente a sua orientação e os seus objetivos e inclua o compromisso de assegurar o respeito pelos princípios deontológicos e pela ética profissional dos jornalistas, assim como pela boa fé dos leitores.

(Aplicável na medida em que a publicação de conteúdos «publicitários» sem a respetiva identificação e, sobretudo, da sua possível confusão com conteúdos editoriais, viola o respeito pelos princípios deontológicos e a boa fé dos leitores.)

Artigo 28.º

Publicidade

1 - A difusão de materiais publicitários através da imprensa fica sujeita ao disposto na presente lei e demais legislação aplicável.

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.

3 - Considera-se publicidade redigida e publicidade gráfica todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade do respetivo periódico.

Artigo 35.º

Contra-ordenações

1 - Constitui contra-ordenação, punível com coima: (...)

b) De 200000\$00 a 1000000\$00, a inobservância do disposto (...), no n.º 2 do artigo 28.º (...);

c) De 500000\$00 a 1000000\$00, a inobservância do disposto no artigo 17.º; (...)

6 - A tentativa e a negligência são puníveis.

7 - No caso de comportamento negligente, os limites mínimos e máximos das coimas aplicáveis são reduzidos para metade.

(De notar, neste contexto específico, que uma hipotética «negligência» na falta de identificação de «publicidade» é punível.)

43. Em conclusão, na Lei de Imprensa existe apenas um grande **género**: a «publicidade» (art.º 2.º, n.º 2, al. d). Ainda que por vezes com outra designação – e.g. «materiais publicitários» (art.º 28.º, n.º 1).

44. Mas apenas duas **tipologias** dentro deste género: «publicidade redigida» e «publicidade gráfica». Ambas conjuntamente definidas como «o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade» (art.º 28.º, n.º 3).

45. De onde o único critério era o carácter sinalagmático entre o conteúdo publicado e um «pagamento». Note-se ainda, a este propósito, que já em 1999 haveria dúvidas sobre se esse «pagamento» corresponderia ou não a um valor pecuniário, conclusão óbvia da referência à possibilidade de o «pagamento» poder ocorrer «sem cumprimento da tabela de publicidade». Deixando assim à análise do caso concreto se esse «pagamento» pode ocorrer por outra vantagem quantificável (dir-se-á que em antecipação de conceitos posteriores, mas neste inclusos, como «ajuda à produção» ou mesmo «patrocínio»).

46. Assim, fica amplamente fundamentada a conclusão de o conceito de «publicidade» constante da Lei de Imprensa ser um conceito geral que, necessariamente, incluirá toda e qualquer (sub)tipologia na qual se venha a desagregar, desde que haja alguma forma de retribuição por conteúdos publicados.

- LTSAP: Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido:

47. Na subsequente evolução legislativa, de que é exemplo paradigmático a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (LTSAP), confirma-se a enumeração, obviamente exemplificativa, de vários subtipos daquele género amplo de «Publicidade» da LI.

48. Desde logo com um muito mais vasto leque de «definições» como: «Publicidade televisiva»; «Telepromoção»; «Patrocínio»; «Colocação de produto e ajuda à produção»; etc..⁹ De notar que em todos estes casos – tal como no género «publicidade» da LI – a identificação é obrigatória, independentemente das especificidades de cada subtipo. Neste

⁹ Cfr. Artigo 2.º, n.º 1, da LTSAP:

Alínea b) «**Ajuda à produção**»;

Alínea c) «**Autopromoção**»;

Alínea d) «**Colocação de produto**»;

Alínea e) «**Comunicação comercial audiovisual**»;

Alínea f) «**Comunicação comercial audiovisual virtual**»;

Alínea o) «**Patrocínio**»;

Alínea r) «**Publicidade televisiva**»;

Alínea u) «**Telepromoção**».

sentido cfr. «Publicidade televisiva»¹⁰ no artigo 40.º-A, «Telepromoção»¹¹ no artigo 40.º-C, «Patrocínio»¹² no artigo 41.º, «Colocação de produto e ajuda à produção»¹³ no artigo 41.º-A.

49. Por fim, nesta evolução de subtipos do conceito genérico de «publicidade», de referir ainda a manutenção da qualificação da violação dos deveres de identificação como contraordenação grave, nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 76.º da LTSAP, com a previsão da punibilidade da negligência (n.º 3).¹⁴

50. Podemos concluir que, pese embora a variedade de conteúdos comerciais e de «parcerias» ou «colaboração» entre órgãos de comunicação social e entidades não jornalísticas:

- a) Todas as novas tipologias reconduzíveis ao género mais vasto de «publicidade» mantêm, na LTSAP, uma obrigação geral de identificação, ainda que com menções diferenciadas (patrocínio, ajuda à produção, etc.);
- b) Alguns tipos de «colaborações», implicando uma promoção – mesmo que apenas de marca e não necessariamente de bem ou serviço – também têm de ser identificadas e/ou não podem ser difundidas em certos espaços editoriais;
- c) As eventuais contrapartidas para o órgão de comunicação social não são, necessariamente, pecuniárias.

51. Pelo que se confirma, apesar da evolução das (sub)tipologias a que a LTSAP faz corresponder obrigações específicas, que na sua globalidade há uma inclusão num género mais vasto de pendor comercial a que, na LI, se chama «publicidade», e às quais indubitavelmente se impõem obrigações de identificação, nomeadamente para se não confundirem com conteúdos editoriais ou, em certos casos, para tornar evidente aos destinatários a influência que tais conteúdos (comerciais) podem ter nos restantes (editoriais).

¹⁰ Cfr. Artigo 40.º-A da LTSAP.

¹¹ Cfr. Artigo 40.º-C da LTSAP.

¹² Cf. Artigo 41.º da LTSAP.

¹³ Cf. Artigo 41.º-A da LTSAP.

¹⁴ Cf. Artigo 76.º da LTSA.

- DIRETIVA ERC n.º 1/2009, de 1 de julho:

52. Importa, desde logo, sublinhar o propósito da Diretiva 1/2009, recordando a sua Nota Justificativa:

«Nota justificativa

Importa precisar que a Diretiva se encontra sujeita ao primado da legalidade, não devendo nem podendo ir além do que a lei estipula sobre a matéria que constitui o seu objeto. Como se frisava na nota justificativa que acompanha o projeto, pretende-se que a Diretiva “introduza alguma clarificação e sistematização nas práticas relativas à inserção de publicidade nas publicações periódicas”, a qual “orientará doravante a ação reguladora da ERC e, de forma transparente, permitirá aos seus destinatários o conhecimento dos princípios relevantes, nomeadamente na apreciação das queixas que lhe são submetidas sobre publicidade nas publicações periódicas”. (,,)

Deve pois fazer-se a sua leitura nesse sentido de densificação das práticas que têm o seu respaldo nos princípios e regras que norteiam a atividade publicitária na imprensa. (...)

Efetivamente, pode encontrar-se no artigo 8.º do Código da Publicidade, que estabelece o princípio da identificabilidade, bem como o artigo 28.º da Lei de Imprensa, a matriz que serve de alicerce às soluções propugnadas na presente Diretiva, que trata de identificar práticas publicitárias utilizadas nas publicações periódicas e reconduzi-las a padrões de aceitabilidade do ponto de vista do direito positivo.»

53. E, respeitando este propósito e leitura, debruçarmo-nos sobre o conteúdo material mais relevante desta Diretiva (com mais de uma década), no sentido de apreender o preenchimento dos conceitos legais referentes a «publicidade» face às, já então, diversas práticas:

«A. Objeto

1. A presente diretiva tem por objeto a difusão de materiais publicitários através da imprensa. (...)

D. Publicidade redigida

6. Para efeitos da presente Diretiva, considera-se publicidade redigida toda a publicidade que revista a forma de um ou mais textos que, pela sua forma, apresentação, estilo de mensagem, organização e tratamento gráfico possam ser confundidos com textos jornalísticos.

7. Para além dos elementos de identificação constantes dos pontos 4 e 5, supra, a publicidade redigida (promovida por entidades públicas ou privadas) deve identificar explicitamente o nome da entidade interessada ou do bem ou serviço promovidos, em moldes distintos do texto propriamente dito.

E. Publi-reportagem

8. Para efeitos da presente Diretiva, consideram-se como publi-reportagem os textos, imagens e outros elementos gráficos destinados a promover ou publicitar um determinado produto, entidade ou serviço, apresentados com as características formais da reportagem e com esta confundível.

9. A publi-reportagem deve ser sempre identificada de forma bem visível, nos termos do disposto no ponto 7 supra.

F. Patrocínio, colaboração ou outra forma de apoio

10. Tendo em conta as práticas correntes nas publicações periódicas e para efeitos da presente Diretiva, considera-se patrocínio a participação de pessoas singulares ou coletivas, com ressalva das empresas jornalísticas, no financiamento da produção de criações jornalísticas de qualquer género, com vista à promoção do seu nome, marca ou imagem, bem como das suas atividades, bens ou serviços.

11. As criações jornalísticas publicadas com o contributo de pessoas singulares ou coletivas estranhas às empresas jornalísticas, com vista à promoção do seu nome, marca ou imagem, bem como das suas atividades, bens ou serviços, devem ser explicitamente identificadas como “patrocínio”, “colaboração”, “apoio”, ou expressão equivalente, e incluir a identificação do patrocinador ou, alternativamente, do bem ou serviço em causa.

12. As menções referidas no número anterior devem ser exteriores aos textos, imagens ou outros elementos gráficos da autoria de jornalistas, não podendo as criações

jornalísticas conter quaisquer referências diretas ou indiretas aos patrocinadores ou aos bens e serviços por estes disponibilizados.»

54. Uma vez mais, agora de forma explícita, encontramos (sub)tipos de «colaborações» que, pela sua natureza comercial e promocional, se podem reconduzir àquele género inicial mais vasto de «publicidade», no sentido da LI.

55. Para tanto concorrendo, sempre, uma **natureza sinalagmática** (não necessariamente pecuniária) bem como a clara **obrigação de identificação e separação** de conteúdos editoriais.

56. Sendo o exemplo mais paradigmático – até para o caso concreto em análise – o subtipo «colaboração» tal como referido no ponto (F.) da Diretiva que faz apelo àquele carácter sinalagmático (não necessariamente pecuniário) e à identificabilidade explícita.

57. Assim, e em conclusão, o normativo aplicável identificado supra não está limitado, na sua aplicação ao caso concreto, por qualquer falta de previsão de uma (nova) tipologia de colaboração entre o órgão de comunicação social (OCS) e as entidades em causa. Conclusão necessária da constatação de que toda e qualquer (nova) tipologia de relação sinalagmática que implique a difusão de conteúdos que promovam o parceiro não OCS será – independentemente da nomenclatura descritiva usada – passível de ser reconduzida à previsão do género amplo de «publicidade», no sentido histórico previsto na Lei de Imprensa.

V. Conclusões

5.1. Sobre a eventual existência de conteúdos jornalísticos «encomendados» lesando-se a separação entre conteúdos editoriais e promocionais

58. A partir da análise realizada foi possível concluir que em conteúdos associados aos contratos #32 (Ordem dos Médicos Dentistas) e #33 (Câmara Municipal de Penafiel), e descritos no ponto 3.3. e na figura n.º 2, a relação comercial não se encontra devidamente identificada perante os leitores.

59. Em concreto, as indicações a que o *Público* recorreu foram «em colaboração», «organização conjunta» e «resultou de uma parceria».

60. Ora, nenhuma destas indicações reflete a natureza paga daqueles conteúdos, sendo evidente que as expressões «em colaboração», «organização conjunta» e «parceria», por si só, não serão disso sinónimo ou não serão interpretadas pelos leitores enquanto tal.

61. A ausência de informação sobre a produção de conteúdos mediante contrapartidas monetárias traduz-se numa comunicação insuficiente no que respeita à identificação da sua real natureza e origem e, conseqüentemente, numa comunicação pouco transparente perante os públicos.

62. Tal opção reveste-se de opacidade, por não garantir, perante o público leitor, que os conteúdos em causa resultaram de pagamentos estabelecidos contratualmente.

63. A produção e publicação de conteúdos mediante o pagamento de contrapartidas por entidades externas, quando não devidamente identificadas, ameaçam seriamente a independência do órgão de comunicação social, bem como o livre exercício do direito à informação, contendendo com o princípio da transparência exigível na relação do *Público* com os seus leitores.

64. Ao contrário do que o *Público* alega, em sede de pronúncia, a peça em questão, associada ao contrato #32, tem natureza comercial. Na verdade, trata-se de conteúdo pago, assinado por um jornalista, e passível de ser confundido como texto de carácter jornalístico.

65. Já no que respeita aos conteúdos publicados ao abrigo do contrato #33, a alusão à organização conjunta entre o *Público* e a Câmara Municipal de Penafiel não é suficiente para identificar tais peças como conteúdos comerciais, mais concretamente como conteúdos pagos por uma entidade externa ao órgão de comunicação social.

66. Assim, o termo «organização conjunta» deveria ter sido substituído por um outro que possibilitasse a sua identificação, sem ambigüidade, enquanto conteúdo publicitário.

67. Cumpre dizer que a análise a estes conteúdos suscita, desde logo, uma questão de ordem conceptual, tal como a ERC já teve oportunidade de observar anteriormente, nomeadamente por via da Deliberação ERC/2022/220 (PUB-I).

68. Sobre esta matéria, interessa reiterar o esforço conceptualizador vertido na Diretiva 1/2009 da ERC. Como salientado, pese embora reflita um contexto e modalidades mediáticas que, entretanto, se transformaram e se revestem, na atualidade, de novas características comunicacionais, o escopo da sua intervenção remete inequivocamente para o disposto no artigo 28.º da Lei de Imprensa, que preconiza a identificabilidade dos conteúdos de natureza publicitária.

69. Ora, a referida Diretiva, nos seus pontos 7, 8, 11 e 12, define um conjunto de critérios consoante a sua modalidade comunicacional – patrocínio, publirreportagem, publicidade redigida – que devem deixar claro, aos olhos do público leitor, a natureza publicitária dos conteúdos. Tais pressupostos de identificabilidade não se verificam nos conteúdos em apreço publicados no âmbito daqueles dois contratos.

70. Pelas características acima descritas, não restam dúvidas de que se trata de conteúdos publicitários, independentemente do seu enquadramento conceptual.

71. Evidencia-se que os mesmos não observaram de forma adequada os princípios da identificabilidade e veracidade, previstos no artigo 6.º do Código da Publicidade¹⁵, e concretizados nos seus artigos 8.º e 10.º, e, bem assim, no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

72. Ao não acautelar as previsões legais e deontológicas exigíveis, o *Público* poderá ter comprometido a veracidade, rigor e objetividade dos conteúdos, em prejuízo do interesse público e da livre formação da opinião, não cuidando de garantir de forma cabal a sua independência perante interferências do plano económico nas suas decisões editoriais, perigando a sua própria credibilidade e transparência.

73. Tal atuação é também passível de inobservar o livre exercício do direito à informação, garantido no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa, e previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei de Imprensa.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 330/90, na sua versão atual.

74. Ora, a inserção de publicidade na imprensa, sem observância do princípio da identificabilidade, previsto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa, configura uma infração de natureza contraordenacional, punível com coima, em conformidade com o previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei de Imprensa.

75. A competência para a instauração e instrução de tais processos cabe à ERC, tal como vertido no artigo 36.º da Lei de Imprensa e nas alíneas b) e ac) do n.º 3 do artigo 24.º dos Estatutos da ERC.

76. A ERC compreende os constrangimentos estruturais financeiros que enfrentam atualmente as empresas de comunicação social, em particular no segmento da imprensa em papel, bem como acompanha a necessidade de diversificação de fontes de receitas. Porém, a salvaguarda da independência editorial implica a definição de uma clara esfera de proteção face aos interesses promocionais de entidades externas à redação.

77. O Regulador recorda que a separação entre conteúdos editoriais e conteúdos publicitários deve ser escrupulosamente garantida, designadamente por via da identificação adequada da natureza comercial dos mesmos.

78. Pelo que, o *Público* não cuidou de garantir a sua independência perante interferências do plano económico nas suas decisões editoriais, perigando a sua própria credibilidade e transparência.

79. Por fim, importa salientar que, em sede de pronúncia, o *Público* comunicou à ERC que, através do mecanismo de autorregulação ao seu dispor, adotou, em agosto de 2017, um «código com as melhores práticas internacionais para as parcerias entre o jornal e parceiros institucionais ou comerciais», tendo dado conhecimento disso aos seus leitores.

80. O documento¹⁶ prevê um conjunto de mecanismos pertinentes para regular os conteúdos que configuram alguma forma de relação comercial com entidades externas.

¹⁶ Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/02/opiniao/noticia/publico-tem-novas-regras-para-conteudos-1780912>.

81. A ERC acolhe de forma bastante positiva a implementação de tais regras por parte do *Público*.

82. É também de salientar que a maioria dos conteúdos analisados, no que respeita aos contratos identificados, cumpre, não só as exigências legais, como os pressupostos definidos no código de conduta do *Público*.

83. Todavia, deve o Regulador recordar ao *Público* que a separação entre conteúdos editoriais e conteúdos publicitários deve ser escrupulosamente garantida.

VI. Deliberação

Tendo sido analisado um conjunto de conteúdos publicados no âmbito de seis contratos celebrados entre a empresa Público – Comunicação Social, SA, e entidades públicas, no período compreendido entre 21 de setembro de 2020 e 29 de dezembro de 2021, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo das atribuições e competências de regulação constantes do artigo 6.º, artigo 7.º, alínea d), artigo 8.º, alínea c), artigo 24.º, n.º 3, alínea q), dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, delibera:

1. Verificar que o *Público* publicou conteúdos no âmbito de contratos estabelecidos com a Ordem dos Médicos Dentistas e a Câmara Municipal de Penafiel, que não identificam de forma adequada e suficiente a relação comercial estabelecida, contrariando a obrigação constante do n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa;
2. Evidenciar que a publicidade, independentemente do subgénero em que se reifique, se reconhece sempre pela sua natureza sinalagmática (não necessariamente pecuniária), o que fundamenta as obrigações de identificação e separação face aos conteúdos editoriais;
3. Notar que a não identificação da natureza contratual estabelecida, bem como da entidade adjudicante, é suscetível de comprometer a independência do órgão de comunicação social perante interferências do plano económico;

4. Constatar que tal atuação é também passível de inobservar o livre exercício do direito à informação, garantido no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa, e previsto na alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei de Imprensa;

5. Notar que o jornal *Público*, fazendo uso do mecanismo de autorregulação, adotou, em 2017, um código de conduta que prevê um conjunto de mecanismos pertinentes para regular os conteúdos que configuram alguma forma de relação comercial com entidades externas;

Em sequência e tudo ponderado:

6. Determinar, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º e do artigo 36.º da Lei de Imprensa, a instauração de um processo de contraordenação contra a Público – Comunicação Social, SA, proprietária da publicação periódica *Público*, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa;

7. Recomendar a promoção de uma iniciativa de correção e/ou autorregulação, nos termos do artigo 9.º dos Estatutos da ERC, em face da insuficiência de alguns dos termos constantes da Diretiva 1/2009, aprovada pela ERC, face ao atual panorama mediático.

Dado tratar-se de decisão condenatória (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do Regime de Taxas da ERC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de março, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 36/2009, de 28 de maio), é devida taxa por encargos administrativos, no montante de 4,5 unidades de conta, nos termos do disposto na verba 31 do Anexo V que incide sobre a Público – Comunicação Social, SA.

Lisboa, 11 de maio de 2023

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo