



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2024/446 (OUT-I)

Contratos celebrados entre o Público – Comunicação Social, S.A.
e a Associação BIOPOLIS e a Comissão de Coordenação e
Desenvolvimento Regional do Norte, I.P. (CCDR-NORTE, I.P.)

Lisboa
4 de setembro de 2024

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2024/446 (OUT-I)

Assunto: Contratos celebrados entre o Público – Comunicação Social, S.A. e a Associação BIOPOLIS e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P. (CCDR-NORTE, I.P.)

I. Enquadramento

1. Deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC), no dia 3 de outubro de 2023, uma exposição de «Pedro Almeida Vieira – Página Um» relativa a dois contratos celebrados entre a empresa de comunicação social Público – Comunicação Social, S.A. (adiante, Público), e duas entidades públicas, a Associação BIOPOLIS (adiante, Biopolis) e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P. (doravante, CCDR-N).
2. A referida exposição remete para uma outra comunicação à ERC (datada de 5 de junho de 2023), bem como para uma notícia publicada pelo jornal Página UM, do mesmo dia, com o título “Jornal Público montou um “pronto-a-vestir” para notícias de ambiente”¹.
3. Na exposição questiona-se a «legalidade dos contratos de prestação de serviços entre a Biopolis e a CCDR-N e o Público, uma vez que tanto um como o outro estipulam a concretização de conteúdos editoriais através de pagamentos com base num contrato comercial. No primeiro caso (Biopolis) assume-se mesmo o número de artigos, e no segundo contrato a prévia entrega de conteúdos para sua validação.»
4. Os contratos identificados na exposição foram publicados no Portal BASE².

¹ Disponível em: <https://paginaum.pt/2023/06/05/jornal-publico-montou-um-pronto-a-vestir-para-noticias-de-ambiente/>

² Biopolis: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=9946856>; CCDR-N: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=10018399>.

II. Posição do Denunciado

5. Notificado a pronunciar-se, o *Público* começa por explicar o âmbito do contrato celebrado com a **Biopolis**:
 - i. «A parceria com a entidade BIOPOLIS insere-se no âmbito do projeto AZUL, um projeto criado e desenvolvido pelo PÚBLICO, que nasce do apoio financeiro de quatro instituições com o propósito de produzir jornalismo dedicado ao ambiente, à sustentabilidade e à biodiversidade.»;
 - ii. «A parceria com estas entidades foi feita com o exclusivo propósito de viabilizar um projeto editorial profissional capaz de suprir uma lacuna no PÚBLICO e no jornalismo nacional – a dificuldade em dar a atenção jornalística devida a uma das questões essenciais do nosso tempo, a crise climática.»;
 - iii. «(...) em causa estava um processo de colaboração entre jornalistas e cientistas que pretendia revelar aos leitores do PÚBLICO uma série de artigos, com um caráter de divulgação de temas de ciência traduzidos em linguagem acessível, jornalística, apelativa.».
6. Mais acrescenta o *Público* que o contrato em causa «nunca chegou a ser concretizado por não ter sido viável o cumprimento das obrigações dele decorrentes pelo que o mesmo foi revogado por mútuo acordo», juntando cópia do referido documento.
7. Esclarece que «nenhum dos artigos identificados no quadro constante do ofício a que se responde foi elaborado ao abrigo de tal contrato, antes resultando a sua elaboração e publicação exclusivamente do seu interesse noticioso.»
8. Pelos motivos expostos, este contrato não será considerado na presente análise.
9. Sobre o segundo contrato, o *Público* remete quatro ligações eletrónicas para artigos publicados no âmbito do contrato com a **CCDR-N**, «com o apoio do Interreg, um programa co-fundado pela União Europeia que apoia dezenas de projetos de investigação em vários países, tendo o PÚBLICO selecionado (sem qualquer interferência externa) aqueles que pareciam mais interessantes tratar.»

III. Questões prévias

10. Como questão prévia, importa referir que, com base no princípio da economia processual, a presente análise se circunscreve aos conteúdos produzidos no âmbito do segundo contrato identificado pelo expoente.
11. Também cumpre informar que o projeto “Artéria” do jornal *Público* mencionado pelo expoente é um projeto comunitário, próximo aos projetos de literacia mediática, assim apresentado: «O Artéria é o novo projeto de jornalismo comunitário sobre a vida na cidade de Lisboa, produzido pelo PÚBLICO em parceria com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Comunitário porque fala dessa imensa comunidade e é feito pelas pessoas que a formam. Executado por voluntários, sob coordenação de jornalistas, terá uma existência sobretudo digital, alojado no sítio do PÚBLICO (publico.pt), mas também uma versão impressa, a distribuir bimestralmente com o jornal.»³
12. A parceria que o *Público* estabeleceu com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa é também patente no logotipo que ocupa o topo direito da página.
13. Não se vislumbram, até à data, elementos suscetíveis de violar as normas legais, éticas e deontológicas da atividade de comunicação social, pelo que não se justifica a intervenção da ERC, por ora.
14. Por fim, note-se, tal como a ERC comunicou publicamente a 15 de março de 2024⁴, encontra-se em curso um estudo sobre as questões aqui em análise – a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos promocionais/publicitários –, considerando que se trata de uma matéria estrutural do setor mediático e que carece de uma contextualização clara e transparente.
15. Na fase final do estudo, a ERC prevê elaborar um conjunto de recomendações a dirigir ao setor, as quais serão objeto de consulta pública.

³ Disponível em: <https://arteria.publico.pt/o-projecto/>

⁴ Disponível em: <https://www.erc.pt/pt/a-erc/noticias/erc-promove-estudo-sobre-separacao-entre-conteudos-jornalisticos-e-comerciais/>

IV. Normas aplicáveis

16. 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 Estatutos⁵: «Zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico; (...) Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das atividades de comunicação social.»
17. Nesse sentido, o artigo 24.º, n.º 3, dos referidos Estatutos atribui ao Conselho Regulador da ERC competência para: «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; (...) 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;»
18. O artigo 7.º, alínea d), daquele articulado, estabelece ainda que a ERC deve «Assegurar que a informação fornecida pelos prestadores de serviços de natureza editorial se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, efetivando a responsabilidade editorial perante o público em geral dos que se encontram sujeitos à sua jurisdição, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis.»
19. No mesmo sentido, a partir de 2015, o número 5 do artigo 6.º da Lei da Transparência (LT) veio estabelecer que: «As informações e elementos transmitidos à ERC (...) e por esta divulgados publicamente (...), podem ser utilizadas pela ERC no exercício das suas

⁵ Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

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.»

20. Diante do exposto, resulta claro que compete à ERC averiguar a eficaz e clara separação entre conteúdos editoriais e promocionais.
21. Por outro lado, e embora a ERC não disponha de competências no domínio da deontologia dos jornalistas, importa considerar que a alínea c) do número 1 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista (Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro), determina que: «Constitui dever fundamental dos jornalistas exercer a respetiva atividade com respeito pela ética profissional, competindo-lhes, designadamente: (...) Recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional».
22. 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.
23. 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 no artigo 2.º, n.º 2 da Lei de Imprensa⁶: «O direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através: (...) d) Da identificação e veracidade da publicidade».
24. Mais ainda, determina o artigo 3.º da mesma Lei de Imprensa que: «A liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objetividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática.»

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

25. 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).
26. 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: «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.»
27. Tem ainda aplicação o disposto no número 1 do artigo 8.º do Código da Publicidade⁷, 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: «A publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado.»
28. 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

29. 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).

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

30. 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.
31. 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.
32. 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).
33. 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.
34. 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.
35. 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».
36. 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

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).

- 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).
37. 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).
38. 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).
39. 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»).
40. 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.
41. 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.
42. 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

⁹ Cfr. Artigo 2.º, n.º 1, da LTSAP:

«publicidade» da LI – a identificação é obrigatória, independentemente das especificidades de cada subtipo. Neste 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.

- 43.** 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
- 44.** Pretende-se 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.
- 45.** 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

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».

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.

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).

- 46.** Importa, ainda, fazer referência à Diretiva 1/2009, recordando a sua 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.»
- 47.** E, respeitando este propósito e leitura, atentar ao facto de esta Diretiva (com mais de uma década), contribuir para apreender o preenchimento dos conceitos legais referentes a «publicidade» face às, já então, diversas práticas publicitárias.
- 48.** Este documento identifica, agora de forma explícita, (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.

49. Para tanto concorrendo, sempre, uma natureza sinalagmática (não necessariamente pecuniária) bem como a clara obrigação de identificação e separação de conteúdos editoriais.
50. Sendo o exemplo mais paradigmático – até para o caso concreto em análise – o subtipo «colaboração» tal como referido no ponto (F.) da Diretiva («Patrocínio, colaboração ou outra forma de apoio») que faz apelo àquele carácter sinalagmático (não necessariamente pecuniário) e à identificabilidade explícita.
51. 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 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 que não o órgão de comunicação social 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. Análise

5.1. Problemática

52. 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, 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 publicados 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.

5.2. Descrição das exigências contratuais

53. Para efeitos da presente análise, importa atentar a algumas das cláusulas constantes do contrato celebrado entre a CCDR-N e o *Público*:

- i. «Cláusula 1ª (Objeto) – (...) tem por objeto principal a aquisição de serviços de produção de uma série editorial com conteúdos relativos à temática do crescimento azul do Programa Espaço Atlântico.
- ii. Cláusula 3ª (Obrigações principais do Prestador de Serviços) – a) Obrigação de produzir uma série de conteúdos editoriais relativos à temática do crescimento azul do Programa Espaço Atlântico; b) Obrigação de publicar os referidos conteúdos nos websites Azul e Publico.pt e no podcast Azul. c) Obrigação de traduzir os conteúdos para inglês para permitir a sua divulgação nas redes do programa.
- iii. Cláusula 4ª (Fases da prestação do serviço) – Os serviços objeto do contrato compreendem as seguintes fases: a) Fase 1 – Identificação das temáticas e projetos a abordar; b) Fase 2 – Entrega dos conteúdos e respetiva validação; c) Fase 3 – Publicação dos conteúdos nos *websites e podcast*; d) Fase 4 – Tradução dos conteúdos para inglês.
- iv. Cláusula 7ª (Receção dos elementos a produzir ao abrigo do contrato) – No prazo de 30 (trinta) dias a contar da entrega dos elementos referentes a cada fase de execução do contrato, a Entidade Adjudicante procede à respetiva análise, com vista a verificar se os mesmos reúnem as características, especificações e requisitos técnicos definidos contratualmente exigidos, bem como outros requisitos exigidos por lei.»

5.3. Descrição dos conteúdos publicados no âmbito do contrato com a CCDR-N

54. A primeira peça foi publicada no dia 29 de setembro de 2023 e tem como título: **«Mudar o Atlântico em quatro vagas (1): Conhecer o oceano»¹⁵.**

¹⁵ Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/09/29/azul/noticia/mudar-atlantico-quatro-vagas-conhecer-oceano-2065127>

55. A peça relata as características de um projeto de investigação sobre os oceanos financiado pelo projeto europeu Interreg, mencionado pelo *Público*, em sede de oposição.
56. Não há referência no texto, nem quaisquer outros elementos verbais ou gráficos que identifiquem a relação contratual.
57. A peça é assinada por uma jornalista com carteira profissional atribuída pela Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ).
58. A segunda peça foi publicada no dia 13 de outubro de 2023 e tem como título: **«Mudar o Atlântico em quatro vagas (2): Enfrentar o lixo marinho»¹⁶**.
59. A peça detém-se sobre um projeto de monitorização de lixo marinho financiado pelo Programa Interreg Espaço Atlântico.
60. Não há referência no texto, nem quaisquer elementos verbais ou gráficos que identifiquem a relação contratual.
61. A peça é assinada por uma jornalista com carteira profissional atribuída pela CCPJ.
62. A terceira peça foi publicada no dia 27 de outubro de 2023 e tem como título: **«Mudar o Atlântico em quatro vagas (3): Inovar do mar ao prato»¹⁷**.
63. A peça descreve projetos de inovação e tecnologia no sector da pesca, no âmbito do Programa Interreg Espaço Atlântico.
64. Não há referência no texto, nem quaisquer outros elementos verbais ou gráficos que identifiquem a relação contratual.
65. A peça é assinada por uma jornalista com carteira profissional atribuída pela CCPJ.
66. A quarta peça foi publicada no dia 11 de novembro de 2023 e tem como título: **«Mudar o Atlântico em quatro vagas (4): Potenciar a energia azul»¹⁸**.
67. A peça descreve projetos de energia hidrelétrica para navios e portos marítimos.

¹⁶ Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/10/13/azul/noticia/mudar-atlantico-quatro-vagas-2-enfrentar-lixo-marinho-2066707>

¹⁷ Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/10/27/azul/noticia/mudar-atlantico-quatro-vagas-3-inovar-mar-prato-2068266>

¹⁸ Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/11/11/azul/noticia/mudar-atlantico-quatro-vagas-4-potenciar-energia-azul-2069855>

68. Não há referência no texto, nem quaisquer elementos verbais ou gráficos que identifiquem a relação contratual.
69. A peça é assinada por uma jornalista com carteira profissional atribuída pela CCPJ.

VI. Conclusões

a) Sobre a natureza dos elementos contratualizados

70. A análise do contrato que o *Público* celebrou com a CCDR-N e que deu origem à publicação das quatro peças controvertidas suscita uma questão fundamental a que importa atentar.
71. No específico contrato aqui mencionado, evidencia-se que os termos acordados se destinam à produção de uma «série editorial com conteúdos» atinentes a uma temática específica.
72. É também possível verificar que o contrato prevê um conjunto de obrigações que recaem sobre o *Público* e que se referem à produção e publicação desses mesmos conteúdos.
73. O contrato prevê ainda que a CCDR-N analise e valide os conteúdos produzidos pelo jornal *Público*.
74. Resulta evidente que a contratação de conteúdos jornalísticos compromete, se não o seu rigor, pelo menos, a sua tematização. O que significa que a função de seleção e agendamento de notícias (*gatekeeping*), nuclear ao exercício do jornalismo e à sua função social, se encontra determinada por uma circunstância contratual e não apenas por critérios editoriais.
75. Do mesmo modo, a definição contratual que incumbe à entidade externa analisar e validar os conteúdos produzidos pelo *Público* contraria manifestamente o disposto na alínea a), n.º 1, artigo 20.º da Lei de Imprensa – que define que compete ao diretor «orientar, superintender e determinar o conteúdo da publicação» – e na alínea d), artigo 22.º do mesmo diploma, que determina que a «garantia de independência» constitui um dos direitos fundamentais dos jornalistas.

76. Pelo exposto, cumpre sinalizar que o estabelecimento de relações contratuais com tais características é 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, bem como de comprometer o rigor e a objetividade da informação, os quais se encontram salvaguardados no artigo 3.º da Lei de Imprensa.

b) Sobre a identificação da natureza dos conteúdos

77. A partir da análise realizada foi possível verificar que os quatro artigos identificados pelo *Público* como conteúdos produzidos ao abrigo do contrato com a CCDR-N não identificam, nem no texto, nem através de quaisquer elementos verbais ou gráficos, a relação comercial estabelecida com a entidade externa ao jornal.

78. 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.

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

80. 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.

81. Ao não acautelar as previsões legais e deontológicas exigíveis, o *Público* poderá ter comprometido a veracidade, o rigor e a 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.

82. A atuação do *Público* 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.
83. 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.
84. 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.
85. A ERC compreende os constrangimentos estruturais financeiros que enfrentam atualmente as empresas de comunicação social, em particular no segmento da imprensa, 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.
86. 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.
87. A análise permitiu constatar 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.
88. Por todo o acima exposto, 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.

c) Sobre a participação de jornalistas

89. Verificou-se ainda que as quatro peças em crise são assinadas por jornalista com carteira profissional atribuída pela CCPJ.
90. 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.
91. 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.
92. Entende-se que a transparência e a independência editorial não podem ser caucionadas de forma cabal em conteúdos pagos que são escritos por jornalistas.

VII. Deliberação

Tendo sido analisadas quatro peças publicadas no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa Público – Comunicação Social, S.A., e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P., o Conselho Regulador, 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, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, delibera:

1. Verificar que o *Público* publicou conteúdos no âmbito de um contrato estabelecido com a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P., que não identificam 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. Constatar ainda que as quatro peças publicadas pelo jornal *Público* no âmbito deste contrato são assinadas por jornalista com título habilitador, comprometendo os seus direitos e deveres de autonomia e independência, em inobservância do 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. Notar que, ao comprometer-se contratualmente nestes termos, o *Público* restringe a liberdade e autonomia editorial do seu diretor, em desrespeito pelo disposto na alínea a) n.º 1 artigo 20.º da Lei de Imprensa, e pode perigar o rigor e a objetividade da informação, os quais se encontram salvaguardados no artigo 3.º da Lei de Imprensa;
7. Assinalar que a ERC está a realizar um estudo sobre a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos promocionais/publicitários, a divulgar futuramente, por considerar tratar-se de uma problemática estrutural que requer uma intervenção regulatória mais aprofundada.

Em sequência e tudo ponderado:

8. 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, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa;
9. Advertir o *Público* para a necessidade de garantir que os conteúdos publicados ao abrigo de contratos de natureza comercial com entidades externas não sejam concebidos, nem assinados, por jornalistas;

10. Remeter a presente deliberação 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.

Lisboa, 4 de setembro de 2024

O Conselho Regulador,

Helena Sousa

Pedro Correia Gonçalves

Telmo Gonçalves

Carla Martins

Rita Rola