



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2019/103 (PUB-I)

Participação do jornal Freguês e do seu diretor contra a revista São Domingos de Benfica

**Lisboa
29 de março de 2019**

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2019/103 (PUB-I)

Assunto: Participação do jornal Freguês e do seu diretor contra a revista São Domingos de Benfica

I. Participações

1. Deu entrada na ERC, a 07 de setembro de 2018, uma participação do jornal *Freguês* e do seu diretor contra a revista *São Domingos de Benfica*, propriedade da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica (JFSDB), referindo que «sem prejuízo de outras ilegalidades dedutíveis da participação constante no presente dossier, as violações da linha editorial que orienta a revista *São Domingos de Benfica* são, pelo menos, as seguintes: publicidade proibida; rigor informativo; direitos fundamentais».
2. A revista denunciada é uma publicação periódica cuja edição pertence à JFSDB, sendo o seu diretor o presidente daquele órgão autárquico, pelo que «é uma publicação de comunicação institucional que está sujeita à regulação e supervisão da ERC, em especial a Diretiva 1/2008 sobre publicações periódicas autárquicas, e ao cumprimento da Lei de Imprensa».
3. O participante salienta ainda que a publicação deverá, na ausência de orientações mais específicas, orientar-se pelos «conceitos da “Diretiva da ERC n.º1/2009 sobre Publicidade em Publicações Periódicas»». Mais, «sendo o seu proprietário e editor um órgão autárquico, a referida publicação cai no âmbito dos princípios constitucionais e normativos da gestão pública».
4. A participação discrimina um conjunto de normas legais que entende terem sido violadas pela revista *São Domingos de Benfica*, a saber:
 - **Diretiva 1/2008** sobre Publicações Periódicas Autárquicas, da ERC
 - n.ºs 3 e 4: de acordo com estes dois pontos, «a revista *São Domingos de Benfica* é uma publicação de comunicação institucional. Assim sendo, assiste-se a uma constante e persistente violação deste articulado, através da publicação de conteúdos sobre entidades terceiras, de cariz comercial, que nada têm a ver com as competências ou atribuições da JFSDB. (...) Esta publicação de conteúdos, que tem sido sistemática desde há meses, consiste numa opção editorial objetiva e intencional da Direção da publicação, contrariando

a natureza da revista *São Domingos de Benfica*, definida na legislação como comunicação institucional»;

- o n.º 5 desta diretiva estabelece sujeição das publicações periódicas autárquicas a um conjunto de obrigações previstas na Lei de Imprensa, designadamente as impostas no artigo 15.º sobre os requisitos das publicações.
- **Lei de Imprensa** (Lei n.º2/99, de 13 de janeiro)
 - artigo 15.º, n.ºs 1, 2 e 3: sobre os requisitos das publicações, o participante denuncia a violação deste artigo, apontando a ausência na capa do nome do diretor e da menção da gratuidade, bem como, deficiências na ficha técnica em relação ao estipulado pelo n.º2 (o nome, a denominação social do proprietário, o número de registo de pessoa coletiva, o nome do diretor, a sede do editor, impressor e da redação;
 - artigo 28.º: «a publicidade a empresas comerciais, feita sob a forma de “publicidade redigida”, de acordo com a definição que consta neste artigo, contraria diversos articulados da Lei de Imprensa, Diretivas da ERC, Código da Publicidade, Regime Jurídico das Autarquias Locais, Código do Procedimento Administrativo, Lei da Concorrência, entre outras»;
 - artigo 30.º, n.º1 – sobre crimes cometidos através da imprensa, o participante entende que a atuação do proprietário, editor e diretor da revista *São Domingos de Benfica* é objetivamente uma intervenção direta, estatal e ilegal sobre o mercado publicitário da freguesia, um universo limitado, com o intuito de dificultar a viabilidade económica do único jornal local de informação geral existente na freguesia – *Freguês*. Assim, pretende «limitar a circulação da informação aos cânones da comunicação institucional gerida e controlada pela junta de freguesia». Considera o participante que a autarquia local incorre num crime cometido através da imprensa na medida que a liberdade de imprensa é um bem jurídico penalmente protegido, conforme estipula o artigo 33.º da Lei de Imprensa;
 - artigo 33.º, n.º1, alínea a) – de acordo com o exposto acima, o participante entende estar em causa um atentado à liberdade de imprensa, uma vez que a junta de freguesia, através da sua revista *São Domingo de Benfica* «intervém de forma ilícita, ilegal e intencional no mercado publicitário. Esta intervenção estatal resulta discriminatória e não isenta para os agentes económicos da freguesia, intenta perturbar «a composição, impressão, distribuição e livre circulação de publicações periódicas» [artigo 33.º, n.º1, alínea a) da LI].
- **Código da Publicidade** (DL n.º 330/90, de 23 de outubro)

- artigos 8.º, n.º1; 9.º, n.ºs 1 e 3: são identificados dois encartes comerciais distribuídos com a revista *São Domingos de Benfica*, com destaque para o “Natal é no Comércio Local”, que é anunciado na edição de julho da revista como um suplemento «“estritamente comercial”», [...] expondo em definitivo e claramente de forma direta as intenções da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica e do seu presidente, António Cardoso, enquanto diretor da revista em causa. Além do mais, a própria Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica faz um preçário e faz os anunciantes assinar um contrato». A apresentação de publicidade redigida numa revista de comunicação institucional «promove a confusão nos consumidores, contrariando a clareza exigida pela ERC na distinção entre publicações periódicas e publicações periódicas de comunicação institucional, como contraria o princípio da identificabilidade, definido no Código da Publicidade. Neste sentido, são publicidade oculta ou dissimulada»;
 - artigo 7.º, n.º1: A revista *São Domingos de Benfica* e o seu diretor não respeitam o princípio da licitude do Código da Publicidade, pois ofendem valores do Estado de Direito Democrático e o princípio da legalidade que subjaz a todo o Direito.
 - **Regime Jurídico das Autarquias Locais** (Lei n.º 75/2013, 12 de setembro): «a angariação de publicidade, assim como a intervenção no mercado livre não fazem parte das competências e atribuições das juntas de freguesia consagradas no Regime Jurídico das autarquias Locais».
5. O participante junta um conjunto de documentos que, segundo defende, comprovam todas as alegações.

II. **Análise e fundamentação**

6. A participação em apreço elenca um conjunto de alegadas violações da lei por parte de uma publicação periódica autárquica – no caso – da revista *São Domingos de Benfica*, propriedade da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica.
7. As páginas mencionadas pelo participante encontram-se descritas no relatório anexo à presente análise.
8. Atente-se, antes e mais, nas atribuições e competências da ERC em matéria de publicidade, as quais resultam do artigo 24.º n.º 2 dos seus Estatutos, cabendo-lhe «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».

9. O regime jurídico aplicável à publicidade na imprensa resulta da Lei de Imprensa¹ e do Código da Publicidade² [artigo 28.º da LI que remete para o referido código e demais legislação aplicável].
10. Tendo em conta que a publicação em referência é editada pela Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica, com vista à caracterização deste género de publicações, remete-se para as considerações da autora Ângela Filipa Lopes Oliveira, que escreve: «O Boletim Municipal é uma espécie de relatório/agenda, que informa os cidadãos da agenda cultural do município e eventos desportivos, fornecendo ainda alguma informação sobre obras públicas e algumas entrevistas. Pode dizer-se que este Boletins são relatórios sem uma estrutura pré-definida, quer a nível de forma, conteúdo ou periodicidade, alguns mesmo aproximando-se de uma «Newsletter»³.
11. Deste modo, considera-se que a publicação em referência é ainda enquadrável no âmbito da imprensa.
12. Nesse mesmo sentido, veja-se o que escrevem as autoras Neuza Lopes e Maria Manuel Bastos⁴:
«Valoriza-se, assim, um *conceito material de imprensa* que tende a considerar a produção de conteúdos comunicativos dirigidos ao público. Note-se que, por via da definição legal, integram o conceito de imprensa conteúdos que não são necessariamente jornalísticos. É também irrelevante a natureza da entidade responsável pela edição da publicação. Estão, por isso, e a título de exemplo, incluídas no conceito de imprensa publicações detidas por autarquias ou outras pessoas coletivas públicas. Ainda que as pessoas coletivas públicas não possuam ou prossigam, de acordo com as suas competências e atribuições, finalidades de comunicação social».

¹ Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (LI).

² Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro.

³ «Popular Reporting nos Municípios Portugueses» - Dissertação apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e Finanças, Ângela Filipa Lopes Oliveira, Universidade de Coimbra, <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/33014/1/Popular%20Reporting%20nos%20Municipios%20Portugueses.pdf>

⁴ Maria Manuel Bastos e Neuza Lopes, Comentário à Lei de Imprensa e o Estatuto do Jornalista, Coimbra Editora, 1.º edição, agosto 2011.

- 13.** Na Diretiva adotada pela ERC em matéria de publicações periódicas pode também ler-se (Diretiva 1/2008 da ERC sobre publicações periódicas):

«Tratando-se de publicação de titularidade pública e sujeita ao respeito pelo princípio do pluralismo e ao princípio do equilíbrio de tratamento entre as várias forças políticas presentes nos órgãos municipais, encontra-se obrigada a veicular a expressão dessas diferentes forças e sensibilidades em matérias relativas à actividade autárquica».
- 14.** Em síntese, os boletins informativos editados pelos municípios visam dar cumprimento ao direito à informação dos administrados, sendo expressão da sua atividade, confinando-se à missão e atribuições do respetivo município.
- 15.** Face ao exposto, estas publicações apresentam características que as excluem de algumas das obrigações previstas na Lei de Imprensa, pese embora se encontrem ainda obrigadas ao cumprimento dos princípios gerais de Direito, do regime constitucional da liberdade de expressão e demais direitos fundamentais.
- 16.** As mesmas encontram-se ainda sujeitas, nos termos do artigo 6.º dos Estatutos da ERC, à supervisão e intervenção do Conselho Regulador: «todas as entidade que prossigam atividades de comunicação social, as quais estão sujeitas ao pagamento de *taxa de regulação e supervisão*».
- 17.** No que respeita as regras aplicáveis à publicidade, o artigo 5.º, n.º 2 do Código da Publicidade estabelece que «não podem constituir suportes publicitários as publicações periódicas informativas editadas pelos órgãos das autarquias locais, salvo se o anunciante for uma empresa municipal de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos».
- 18.** Na documentação rececionada são feitas referências à inserção de publicidade em algumas edições da publicação, o que, a verificar-se, consubstancia a violação da disposição legal mencionada.
- 19.** Ora, após apreciação das páginas da revista que acompanham a participação, conclui-se que, de facto, estas consubstanciam mensagens publicitárias, em especial o encarte especial de Natal anunciado pela publicação e que é definido como tendo um escopo «estritamente comercial».
- 20.** Atendendo a que a referida violação não configura contraordenação (artigo 5.º, n.º 2 e artigo 34.º do Código da Publicidade), sugere-se a remessa da referida documentação à entidade inspetiva da atividade das autarquias locais bem como a sensibilização da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica (responsável pela sua edição) para esta questão.

- 21.** É também facto que estes conteúdos de teor promocional não se encontram claramente demarcados dos restantes, conforme estipula o artigo 8.º, n.º1 do Código da Publicidade.
- 22.** No que respeita ao artigo 15.º da LI, este estabelece os requisitos informativos que devem constar de uma publicação periódica - obrigatoriedade esta que tem aplicação aos boletins municipais. Nesse sentido, veja-se a Diretiva da ERC (Diretiva 1/2008 da ERC, de 24 de setembro de 2008, sobre publicações periódicas autárquicas) na qual se refere a sua aplicação a este tipo de publicações – ponto 5 da Deliberação.
- 23.** A revista *São Domingos de Benfica* está, face ao acima exposto, obrigada ao cumprimento do disposto no referido artigo 15.º, cuja violação consubstancia a prática de contraordenações, puníveis nos termos do disposto no artigo 35.º da mesma lei.
- 24.** O n.º 1 do artigo 15.º da LI estabelece a obrigatoriedade de uma publicação periódica conter, na primeira página «o título, a data, o período de tempo a que respeitam, o nome do diretor e o preço por unidade ou a menção da sua gratuitidade». A sua violação é punível com coima de 997,60 euros a 4987,98 euros (artigo 35.º, n.º 1, alínea b) da LI). Ora, no número da revista analisado (julho de 2018) verifica-se que a menção à gratuitidade da publicação surge no interior, junto da ficha técnica, onde também se indica o nome do diretor, ao invés de constarem na capa, conforme estipulado pela lei.
- 25.** O n.º 2 do mesmo artigo 15.º prevê a inserção (em cada publicação) «em página predominantemente preenchida com materiais informativos, o número de registo do título, o nome, a forma ou denominação social do proprietário, o número de registo de pessoa colectiva, o nome dos membros do conselho de administração ou cargos similares e dos detentores com mais de 10% do capital da empresa, o domicílio ou a sede do editor, impressor e da redação, bem como a tiragem». A sua violação é punível com coima de 498,80 euros a 2493,99 euros (artigo 35.º, n.º 1, alínea a) da LI). No caso em apreço, verifica-se que no número da revista *São Domingos de Benfica* mencionado não constam o nome, a denominação social do proprietário, o número de registo de pessoa coletiva e a sede do editor e do impressor.
- 26.** A fiscalização do disposto no artigo 15.º da LI, bem como o processamento das respetivas contraordenações em caso da sua violação, integram-se nas competências da ERC (artigo 24.º, n.º 3, alíneas c) e ac) dos Estatutos da ERC).
- 27.** Não se concluiu por outras situações de incumprimento mencionadas pelo participante.

III. Deliberação

Apreciada uma participação contra a revista *São Domingos de Benfica*, propriedade da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica, o Conselho Regulador, no exercício das atribuições e competências de regulação constantes, respetivamente, nos artigos 8.º, alínea e j), e 24.º n.º 2 dos Estatutos anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, delibera sensibilizar a Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica para a necessidade de dar cumprimentos ao artigo 5.º, n.º 2 do Código da Publicidade.

Lisboa, 29 de março de 2019

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Mário Mesquita

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo

Descrição da matéria denunciada – Processo 500.10.01/2018/225

- I. *São Domingos de Benfica*, julho 2018
 1. A revista *São Domingos de Benfica*, propriedade da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica (JFSDB) publicou, no seu número de julho de 2018, na sua página 35, ocupando a sua totalidade, uma fotografia de motivos natalícios, encimada com um título “NATAL”, que integrava a heráldica da freguesia de São Domingos de Benfica. Em subtítulo lia-se «Comércio em S. Domingos».
 2. A meio da página, em fonte de tamanho grande, consta: «NATAL É NO COMÉRCIO LOCAL», a que se segue, em fonte menor:
«APROVEITE A OPORTUNIDADE E CHEGUE A 35.000 PESSOAS
UM COMERCIANTE. UM AMIGO».
 3. No rodapé da página encontram-se os contactos da JFSDB.
 4. A mesma imagem acompanha um texto, numa outra página, que explica o âmbito da mensagem que se pretende comunicar. Na secção “Atividades Económicas” surge o título «NATAL É NO COMÉRCIO LOCAL».
 5. No texto é feita a apologia do comércio local, ao mesmo tempo que se dá conta da ação da junta de freguesia na promoção deste tipo de atividade. Assim, informa-se que a autarquia local produziria um destacável que seria distribuído com a revista da junta de novembro.
 6. Quanto às condições de adesão ao destacável, lê-se que «terá cerca de 40 páginas e um custo mínimo para o comerciante, ou seja, apenas o custo da impressão. E os comerciantes aderentes ao CARTÃO MAIS terão um desconto de 50% sobre o preço de tabela».
 7. Adiante, pode ainda ler-se que «a Junta de Freguesia de São Domingos não pretende ganhar dinheiro com este projeto, mas tão somente contribuir para dinamizar o comércio local, ajudar e dar-lhe sustentabilidade. Contudo, qualquer eventual lucro que possa resultar deste destacável, o mesmo contribuirá na íntegra para a aplicação e dinamização das iluminações de Natal da freguesia».
 8. O texto dirige-se aos comerciantes: «Esperamos que os senhores comerciantes adiram, que tenham bons negócios e contribuam para a qualidade de vida de todos os habitantes e visitantes de São Domingos de Benfica. Promova o seu negócio ou os seus produtos e serviços. Vai ser importante estar presente nesta revista quer entrar em casa de cerca de 35.000 pessoas, especialmente no momento em que mais disponíveis estão para adquirir

algo. Faça-o já. O espaço é limitado. Contacte Isabelle Amaral ou Susana Neto da Junta de Freguesia. Um comerciante. Um amigo».

- II. “Contrato de Ocupação de Espaço Publicitário em revista ‘Natal é no Comércio Local’”**
- 9.** Do conjunto de documentos enviados pelo participante consta um que se intitula “Contrato de Ocupação de Espaço Publicitário em revista ‘Natal é no Comércio Local’”. Neste qual, consta, por exemplo que se trata de «uma revista de âmbito estritamente comercial, que tem como objetivo ajudar o comerciante local a vender no período de Natal; [...] direcionada para o comércio local de forma a divulgar os estabelecimentos de comércio locais que queiram aderir publicitariamente e, por essa forma, estimular as vendas comerciais junto dos residentes e dos que na freguesia trabalham nesse período».
- 10.** Lê-se ainda no dito contrato que «para viabilizar a publicação da revista, a Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica pretende vender páginas de publicidade aos comerciantes locais de forma a estimulá-los a aparecer e oferecer produtos e serviços através da publicidade adquirida a preços muito baixos, estritamente relacionados com o custo de impressão e, ao meso tempo oferecer, ainda, uma vantagem de 50% de desconto para os aderentes do “Cartão Mais”».
- 11.** Igualmente é referido no documento que «a Junta de Freguesia de São Domingos não pretende ganhar dinheiro com este projeto, mas tão somente contribuir para dinamizar o comércio local, pelo que não se prevê qualquer lucro».
- 12.** A segunda cláusula do contrato consiste num preçário que oscila entre os €600 e os €40, conforme o espaço ocupado e a modalidade de publicidade pretendida. Aos indicados, informa-se que acresce a taxa do IVA a 23%.
- 13.** Os meios de pagamento disponibilizados consistem em cheque à ordem da JFSDB, multibanco ou transferência bancária.
- III. *São Domingos de Benfica*, novembro 2018**
- 14.** Neste número da revista é anunciada a distribuição da revista especial “Natal É no Comércio Local”, referindo que «mais de 20 anunciantes publicitam nesta revista especialmente dedicada ao comércio local e aos cidadãos residentes e a trabalhar na freguesia». Diz-se ainda que «o comércio local vai ser a escolha dos fregueses, agora que podem adquirir com descontos diversos através do Cartão Mais São Domingos».

- 15.** Algumas das páginas enviadas pelo participante, referentes a esta edição consistem em textos informativos acerca de alguns estabelecimentos comerciais e serviços existentes na freguesia sob a designação “Comércio Aqui”. Estes textos sugerem que se trata de roteiros, por exemplo, gastronómicos, apresentando restaurantes da freguesia. Não existe indício de que se trate de conteúdos publicitários.

Departamento de Análise de Media