



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# Deliberação

ERC/2023/203 (OUT-I)

Contratos públicos celebrados com a Impresa Publishing, SA.

Lisboa  
11 de maio de 2023

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2023/203 (OUT-I)

**Assunto:** Contratos públicos celebrados com a Impresa Publishing, SA.

#### I. Enquadramento

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), no dia 15 de junho de 2022, uma missiva onde se referia 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 realizados 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 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 aberto 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 sete 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 missiva 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 cinco contratos celebrados entre entidades públicas e a empresa Impresa Publishing, SA, no período compreendido entre 26 de fevereiro de 2020 e 20 de maio de 2022.

## II. Caracterização da empresa Impresa Publishing, SA

9. A Impresa Publishing, SA – cujo capital social é diretamente detido na totalidade pela Impresa – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA – é proprietária das publicações periódicas *Blitz* e *Expresso*. A estrutura de propriedade pode ser consultada no Portal da Transparência da ERC<sup>1</sup>.

10. O *Expresso*, em que irá incidir a análise subsequente, é uma publicação periódica de âmbito nacional e informação geral e está registada na ERC com o n.º 101101.

## 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,

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://portaltransparencia.erc.pt/entidades-ocs/impresa-publishing-sa/?IdEntidade=03dbff25-8b0c-e611-80c8-00505684056e&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», importa desde já esclarecer que, em termos metodológicos, foi determinado analisar o universo dos conteúdos identificados relacionados com os contratos supra indicados.

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 parcerias 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 pelos diretores, ou diretores adjuntos, ou subdiretores, das publicações periódicas.

14. Considerando o escopo da presente análise, foram identificados cinco contratos estabelecidos com a empresa Impresa Publishing, 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 correspondentes ao objeto do contrato na publicação periódica *Expresso*.

16. A Impresa Publishing, SA, foi notificada em 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 Impresa Publishing, SA, notificada a pronunciar-se sobre aqueles, a 19 de dezembro de 2022 e a 16 de fevereiro de 2023.

18. Em sequência, foram analisados os conteúdos disponíveis que estarão relacionados com os seguintes contratos.

Fig. 1- Contratos públicos celebrados com a Impresa Publishing, SA

N.º	Entidade adjudicante	Data de celebração do contrato	Objeto do contrato	Preço contratual
#23	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	20/05/2022	Aquisição de serviços de apoio, organização e promoção de eventos associados à iniciativa Missão Natureza 2022	19 500 €
#24	Secretaria-Geral da Educação e Ciência	30/06/2021	Aquisição de serviços para organização, cobertura e promoção de evento para o POCH	19 500 €
#25	Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica	31/05/2021	Realização da conferência “Requalificar para o Futuro”	12 000 €
#26	Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	04/12/2020	Aquisição de serviços diversos para apoio à realização do evento anual do Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (POISE)	19 800 €
#27	EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.	26/02/2020	Aquisição de serviços para publicação de editorial com conteúdos publicitários sobre os 25 anos da EMEL	13 500 €

### 3.3. Análise dos conteúdos

19. Em sede de pronúncia, veio a Impresa Publishing, SA, formular «algumas observações de carácter genérico, a título de enquadramento da problemática em apreço».

20. Sustenta que,

«para fazer face [aos] constrangimentos estruturais do ecossistema dos media, com particular incidência no setor da imprensa escrita, as empresas jornalísticas, de modo a preservar a sua rentabilidade, uma condição essencial para a sua independência, veem-se confrontadas com a necessidade de diversificar as suas fontes de receitas. Para tal, e sem prejuízo da sua liberdade e independência editorial, as empresas jornalísticas, não só em Portugal, mas também noutros países democráticos, defensores da liberdade de expressão e da iniciativa privada no setor da comunicação social, desenvolvem projetos editoriais específicos, em parceria com determinadas entidades, públicas e privadas, em torno de matérias que são de interesse público, e do leitor. Por vezes, a participação das empresas jornalísticas traduz-se na cobertura noticiosa de iniciativas de terceiros, na qualidade de *media partner*, desde que tais iniciativas tenham relevância editorial.»

21. Considera ainda que «este enquadramento afigura-se importante para interpretar, em primeira linha, o facto de o Expresso figurar como *media partner* no âmbito dos contratos e conteúdos objeto de análise.»

**#23 - Entidade adjudicante:** Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. **Data do contrato:** 20/05/2022.

a) O *Expresso* publicou, no dia 20 de maio de 2022, uma peça intitulada «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-20-Duarte-Cordeiro-Esta-e-a-hora-de-reforcar-as-aco-es-de-protecao-da-biodiversidade-20cf595c> .

- b) Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por um jornalista<sup>2</sup>.
- c) Note-se que, na edição eletrónica do jornal *Expresso* não se encontra qualquer informação disponível sobre o que constituem os «Projetos Expresso».
- d) No texto surge a seguinte informação: «ciclo de conferências Missão Natureza 22 - iniciativa do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) a que o *Expresso* se associou».
- e) Em sede de pronúncia, a Impresa Publishing, SA, informa que «o *Expresso* tornou-se *media partner* do ciclo de conferências Missão Natureza 22 – iniciativa do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).»
- f) Explica que «a Impresa Publishing em nenhum ponto autolimitou a sua liberdade de informação jornalística na cobertura do referido ciclo de conferências» e que «em nenhum ponto definiu os conteúdos da peça jornalística em conjunto ou colaboração com a entidade pública referenciada.»
- g) Considera, portanto, que «os conteúdos produzidos neste âmbito são, pois, estrita e rigorosamente informativos.»

**#24 - Entidade adjudicante:** Secretaria-Geral da Educação e Ciência. **Data do contrato:** 30/06/2021.

- h) Em sede de pronúncia, a Impresa enviou uma publlirreportagem publicada na edição impressa do jornal *Expresso* no dia 30 de setembro de 2022, intitulada «Apoiar a formação da população residente em Portugal».
- i) O texto encontra-se identificado no topo da página como «publicidade».
- j) A Impresa considera que a «natureza promocional/publicitária» se encontra devidamente identificada, seguindo o disposto no artigo 28.º da Lei de Imprensa,

---

<sup>2</sup> N.º de título habilitador para o exercício da profissão atribuído pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista: 7706. Pesquisa realizada a 14 de fevereiro de 2023.

pelo que o texto «foi corretamente demarcado e separado dos restantes conteúdos.»

- k) O *Expresso* publicou, no dia 28 de junho de 2021, uma peça intitulada «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2021-06-28-Taxa-de-abandono-escolar-precoce-caiu-10-desde-2013-f3a17e4f>.
- l) Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por uma jornalista<sup>3</sup>.
- m) No texto surge a seguinte informação: «É um webinar organizado em parceria entre o POCH e o *Expresso* para a apresentação das conclusões do estudo sobre o Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens.»
- n) Na sua pronúncia, a Impresa defende que se trata «manifestamente de um conteúdo de natureza editorial/jornalística, porquanto o tema é de significativo e relevante interesse público».
- o) Diz ainda que «a cobertura do supracitado evento foi realizada com a devida liberdade de informação jornalística, tendo o conteúdo em causa sido elaborado com total independência editorial (...) sem qualquer interferência por parte da entidade pública referenciada.»
- p) Por fim, sustenta que «o conteúdo produzido neste âmbito é, pois, estrita e rigorosamente informativo, tendo sido publicado pelo *Expresso*, por exclusiva opção editorial, em resultado de versar sobre temas pertinentes de âmbito nacional.»

**#25 - Entidade adjudicante:** Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica. **Data do contrato:** 31/05/2021.

---

<sup>3</sup> N.º de título habilitador para o exercício da profissão atribuído pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista: 6197. Pesquisa realizada a 23 de março de 2023.



- a) Em sede de pronúncia, veio a Impresa Publishing, SA, dizer que «não nos foi possível identificar os conteúdos publicados ao abrigo do contrato» em causa.

**#26 - Entidade adjudicante:** Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. **Data do contrato:** 04/12/2020.

- a) O *Expresso* publicou, no dia 8 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-08-Conquistas-no-emprego-e-igualdade-de-genero-poderao-regredir-com-a-pandemia> .
- b) Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por um jornalista<sup>4</sup>.
- c) No texto surge a seguinte informação: «A conversa, promovida pelo Expresso em parceria com o PO ISE, pode ser vista em direto no Facebook do semanário na quarta-feira, a partir das 16h».
- d) O *Expresso* publicou, no dia 21 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «Mulheres duplamente penalizadas com a crise», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-21-Mulheres-duplamente-penalizadas-com-a-crise> .
- e) Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e é assinada por um jornalista<sup>5</sup>.
- f) No texto surge a seguinte informação: «durante o evento anual do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), organizado em parceria com o Expresso».
- g) No final de texto, pode ler-se: «*Textos originalmente publicados no Expresso de 18 de dezembro de 2020*».

---

<sup>4</sup> Vide nota de rodapé 1.

<sup>5</sup> Vide nota de rodapé 1.

- h) Em sede de pronúncia, a Impresa Publishing, SA, informa que «o Expresso tornou-se *media partner* do debate anual do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), subordinado ao tema “Emprego e inclusão social em contexto de covid-19”.»
- i) Explica que «a Impresa Publishing em nenhum ponto autolimitou a sua liberdade de informação jornalística na cobertura do referido evento» e que «em nenhum ponto definiu os conteúdos da peça jornalística em conjunto ou colaboração com a entidade pública referenciada.»
- j) Sublinha que «a peça jornalística em apreço comporta leituras críticas sobre a ação dos organismos públicos nestas matérias e sobre os desafios que enfrentam, o que demonstra a separação jornalística/promocional.»
- k) A Impresa Publishing, SA, veio também identificar as seguintes peças. Contudo, não logrou pronunciar-se sobre as mesmas:
- i. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «Emprego e inclusão social em contexto de pandemia», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-e-inclusao-social-em-contexto-de-pandemia>.
    - a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
    - b. No texto surge a seguinte informação: «(...) uma conversa promovida pelo Expresso em parceria com o PO ISE».
    - c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.

- ii. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «Emprego: quais são os principais desafios?», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-quais-sao-os-principais-desafios-> .
  - a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
  - b. No texto surge a seguinte informação: «(...) uma conversa promovida pelo Expresso em parceria com o PO ISE».
  - c. Os cinco vídeos que acompanham a peça já não se encontram disponíveis.
- iii. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «"Queremos retomar a trajetória de criação de emprego e evitar o desemprego", diz Ana Coelho», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Queremos-retomar-a-trajetoria-de-criacao-de-emprego-e-evitar-o-desemprego-diz-Ana-Coelho> .
  - a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
  - b. No texto surge a seguinte informação: «uma conversa promovida pelo Expresso, em parceria com o PO ISE».
  - c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.
- iv. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «"Tem havido capacidade de alguma recuperação de emprego e de alguma estabilização", refere Ana Mendes Godinho», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Tem-havido-capacidade-de-alguma-recuperacao-de-emprego-e-de-alguma-estabilizacao-refere-Ana-Mendes-Godinho> .

- a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
  - b. No texto surge a seguinte informação: «uma conversa promovida pelo Expresso, em parceria com o PO ISE».
  - c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.
- v. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «"Há receio de que a pandemia traga consequências negativas aos progressos feitos no âmbito da igualdade de género", diz Sandra Ribeiro», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Ha-receio-de-que-a-pandemia-traga-consequencias-negativas-aos-progressos-feitos-no-ambito-da-igualdade-de-genero-diz-Sandra-Ribeiro> .
- a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
  - b. No texto surge a seguinte informação: «uma conversa promovida pelo Expresso, em parceria com o PO ISE».
  - c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.
- vi. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «"Manter a aposta na qualificação é um dos principais desafios", assegura Domingos Lopes», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Manter-a-aposta-na-qualificacao-e-um-dos-principais-desafios-assegura-Domingos-Lopes> .
- a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.

- b. No texto surge a seguinte informação: «uma conversa promovida pelo Expresso, em parceria com o PO ISE».
- c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.
- vii. O *Expresso* publicou, no dia 11 de dezembro de 2020, uma peça intitulada «"Quanto à qualidade do emprego, não há razão para haver retrocesso, mas o aumento do desemprego será inevitável", defende Ana Vieira», disponível em: <https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Quanto-a-qualidade-do-emprego-nao-ha-razao-para-haver-retrocesso-mas-o-aumento-do-desemprego-sera-inevitavel-defende-Ana-Vieira> .
  - a. Encontra-se identificada através da etiqueta «Projetos Expresso» e não é assinada.
  - b. No texto surge a seguinte informação: «uma conversa promovida pelo Expresso, em parceria com o PO ISE».
  - c. O vídeo que acompanha a peça já não se encontra disponível.

**#27 - Entidade adjudicante:** EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M. **Data do contrato:** 26/02/2020.

- a) Em sede de pronúncia, vem a Impresa Publishing, SA, dizer que se trata de um dossiê especial que acompanhou a edição de 7 de dezembro de 2019 do *Expresso*.
- b) Mais acrescenta que «o *Expresso* tornou-se *media partner* de um dossiê especial sobre mobilidade sustentável, mobilidade verde e cidades, promovido pela EMEL.»
- c) Explica que «a Impresa Publishing em nenhum ponto autolimitou a sua liberdade de informação jornalística na cobertura do referido ciclo de conferências» e que «em nenhum ponto definiu os conteúdos da peça jornalística em conjunto ou colaboração com a entidade pública referenciada.»

- d) Os conteúdos em causa não mencionam a parceria comercial em texto. Apenas consta o logotipo dos 25 anos da EMEL no topo das páginas.
- e) Na ficha técnica, pode ler-se: «Os conteúdos publicados no presente dossiê são da responsabilidade exclusiva do Departamento Comercial da Impresa Publishing, sendo editorialmente autónomos dos cadernos principais do jornal Expresso».
- f) Todavia, pode ler-se na ficha técnica que o editor do dossiê é um jornalista<sup>6</sup>, a mesma pessoa que assina o editorial respetivo.
- g) Nenhum dos textos que compõem o dossiê é assinado.
- h) A data de publicação do dossiê é anterior à data de celebração do contrato.

Fig. 2 - Tabela síntese dos conteúdos problemáticos

Não identifica a natureza comercial dos conteúdos	
ID Contrato	ID Conteúdos
#23 - Entidade adjudicante: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. Data do contrato: 20/05/2022	<i>Expresso</i> , 20/05/2022, «Duarte Cordeiro: “Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade”» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-20-Duarte-Cordeiro-Esta-e-a-hora-de-reforcar-as-aco-es-de-protecao-da-biodiversidade-20cf595c">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-20-Duarte-Cordeiro-Esta-e-a-hora-de-reforcar-as-aco-es-de-protecao-da-biodiversidade-20cf595c</a> )
#24 - Entidade adjudicante: Secretaria-Geral da Educação e Ciência. Data do contrato: 30/06/2021	<i>Expresso</i> , 28/06/2021, «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2021-06-28-Taxa-de-abandono-escolar-precoce-caiu-10-desde-2013-f3a17e4f">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2021-06-28-Taxa-de-abandono-escolar-precoce-caiu-10-desde-2013-f3a17e4f</a> )
#26 - Entidade adjudicante: Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Data do contrato: 04/12/2020	<i>Expresso</i> , 08/12/2020, «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-08-Conquistas-no-emprego-e-igualdade-de-genero-poderao-regredir-com-a-pandemia">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-08-Conquistas-no-emprego-e-igualdade-de-genero-poderao-regredir-com-a-pandemia</a> )
	<i>Expresso</i> , 21/12/2020, «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-21-Mulheres-duplamente-penalizadas-com-a-crise">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-21-Mulheres-duplamente-penalizadas-com-a-crise</a> )
	<i>Expresso</i> , 11/12/2020, «Emprego e inclusão social em contexto de pandemia» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-e-inclusao-social-em-contexto-de-pandemia">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-e-inclusao-social-em-contexto-de-pandemia</a> )

<sup>6</sup> N.º de título habilitador para o exercício da profissão atribuído pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista: 882. Pesquisa realizada a 23 de março de 2023.

	<p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «Emprego: quais são os principais desafios?» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-quais-sao-os-principais-desafios-">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Emprego-quais-sao-os-principais-desafios-</a>)</p> <p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «"Queremos retomar a trajetória de criação de emprego e evitar o desemprego", diz Ana Coelho» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Queremos-retomar-a-trajetoria-de-criacao-de-emprego-e-evitar-o-desemprego-diz-Ana-Coelho">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Queremos-retomar-a-trajetoria-de-criacao-de-emprego-e-evitar-o-desemprego-diz-Ana-Coelho</a>)</p> <p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «"Tem havido capacidade de alguma recuperação de emprego e de alguma estabilização", refere Ana Mendes Godinho» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Tem-havido-capacidade-de-alguma-recuperacao-de-emprego-e-de-alguma-estabilizacao-refere-Ana-Mendes-Godinho">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Tem-havido-capacidade-de-alguma-recuperacao-de-emprego-e-de-alguma-estabilizacao-refere-Ana-Mendes-Godinho</a>)</p> <p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «"Há receio de que a pandemia traga consequências negativas aos progressos feitos no âmbito da igualdade de género", diz Sandra Ribeiro» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Ha-receio-de-que-a-pandemia-traga-consequencias-negativas-aos-progressos-feitos-no-ambito-da-igualdade-de-genero-diz-Sandra-Ribeiro">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Ha-receio-de-que-a-pandemia-traga-consequencias-negativas-aos-progressos-feitos-no-ambito-da-igualdade-de-genero-diz-Sandra-Ribeiro</a>)</p> <p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «"Manter a aposta na qualificação é um dos principais desafios", assegura Domingos Lopes» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Manter-a-aposta-na-qualificacao-e-um-dos-principais-desafios-assegura-Domingos-Lopes">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Manter-a-aposta-na-qualificacao-e-um-dos-principais-desafios-assegura-Domingos-Lopes</a>)</p> <p><i>Expresso</i>, 11/12/2020, «"Quanto à qualidade do emprego, não há razão para haver retrocesso, mas o aumento do desemprego será inevitável", defende Ana Vieira» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Quanto-a-qualidade-do-emprego-nao-ha-razao-para-haver-retrocesso-mas-o-aumento-do-desemprego-sera-inevitavel-defende-Ana-Vieira">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-11-Quanto-a-qualidade-do-emprego-nao-ha-razao-para-haver-retrocesso-mas-o-aumento-do-desemprego-sera-inevitavel-defende-Ana-Vieira</a>)</p>
<p><b>#27 - Entidade adjudicante: EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M. Data do contrato: 26/02/2020</b></p>	<p><i>Expresso</i>, 07/12/2019, dossiê especial que acompanhou a edição do jornal Expresso</p>
<p>Conteúdos ambíguos quanto à separação da natureza editorial e comercial assinados por jornalistas</p>	
ID Contrato	ID Conteúdos
<p><b>#23 - Entidade adjudicante: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. Data do contrato: 20/05/2022</b></p>	<p><i>Expresso</i>, 20/05/2022, «Duarte Cordeiro: "Esta é a hora de reforçar as ações de proteção da biodiversidade"» (<a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-20-Duarte-Cordeiro-Esta-e-a-hora-de-reforcar-as-aco-es-de-protecao-da-biodiversidade-20cf595c">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2022-05-20-Duarte-Cordeiro-Esta-e-a-hora-de-reforcar-as-aco-es-de-protecao-da-biodiversidade-20cf595c</a>)</p>

#24 - Entidade adjudicante: Secretaria-Geral da Educação e Ciência. Data do contrato: 30/06/2021	<i>Expresso</i> , 28/06/2021, «Taxa de abandono escolar precoce caiu 10% desde 2013» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2021-06-28-Taxa-de-abandono-escolar-precoce-caiu-10-desde-2013-f3a17e4f">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2021-06-28-Taxa-de-abandono-escolar-precoce-caiu-10-desde-2013-f3a17e4f</a> )
#26 - Entidade adjudicante: Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Data do contrato: 04/12/2020	<i>Expresso</i> , 08/12/2020, «Conquistas no emprego e igualdade de género poderão “regredir” com a pandemia» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-08-Conquistas-no-emprego-e-igualdade-de-genero-poderao-regredir-com-a-pandemia">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-08-Conquistas-no-emprego-e-igualdade-de-genero-poderao-regredir-com-a-pandemia</a> ) <i>Expresso</i> , 21/12/2020, «Mulheres duplamente penalizadas com a crise» ( <a href="https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-21-Mulheres-duplamente-penalizadas-com-a-crise">https://expresso.pt/iniciativaseprodutos/projetos-expresso/2020-12-21-Mulheres-duplamente-penalizadas-com-a-crise</a> )
#27 - Entidade adjudicante: EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M. Data do contrato: 26/02/2020	<i>Expresso</i> , 07/12/2019, dossiê especial que acompanhou a edição do jornal <i>Expresso</i>
<b>Conteúdos publicados em data anterior à data de celebração do contrato</b>	
<b>ID Contrato</b>	<b>ID Conteúdos</b>
#27 - Entidade adjudicante: EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M. Data do contrato: 26/02/2020	<i>Expresso</i> , 07/12/2019, dossiê especial que acompanhou a edição do jornal <i>Expresso</i>

#### IV. Normas aplicáveis

22. 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**<sup>7</sup>:

*«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;*

<sup>7</sup> Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.



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

23. 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 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;*

*d) 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;»*

24. 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.»*

25. 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.»*

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

27. 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;»*

28. 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).

29. 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**<sup>8</sup>:

*«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 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.»*

30. 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).

31. 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*

---

<sup>8</sup> Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, na sua versão atual.

*das letras 'PUB', em caixa alta, no início do anúncio, contendo ainda, quando tal não for evidente, o nome do anunciante.»*

32. Tem ainda aplicação o disposto no **Código da Publicidade**<sup>9</sup>, 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.»*

33. 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.

#### **4.1. Evolução e interpretação sistemática**

34. 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).

35. 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.

36. 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

---

<sup>9</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, na sua versão atual.

evolução tecnológica dos suportes, técnicas e práticas de interação agora disponíveis às decisões editoriais.

37. 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).

38. 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.

39. Queremos com isto destacar que conceitos como «publireportagem», «patrocínio» ou «colaboração», entre muitos outros<sup>10</sup> previstos na LTSAP, se incluem na tipologia mais generalista de «publicidade» originária da LI.

40. 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.

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

41. Contribui, para esta conclusão e interpretação, a evolução legística 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:**

---

<sup>10</sup> Como por exemplo «telepromoção» ou «colocação de produto» (estes com as devidas adaptações à imprensa (mas também à extensão desta a meios audiovisuais online).

«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.)

**42.** 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).

**43.** 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).

**44.** 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»).

**45.** 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:

46. 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.

47. Desde logo com um muito mais vasto leque de «definições» como: «Publicidade televisiva»; «Telepromoção»; «Patrocínio»; «Colocação de produto e ajuda à produção»; etc.<sup>11</sup> 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 sentido cf. «Publicidade televisiva»<sup>12</sup> no artigo 40.º-A, «Telepromoção»<sup>13</sup> no artigo 40.º-C, «Patrocínio»<sup>14</sup> no artigo 41.º, «Colocação de produto e ajuda à produção»<sup>15</sup> no artigo 41.º-A.

48. 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).<sup>16</sup>

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

---

<sup>11</sup> 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».

<sup>12</sup> Cfr. Artigo 40.º-A da LTSAP.

<sup>13</sup> Cfr. Artigo 40.º-C da LTSAP.

<sup>14</sup> Cfr. Artigo 41.º da LTSAP.

<sup>15</sup> Cfr. Artigo 41.º-A da LTSAP.

<sup>16</sup> Cfr. Artigo 76.º da LTSAP.



- 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.

50. 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).

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

51. 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.»*

52. 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.»

53. 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.

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

55. 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.

56. 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

57. A partir da análise realizada foi possível concluir que em conteúdos associados aos contratos #23 (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas), #24 (Secretaria-Geral da Educação e Ciência), #26 (Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) e #27 (EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.), e descritos no ponto 3.3. e na figura n.º 2, a relação comercial não se encontra devidamente identificada perante os leitores.

58. Em concreto, verifica-se, em primeiro lugar, que, no respeitante aos contratos #23, #24 e #26, os textos publicados são identificados através da etiqueta «Projetos Expresso».

59. Contudo, na edição eletrónica do jornal *Expresso* não se encontra disponível qualquer informação sobre o que constituem esses «Projetos Expresso».

60. Da mesma forma, verificou-se, em segundo lugar, que nos conteúdos associados a estes dois contratos a referência à entidade pública com a qual o órgão de comunicação social estabeleceu um contrato mediante contrapartidas financeiras é concretizada através das seguintes indicações: «a que o Expresso se associou» e «em parceria com o Expresso».

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

**62.** 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.

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

**64.** 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 *Expresso* com os seus leitores.

**65.** Já no que respeita ao contrato #27, a análise permitiu concluir que a ausência de identificação sobre a natureza paga dos conteúdos é absoluta.

**66.** Ao longo das 20 páginas que constituem o dossiê especial que acompanhou a edição de 7 de dezembro de 2019 do jornal *Expresso* nunca se faz referência a tal. Pode identificar-se a presença do logotipo da entidade adjudicante (a EMEL), porém tal também não é indicativo de que se trata de conteúdos pagos.

**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 três 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 Publicidade<sup>17</sup>, 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.** A produção de conteúdos de cariz informativo agendados por entidades externas ao órgão de comunicação social nos termos descritos, mediante pagamento, constitui uma ameaça à independência do órgão de comunicação social e ao livre exercício do direito à informação, valores, como visto, enquadráveis nas atribuições da ERC (artigo 8.º dos seus Estatutos).

**73.** Ao não acautelar as previsões legais e deontológicas exigíveis, o *Expresso* 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.

**74.** 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.

**75.** 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

---

<sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 330/90, na sua versão atual.

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.

**76.** 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.

**77.** Pelo exposto, e sobre esta matéria, resultam indícios da prática de contraordenação, por incumprimento do dever de identificação da publicidade, estabelecido no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa, e previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º do mesmo diploma legal.

**78.** Verificou-se ainda que, no respeitante aos contratos #23 (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas), #24 (Secretaria-Geral da Educação e Ciência), #26 (Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social) e #27 (EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.), existem conteúdos publicados, e àqueles associados, que são assinados por jornalistas.

**79.** Ora, a participação de jornalistas em conteúdos que resultam do pagamento de contrapartidas por entidades externas compromete não só o seu direito à autonomia e independência, como também o seu dever correspondente, tal como determinado na alínea a), n.º 1, artigo 3.º do Estatuto do Jornalista.

**80.** Tal prestação também contende potencialmente com o disposto na alínea c), n.º 1, artigo 14.º, do Estatuto do Jornalista, que determina que deve o jornalista recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional.

**81.** Importa ainda salientar que, em sede de pronúncia, o *Expresso* vem alegar que o seu Estatuto Editorial<sup>18</sup> «estabelece as diretrizes internas que balizam o escopo de atuação da Impresa Publishing, em especial, relativamente a qualquer tipo de parceria» e que dispõe de «mecanismos autorregulatórios na publicação *Expresso* que asseguram o cumprimento escrupuloso da independência editorial do meio face aos poderes políticos e económicos, nunca confundindo informação com propaganda, ou publicidade.»

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://expresso.pt/sobre/estatuto-editorial/2020-01-20-Estatuto-editorial-3c79f4ec>.

**82.** Remete em concreto para o n.º 4 desse documento: «O Expresso tem e terá presente os limites impostos pela deontologia dos jornalistas, pela ética profissional e pelo Código de Conduta dos jornalistas do Expresso. Quaisquer leis limitadoras da liberdade de expressão terão sempre a firme oposição deste jornal.»

**83.** Sustenta também que o Código de Conduta dos Jornalistas do *Expresso*<sup>19</sup> prevê, no seu n.º 19, que «O espaço publicitário ou promocional deve ser claramente assinalado, evitando qualquer ambiguidade para o leitor. Numa notícia, o nome de empresas, hotéis, marcas comerciais, instituições privadas ou públicas, ou de outra natureza, só devem ser incluídas se constituírem elemento útil para a informação. Não deve dar-se tratamento noticioso preferencial a anunciantes ou grupos de interesses especiais.»

**84.** Ora, o documento em causa prevê alguns mecanismos pertinentes para regular os conteúdos jornalísticos e a ERC acolhe positivamente a sua implementação.

**85.** Contudo, cumpre dizer que a matéria aqui em análise refere-se especificamente à produção de conteúdos no âmbito de condições estabelecidas contratualmente com entidades externas ao órgão de comunicação social.

**86.** 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, designadamente, através do desenvolvimento de «projetos editoriais específicos, em parceria com determinadas entidades, públicas e privadas». Porém, a salvaguarda da independência editorial implica a definição de uma clara esfera de proteção face aos interesses promocionais de entidades externas à redação. Não é atendível o argumento de que a produção e publicação destes conteúdos dependem de uma avaliação em que, simultaneamente, coincidem as iniciativas promovidas por terceiros, o interesse jornalístico e o interesse dos leitores. Aliás, a Imprensa não esclarece a quem cabe este juízo, se à direção editorial, se ao departamento comercial, se a ambos. Na realidade, não é aceitável a instrumentalização do

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://expresso.pt/sobre/codigo-conduta/2008-01-05-Codigo-de-Conduto-dos-jornalistas-do-Expresso-2366503d>.



critério noticioso, no sentido de nele residir o fundamento e justificação para essa alegada virtuosa coincidência.

**87.** 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.

**88.** Por outro lado, a transparência e independência editorial não podem ser caucionadas de forma cabal em conteúdos pagos que são escritos por jornalistas.

**89.** Decorre daí que os mecanismos de autorregulação identificados pelo *Expresso* não garantem suficientemente os pressupostos da deontologia profissional dos jornalistas, nem a determinação clara das regras aplicáveis à publicação de conteúdos contratualizados.

**90.** Pelo que se recomenda ao jornal *Expresso* a criação de um mecanismo de autorregulação que preveja as regras aplicáveis à produção de conteúdos que configuram alguma forma de relação comercial com entidades externas, e que assegure que tais conteúdos não sejam concebidos, nem assinados, por jornalistas.

**91.** Acresce a tal recomendação que o *Expresso* identifique de forma transparente a qualidade em que os autores não-jornalistas assinam conteúdos desta natureza.

## **5.2. Sobre as normas de contratação pública**

92. Por fim, verificou-se que a publicação do dossiê especial que acompanhou a edição de 7 de dezembro de 2019 do jornal *Expresso*, associado ao contrato #27 (Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.), foi realizada antes da celebração de qualquer contrato. Pelo que, o negócio jurídico que está na base daquelas prestações de serviço não terá observado os trâmites procedimentais previstos na lei para esse efeito, essencialmente as regras que impõem a aplicação do Código dos Contratos Públicos<sup>20</sup> à aquisição de bens e serviços pelas entidades públicas.

93. A ausência de cumprimento das normas de contratação pública previstas e reguladas no Código dos Contratos Públicos poderá implicar a nulidade do contrato, situação com consequências particularmente graves que deverá ser avaliada pela entidade competente para o efeito, o Tribunal de Contas (TC).

## VI. Deliberação

Tendo sido analisado um conjunto de conteúdos publicados no âmbito de cinco contratos celebrados entre a empresa Impresa Publishing, SA, e entidades públicas, no período compreendido entre 26 de fevereiro de 2020 e 20 de maio de 2022, 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:

---

<sup>20</sup> Aprovado pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua versão atual.

1. Verificar que o *Expresso* publicou conteúdos no âmbito de contratos estabelecidos com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas; a Secretaria-Geral da Educação e Ciência; a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e a EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., 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. Verificar ainda que o *Expresso* publicou conteúdos no âmbito de contratos estabelecidos com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas; a Secretaria-Geral da Educação e Ciência; a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e a EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., que são assinados por jornalistas com título habilitador, comprometendo os seus direito e dever à autonomia e independência, em inobservância ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º, do Estatuto do Jornalista;
6. Constatar a existência de indícios de incumprimento das normas de contratação pública, previstas no Código dos Contratos Públicos, por se verificar que a publicação do dossiê anexo à edição de 7 de dezembro de 2019 do jornal *Expresso* é

anterior à data de celebração do respetivo contrato (EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.);

**Em sequência e tudo ponderado:**

7. Recomendar ao jornal *Expresso* a criação de um mecanismo de autorregulação eficaz que preveja as regras aplicáveis à produção de conteúdos que configuram alguma forma de relação comercial com entidades externas;

8. Advertir o *Expresso* para a necessidade de garantir que os conteúdos publicados ao abrigo de contratos com entidades externas não sejam concebidos, nem assinados, por jornalistas;

9. Recomendar que o *Expresso* identifique, a todo o momento e de forma transparente, a qualidade em que os autores não-jornalistas assinam conteúdos produzidos no âmbito de relações contratuais com contrapartidas monetárias;

10. 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 Impresa Publishing, SA, proprietária da publicação periódica *Expresso*, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa;

11. Enviar o presente relatório para a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista para averiguação de eventual incumprimento dos deveres profissionais dos jornalistas, designadamente aqueles previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, e na alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º, do Estatuto do Jornalista, no que se refere aos conteúdos publicados no âmbito dos contratos com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas; a Secretaria-Geral da Educação e Ciência; a Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; e a EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M.;

12. Enviar o presente relatório para o Tribunal de Contas para avaliação de eventual violação das normas do Código dos Contratos Públicos no que se refere ao

contrato celebrado com a EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M.;

13. 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 o *Expresso*.

Lisboa, 11 de maio de 2023

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo