

**Conselho Regulador da  
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

**Deliberação  
5/PLU-I/2010**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Apoios do Governo Regional da Madeira à Empresa Jornal  
da Madeira, Lda. na perspectiva das suas eventuais  
consequências para o pluralismo e a independência dos  
órgãos de comunicação social**

Lisboa

15 de Setembro de 2010

## **Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social**

### **Deliberação 5/PLU-I/2010**

**Assunto:** Apoios do Governo Regional da Madeira à Empresa Jornal da Madeira, Lda. na perspectiva das suas eventuais consequências para o pluralismo e a independência dos órgãos de comunicação social

#### **I. Antecedentes e objecto do processo**

1. Em 22 de Maio de 2009, deu entrada na ERC um ofício da Autoridade da Concorrência (AdC), comunicando ter tomado conhecimento de um conjunto de financiamentos por parte da Região Autónoma da Madeira à Empresa Jornal da Madeira, Lda., através do Relatório do Tribunal de Contas (Secção Regional da Madeira) n.º 20/2006 – FS/SRMTC, relativo a uma auditoria aos fluxos financeiros entre a Administração Regional Directa e entidades da comunicação social.
2. Em face da qualificação dos financiamentos como Auxílios de Estado, entendeu o Conselho da AdC, no uso das suas competências, tomar a iniciativa de formular ao Governo Regional da Madeira um conjunto de recomendações para eliminar os efeitos negativos desse auxílio sobre a concorrência.
3. A adopção de tais recomendações foi precedida de um pedido de “comentários e sugestões” a este Conselho Regulador, atentas as competências regulatórias da ERC em relação à actividade de imprensa e o regime de colaboração com as autoridades reguladoras sectoriais, previsto no artigo 15.º da Lei da Concorrência.
4. Consequentemente, pronunciando-se sobre o Projecto de Recomendação então recebido, a ERC, em 30 de Junho de 2009, comunicou à AdC que, na generalidade, aquela iniciativa não suscitava oposição, tendo em conta a defesa dos princípios que

visam o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita, em condições de transparência e equidade.

**5.** Todavia, entendeu a ERC colocar alguma reserva a dois aspectos do Projecto de Recomendação:

a) “Em primeiro lugar, quanto àquilo que se tem como valorização excessiva da aplicabilidade do critério que respeita à afectação das trocas comerciais entre os Estados-Membros para efeitos da qualificação dos apoios financeiros como Auxílios de Estado, nos termos do Tratado, tendo em conta a realidade que limita a actividade económica em apreço, na qual a questão linguística assume peso significativo mas não será factor único de ponderação, e pese embora a pertinente referência jurisprudencial que consta do Projecto”;

b) “Em segundo lugar, quanto à recomendação que visa garantir que os financiamentos devem ser concedidos com base no mérito dos conteúdos a publicar, apreciação essa que, no quadro ético-legal em que se exerce no nosso país a actividade de comunicação social, e até pela subjectividade de que se reveste, não é, nem deverá ser, conferida aos órgãos da Administração Regional”.

**6.** Defendeu ainda a ERC, perante a AdC, tendo em consideração o disposto na Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro) em matéria de auxílios do Estado à comunicação social em Portugal, a identificação dos seguintes princípios estruturantes de qualquer sistema de incentivos:

a) A necessidade de previsão em lei específica;

b) A adopção de medidas não discriminatórias, sustentando-se a atribuição de incentivos em critérios gerais, objectivos e quantificáveis.

**7.** No mesmo ofício de 30 de Junho de 2009, a ERC anunciou à AdC que iria proceder a uma análise própria sobre a matéria, análise que agora se concretiza e tem como ponto central o financiamento, pelo Governo Regional, da Empresa Jornal da Madeira e, em especial, do diário por ela editado, na perspectiva das suas eventuais consequências para

o pluralismo e a independência dos órgãos de comunicação social – valores cuja salvaguarda se encontra constitucionalmente confiada a esta entidade reguladora.

8. Tal apreciação, podendo muito embora (como é natural) atender à vertente económico-financeira do sector, será realizada, exclusivamente, à luz das atribuições da ERC. Ficam por conseguinte arredadas abordagens que contendam com as competências e atribuições de outras entidades ou reguladores sectoriais (no caso, mais em particular, o Tribunal de Contas e a Autoridade da Concorrência)

9. Posteriormente, em 23 de Julho de 2009, o Conselho da AdC aprovou a Recomendação n.º 1/2009, dirigida ao Governo Regional da Madeira, relativamente aos suprimimentos concedidos por este à Empresa Jornal da Madeira, Lda.. Fundamentando-se essencialmente nos relatórios das auditorias realizadas pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas em 2006 e 2009, o Conselho da AdC recomendou que:

“1. No sentido de conferir segurança jurídica às suas decisões em matéria de financiamento de entidades de Comunicação Social, o Governo Regional da Madeira notifique esses financiamentos à Comissão Europeia, caso os auxílios concedidos a favor de uma empresa, num período de três exercícios financeiros, superem os 200.000 Euros, designadamente os concedidos à ‘Empresa Jornal da Madeira, Lda.’.

2. Em futuros auxílios à Comunicação Social, o Governo Regional da Madeira observe um conjunto de princípios destinados a evitar distorções indevidas da concorrência e, eventualmente, do comércio entre Estados-membros, nomeadamente:

2.1. Definir, em concreto, os objectivos a atingir, assente num diagnóstico aprofundado das falhas de mercado que justifiquem o auxílio (ex: desenvolvimento do pluralismo, da diversidade de opiniões e da imprensa regional);

2.2. Assegurar que os auxílios são proporcionais à falha de mercado que se pretende solucionar;

2.3. Assegurar que os financiamentos atribuídos que excedam o montante que seria esperado de um investidor privado a operar em condições normais de mercado, devem-no ser com base em regras objectivas e não discriminatórias, e no respeito das leis específicas para o sector”.

**10.** Já no dia 10 de Agosto de 2009, deu entrada na ERC uma carta da Gerência da Empresa Diário de Notícias, Lda. (EDN), na qual, para além de juntar cópias das queixas anteriormente enviadas à AdC e que estiveram na origem da Recomendação acima referenciada, apresentava queixa da actuação da Empresa do Jornal da Madeira, Lda. (EJM). Em síntese, os fundamentos da queixa foram os seguintes:

a) “O ‘Jornal da Madeira’, propriedade da denunciada, vive numa situação de profunda ilegalidade subsidiado pelo Governo Regional da Madeira, não só através dos subsídios directos nos elevados montantes referidos [em documento] anexo mas através das campanhas publicitárias promovidas pelo Governo Regional e que se destinam quase exclusivamente ao mesmo jornal – que segue uma linha editorial, no essencial, ao serviço do Governo Regional da Madeira e do partido que o apoia (PSD-M)”;

b) “Por outro lado, o ‘Jornal da Madeira’, tanto é apresentado como sendo de circulação paga ou gratuita, conforme é mais conveniente à administração da EJM Lda., o que revela não só a ilegalidade da sua actuação como a má-fé dos seus responsáveis”;

c) ”Sendo certo que a ‘Empresa do Jornal da Madeira, Lda.’ é igualmente proprietária de uma rádio local – Rádio Jornal da Madeira 88.8 FM, cuja linha editorial é, em parte substancial, coincidente com a do ‘Jornal da Madeira’;

d) “Esta situação – para além das consequências que tem a nível do mercado da informação na Região Autónoma da Madeira, em especial no seu mercado da imprensa escrita, falseando o seu funcionamento – veio a determinar que se iniciasse um processo de despedimento colectivo no ‘Diário de Notícias –

Madeira’, que pertence à ora queixosa, e se tal situação subsistir poderá mesmo pôr em causa a viabilidade económica desta mesma queixosa com a consequente extinção do ‘Diário de Notícias – Madeira’, título centenário e garantia de isenção, pluralismo e objectividade da informação na Região Autónoma da Madeira”.

**11.** Dadas as afinidades entre o objecto desta queixa e o da apreciação entretanto desencadeada pela ERC, decidiu o Conselho proceder à sua análise no âmbito do procedimento já em curso.

## **II. Diligências**

**12.** Delimitado o objecto do processo, entendeu a ERC notificar a Gerência da Empresa Jornal da Madeira, Lda. e o Presidente do Governo Regional da Madeira, procurando-se adicionar ao processo todos os elementos que permitissem uma melhor clarificação da matéria.

**13.** Concretamente, no caso da EJM, foram solicitados esclarecimentos relativos aos seguintes aspectos:

- a) Financiamento do Jornal da Madeira por parte do Governo Regional;
- b) Distribuição de campanhas de publicidade promovidas pelo Governo Regional;
- c) Distribuição gratuita do Jornal da Madeira e aumento da sua tiragem;
- d) Situação contributiva da EJM perante o Estado e a Segurança Social;
- e) Situação económico-financeira da EJM;
- f) Estatuto Editorial do Jornal da Madeira.

**14.** Em resposta, o Presidente do Conselho de Gerência da EJM e o Director do Jornal da Madeira, ambos subscritores, levantam, a título de questões prévias, interrogações a propósito da natureza do procedimento em curso, designadamente quanto ao seu

enquadramento no procedimento de queixa previsto nos artigos 55.º a 58.º dos Estatutos da ERC, quanto à tempestividade da resposta, bem como quanto à invalidade do procedimento, sobre as quais mais adiante mais se dirá.<sup>14</sup> Em termos substantivos e com interesse para o processo, pode retirar-se da dita resposta a seguinte súmula:

- a) “A EJM pauta a sua actuação pelo estrito cumprimento da lei e dos princípios de independência perante o poder político”;
- b) A EJM não é financiada pelo Governo Regional da Madeira, tratando-se de “uma sociedade comercial por quotas, cujo capital social é detido na sua quase totalidade (99,98%) pela sócia Região Autónoma da Madeira (RAM)”;
- c) “Na sua qualidade de sócio maioritário, a RAM presta anualmente suprimentos à EJM”, os quais se destinam “a compensar falhas de mercado – *é do conhecimento público que a imprensa escrita tem vindo a perder drasticamente receitas, em grande parte resultado da evolução e globalização das novas tecnologias na divulgação de notícias* – e o valor da respectiva atribuição tem sido determinado em *proporção* às consequências económico-financeiras daquelas falhas”;
- d) “A fixação dos suprimentos assenta em regras objectivas e não discriminatórias que têm por medida a realidade actual do mercado”;
- e) “Os suprimentos prestados pela sócia RAM são prestações de sócios legalmente previstas” e “todos os financiamentos a que a EJM se socorreu constam das demonstrações financeiras anualmente publicadas no JM e foram celebrados junto das entidades privadas que prestam esse tipo de serviços: os bancos”;
- f) “(...) [A] EJM e o JM podem afirmar com segurança e verdade que, à semelhança do que se verifica com outros órgãos de comunicação, que incluem

os jornais em geral e o Diário de Notícias da Madeira em particular, o JM publicita publicações obrigatórias promovidas pelos serviços afectos à estrutura orgânica do Governo Regional”, pelo que “é absolutamente falso (e de fácil comprovação) que o [Governo Regional da Madeira] efectue campanhas específicas e “*quase exclusivamente*” direccionadas para o JM”;

g) A EJM contratou os serviços de uma empresa de consultoria de gestão, de cuja análise se concluiu que “a EJM se encontrava numa situação de ruptura financeira”, “tendo sido constatado, por exemplo, que as vendas do jornal representavam 6,4% dos custos operacionais e não cobriam sequer os custos de impressão; que havia uma diminuição das receitas de assinaturas/publicidade; um aumento dos custos totais de impressão devido ao aumento de páginas extra impressas; custos de pessoal muito elevados”;

h) “A análise quantitativa efectuada pela [empresa de consultoria] revelou que o formato de jornal ‘gratuito’ tinha a possibilidade de inverter o *deficit* e que este modelo tinha reais possibilidades de inversão da tendência negativa do JM”;

i) “Neste contexto, a EJM em Novembro de 2007 decidiu criar um plano de reestruturação da empresa para atingir a sua viabilidade e sem com isso comprometer a linha editorial e a qualidade do conteúdo do Jornal da Madeira”, adoptando “um formato de jornal gratuito, seguindo-se um modelo de jornal com um preço de capa de 0,10 €”;

j) “Com o processo de reestruturação da EJM, pretendeu-se a criação de uma estrutura organizativa moderna e ágil, alinhada com as melhores práticas do mercado”;

l) “A EJM mantém-se fiel ao seu estatuto editorial e mantém o seu propósito de continuar a produzir jornalismo de qualidade, isento e rigoroso, apostando nas



suas funções de pesquisa, recolha, selecção e tratamento de factos, notícias e opiniões com fins informativos;

m) “(...) [A] maior ou menor tiragem do JM é avaliada à luz da necessidade estratégica de maior ou menor distribuição do Jornal em certas zonas, de forma a garantir o mercado publicitário e o maior número de leitores”;

n) “Relativamente à alegada responsabilidade da EJM e do JM pelo pretense despedimento colectivo no [Diário de Notícias da Madeira], não pode deixar de se assinalar que o mesmo só poderá ser explicado no quadro da actividade e gestão interna da própria empresa, às quais, por evidência, a EJM é totalmente alheia”.

**15.** Por sua vez, ao Governo Regional da Madeira foi solicitada informação relativa às seguintes vertentes:

- a) Financiamento do Jornal da Madeira por parte do Governo Regional;
- b) Critérios e montantes de distribuição de campanhas de publicidade promovidas pelo Governo Regional da Madeira, designadamente pelos jornais diários sediados na Região Autónoma;
- c) Situação contributiva da EJM perante o Estado e a Segurança Social;
- d) Situação económico-financeira da EJM;
- e) Posição do Governo Regional sobre a Recomendação da AdC relativa à preconizada notificação à Comissão Europeia de auxílios ao Jornal da Madeira.

**16.** Da resposta subscrita pelo Presidente do Governo Regional da Madeira, destacam-se os seguintes aspectos:

a) “(...) [I]gnora-se (e seria adequado disso ter-se conhecimento), qual a posição que a ERC tomou sobre as questões em causa, a pedido da Autoridade da Concorrência”;

b) “(...) [A] titular da participação social na Empresa do Jornal da Madeira, Lda., é a Região Autónoma da Madeira, e não o Governo Regional e é a RAM, enquanto sócia maioritária, que vem efectuando, com alguma regularidade, suprimentos àquela empresa”;

c) “Em nada, absolutamente em nada, tal se confunde, com a menor interferência, no ‘Jornal da Madeira’, enquanto órgão de comunicação social, seu estatuto editorial e orientação, ou implica qualquer dependência do poder político”;

d) “O mesmo não se poderá dizer do ‘Diário de Notícias da Madeira’, no tocante à dependência do poder económico e das conivências políticas que tal poder vem servindo ou a que, por interesses próprios, se vem subordinando;

e) “Não é (...) correcto, nem rigoroso, referir que o ‘Jornal da Madeira’ é financiado pelo Governo Regional, porque tal não corresponde à verdade;

f) “A Região Autónoma da Madeira, enquanto sócia da Empresa do Jornal da Madeira, Lda., vem efectuando suprimentos, com observância integral da lei, como acontece por parte de muitos sócios de outras empresas de comunicação social, dada a crise que, em todo o mundo, vem atingindo a imprensa escrita”;

g) Relativamente aos critérios e montantes de distribuição de campanhas de publicidade promovidas pelo Governo Regional da Madeira, não foi apresentada informação, por impossibilidade, uma vez que não se concretizou o período ou períodos relevantes. Todavia, sempre se adiantou que “[a]s diferentes Secretarias

Regionais e departamentos do Governo têm natural autonomia no que diz respeito à chamada publicidade institucional, cuja publicação é orientada por critérios que têm a ver, de forma particular, com o público alvo a que tal publicidade se destina ou diz mais directamente respeito, sabendo-se quais os órgãos de comunicação social escrita com maior penetração nos diferentes sectores (Turismo, Comércio, Obras Públicas, etc.)”. Acrescentou que “[q]uanto ao mais são observadas, designadamente em função dos valores, as regras legais da prestação de serviços à Administração e da contabilidade pública.”

h) A Empresa Jornal da Madeira, Lda. “[a]travessa as dificuldades que grande parte das empresas de comunicação social estão a viver, o que nos deve levar a reflectir sobre as implicações da informação livre e plural, bem como social, que não poderá ser tratado sob cegas regras de mercado que, neste domínio, podem conduzir a um monolitismo informativo próprio de sociedades totalitárias”;

i) Arguindo uma “discordância prévia quanto à qualificação que a Autoridade da Concorrência faz, no que diz respeito aos suprimentos prestados pela Região Autónoma da Madeira”, porquanto os mesmos suprimentos não constituem “auxílio de Estado”, conclui o Presidente do Governo Regional da Madeira que “[n]este contexto afigura-se avisado que uma eventual concretização da Recomendação da Autoridade da Concorrência, que não será uma decisão individual do signatário, mas do Conselho do Governo Regional da Madeira, e atenta a circunstância de, no presente caso concreto, não serem dissociáveis as questões da concorrência, da questão mais relevante que é o pluralismo da comunicação social escrita, na Região, dever-se-á aguardar as (...) definições e elementos da Comissão Europeia [através de uma Proposta que defina indicadores sobre o nível de pluralismo na comunicação social] e a sua investidura, para, à sua luz, poder ponderar vir a suscitar a intervenção daquela Instituição Comunitária”.

**17.** Juntaram-se ainda ao processo os documentos relativos aos exercícios dos anos de 2007, 2008 e 2009 da Empresa Diário de Notícias, Lda..

**18.** Em 1 de Julho de 2010, o Governo Regional da Madeira, a EJM e a EDN foram notificadas de um projecto de decisão, ao abrigo do artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo, o qual prevê o pronunciamento dos interessados “em qualquer fase do procedimento”.

**19.** Tanto a Região Autónoma da Madeira (em 9/07/2010) como a EJM (em 16/07/2010) vieram a requerer a suspensão do prazo concedido, no primeiro caso, e a prorrogação do prazo de pronunciamento, no caso da Região Autónoma da Madeira, tendo em vista a consulta e facilitação de cópias do processo. Para ambos o Conselho Regulador deferiu o requerido.

**20.** No mesmo requerimento, a Região Autónoma da Madeira solicitava esclarecimentos quanto ao alcance da notificação ao abrigo do artigo 59.º do Código de Procedimento Administrativo, os quais foram prestados pela ERC, através do ofício n.º 7164, de 15 de Julho de 2010, explicando-se que tal notificação corresponderia ao exercício de uma faculdade que assiste a esta Entidade Reguladora, no sentido de os interessados se pronunciarem sobre as questões que importam à decisão e sobre as provas produzidas, não consubstanciando uma decisão definitiva, embora se enunciasse a matéria de facto e de direito que enformaria o sentido provável da decisão do Conselho Regulador.

**21.** Subsequentemente, em 2 de Agosto de 2010, deram entrada na ERC os pronunciamentos da Região Autónoma da Madeira e da EJM, tendo a EDN optado por não responder.

**22.** Contestando o sentido provável da decisão do Conselho Regulador, o Governo Regional da Madeira defende que a ERC “deve abster-se de tomar qualquer posição decisória sobre uma questão que se apresenta como de alegado conflito entre duas empresas que, por acaso, são de Comunicação Social, já que tal deve caber

exclusivamente aos Tribunais, como o exige o princípio da separação de poderes”. Mas, se ainda assim, a ERC “pretender tomar qualquer posição sobre a questão e exactamente pela salvaguarda e respeito pelo poder judicial, deverá fazê-lo sob a forma de recomendação”, subordinada ao seguinte:

“a) Que se aguarde as conclusões da Comissão de Inquérito da Assembleia Legislativa da Madeira à Comunicação Social Regional;

b) Que se proceda à prévia avaliação e mo[ni]torização do Diário de Notícias, nos últimos cinco anos, quanto ao pluralismo, isenção e independência, designadamente em relação ao poder económico”;

c) Que se proceda ao estudo actualizado do mercado regional da imprensa escrita;

d) Que se proceda à auditoria rigorosa da Empresa do Diário de Notícias, relativamente aos exercícios dos últimos dez anos, como questão prévia da sua queixa em que imputa à Empresa Jornal da Madeira, Lda., a causa das suas actuais dificuldades económicas, ocultando graves erros de gestão e custos supérfluos, designadamente a nível das prerrogativas da sua Administração e dos seus quadros superiores.”

**23.** Já a EJM, em resposta à notificação, entende que “a ERC não tem motivos, nem fundamentos para avançar com a deliberação em causa, devendo o processo em curso ser arquivado”.

### **III. Matéria de facto**

**24.** Para análise do presente processo entendeu o Conselho que se impunha atender à informação constante de dois relatórios do Tribunal de Contas - o Relatório 20/2006-FS/SRMTC, de 18 de Dezembro de 2006, relativo à Auditoria aos fluxos financeiros

entre a Administração Regional Directa e entidades da Comunicação Social, e o Relatório 8/2009-FS/SRMTC, de 2 de Junho de 2009, resultante de uma Auditoria à Empresa Jornal da Madeira, Lda., ambos da responsabilidade da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

**25.** De facto, não se justificaria que viesse a ERC empreender uma investigação paralela ou concorrente, lá onde estão disponíveis dados especialmente qualificados e que são plenamente aproveitáveis no exercício das suas competências legais.

**26.** Como é sabido, o Tribunal de Contas é a instância independente à qual compete fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, bem como apreciar a boa gestão financeira e efectivar responsabilidades por infracções financeiras (vd. n.º 1 do artigo 1.º e n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

**27.** Esse estatuto de independência do Tribunal de Contas é garante da objectividade na análise das contas públicas, conferindo-lhe especial credibilidade, pelo que, no apuramento da matéria de facto relevante para o objecto do presente processo, levam-se em consideração os dois citados relatórios. Naturalmente, compreender-se-á que, na avaliação da ERC, assuma especial relevância a informação mais recente, constante do segundo relatório, aqui complementada com os elementos proporcionados pelos últimos documentos de prestação de contas elaborados pela EJM.

**28.** Do primeiro daqueles documentos, reportado ao ano de 2005, extraem-se os seguintes factos:

**28.1.** No ano de 2005, os fluxos financeiros da Administração Regional Directa para entidades da comunicação social atingiram o montante de 6,1 milhões de euros, tendo 65,1% desse valor assumido a forma de suprimentos à EJM, enquanto 32% daquela verba foi direccionada para a aquisição de espaço publicitário.

**28.2.** Os fluxos financeiros referidos por último (publicidade) foram direccionados para 75 entidades de comunicação social, verificando-se, todavia, uma manifesta desproporção entre os níveis de despesa realizados com os diferentes fornecedores. Com efeito, a EJM foi a principal destinatária das transferências efectuadas (74,9%, cerca de 4.603 mil euros), assumindo a entidade posicionada em segundo lugar – Fólio – Comunicação Global, Lda. – um peso de apenas 3,9% (cerca de 238,9 mil euros) do montante global em questão.

**28.3.** Note-se, aliás, que, com fundamento na necessidade de libertar “o erário público de despesas não essenciais” e na ausência de razões “para se dispersar fundos em assinaturas e publicidade na comunicação social”, o Conselho do Governo Regional, através da Resolução n.º 1792/2004, de 16 de Dezembro, deliberou, nomeadamente, no sentido de que “[n]a imprensa diária madeirense, as assinaturas e publicidades” se efectuassem “preferencialmente apenas num órgão, salvo se (...) autorizado expressamente pelo membro do Governo competente”. Para o Tribunal de Contas, esta disposição parecia colidir com princípios e normas estruturantes do direito da contratação pública respeitante a aquisições de bens e serviços, com destaque para os princípios da legalidade, da transparência e da publicidade, da igualdade e da concorrência.

**28.4.** Os elementos analisados pelo mesmo relatório deixam ainda pressupor que, pelo menos em algumas situações, os pagamentos efectuados pela aquisição de serviços de publicidade visaram titular a atribuição de apoios financeiros às entidades prestadoras.

**28.5.** Por outro lado, relacionando a despesa pública efectuada por entidade com os respectivos EANP (encargos assumidos e não pagos), apura-se que a EJM, apesar de se constituir como o maior fornecedor da Região entre as empresas do sector da comunicação social, apresenta um peso relativo dos EANP (2,9%) inferior à média dos restantes operadores sectoriais (9,3%).

**28.6.** Acresce que diversos departamentos regionais recorreram ao ajuste directo sem que tivesse ficado demonstrada a verificação dos pressupostos legais, em especial a aptidão técnica das entidades contratadas. Neste particular, destaca-se a adjudicação directa à EJM por parte da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais, para publicação de 20 fascículos, com periodicidade quinzenal, na revista “Olhar”, publicada e distribuída gratuitamente com as edições de sábado do Jornal da Madeira, no total de 25.494,74 euros. Concluiu o Tribunal de Contas que, neste caso, não ficou demonstrado que, por motivos de aptidão técnica, o fornecimento dos serviços em causa apenas poderia ser executado pela sociedade em referência.

**28.7.** Os suprimentos concedidos à EJM, mediante contratos celebrados com a Secretaria Regional dos Recursos Humanos, corresponderam a uma efectiva transferência para aquela empresa do montante de 3.913.402,05 euros, tendo por objectivo financiar a sua recuperação económico-financeira, sem que, segundo o Tribunal de Contas, fosse possível identificar o critério que esteve na base da definição de diferentes formas de concretização dos pagamentos.

**28.8.** Aliás, os elementos analisados pelo Tribunal de Contas deixam pressupor que, pelo menos em algumas situações, os pagamentos efectuados pela aquisição de serviços de publicidade correspondiam antes a apoios financeiros às entidades prestadoras.

**28.9.** Para além das situações já descritas, não deixará de se fazer notar que, no preciso âmbito da sua actuação, o Tribunal de Contas evidenciou ainda um conjunto de práticas que indiciam a preterição, designadamente em sede de procedimento concursal, de garantias de transparência e igualdade de tratamento dos órgãos de comunicação social, relativamente à realização de despesas do Governo Regional no sector da imprensa escrita.

**29.** Do Relatório 8/2009-FS/SRMTC, de 2 de Junho de 2009, da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, relativo à Auditoria à Empresa Jornal da Madeira, Lda., a qual cobre diversos aspectos dos anos de 2007 e 2008, sublinham-se os factos seguintes:



**29.1.** Em 2007, os prejuízos acumulados pela EJM ascendiam a 33 milhões de euros, conduzindo a que a Região Autónoma da Madeira, na qualidade de titular de uma participação de capital social de 4,3 milhões de euros (99,98%), tivesse vindo a financiar a empresa através de suprimentos, os quais perfizeram, naquele ano, um total acumulado de 23,4 milhões de euros.

**29.2.** Da análise às componentes do Balanço apresentado pela EJM em 31/12/2007, destaca-se a grande desproporção entre o valor do activo (1,5 milhões de euros) e dos restantes agregados, já que o Capital Próprio rondava os -28,7 milhões de euros e o Passivo os 30,2 milhões de euros.

**29.3.** No que se refere às consequências legais da situação económico-financeira da EJM, destacou o Tribunal de Contas o facto de o capital próprio da empresa ser negativo, preenchendo os pressupostos previstos no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, conduzindo à necessidade de a sua gerência convocar de imediato a Assembleia-Geral ou os administradores requererem prontamente a convocação da mesma, a fim de nela serem adoptadas as medidas julgadas convenientes.

**29.4.** Facto é que, já de acordo com o Relatório de Gestão correspondente ao ano de 2009, o capital próprio da EJM fixou-se em 36.868.733,66 euros (contra - 32.601.316,42 euros em 2008), agravando substancialmente o seu valor negativo. Outros indicadores do ano de 2009, designadamente o aumento dos prejuízos do exercício económico (4.267.417,24 euros, contra 3.909.238,48 em 2008) e o agravamento das dívidas a sócios (29.619.519,34 euros, contra 26.404.519,34 em 2008) comprovam, durante o ano transacto, a crescente tendência de deterioração do equilíbrio económico-financeiro da empresa.

**29.5.** Segundo o mesmo relatório do Tribunal de Contas, no início de 2008, em conformidade com um estudo de viabilidade adjudicado à empresa “Accenture –

Consultores de Gestão, S.A.”, foi decidido pelo Conselho de Gerência da EJM transformar o Jornal da Madeira numa publicação gratuita e aumentar a sua tiragem para as 15.000 unidades (quando, em 2007, rondava os 7.500 exemplares).

**29.6.** Seis meses depois, o Jornal da Madeira deixou de ser gratuito, passando a praticar um preço de capa de 10 cêntimos e reduzindo a tiragem para 6.500 exemplares.

**29.7.** Conclui o Tribunal de Contas que as justificações apresentadas pela Secretaria Regional dos Recursos Humanos (na qualidade de entidade que tutela a EJM) permitem aferir que a redução da tiragem para 6.500 exemplares e a fixação do preço de capa de 10 cêntimos, operadas a partir de 15/07/2008, terão sido da iniciativa do Governo Regional, tendo resultado do entendimento que estas medidas permitiriam “afastar os riscos que a violação das regras da concorrência poderiam importar para aquela empresa e para a sua gerência”, tendo sido também importante para possibilitar a publicidade das deliberações das Autarquias, uma vez que, nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, as deliberações dos órgãos autárquicos bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, são publicadas em jornal regional que não seja distribuído a título gratuito.

**29.8.** Posteriormente à publicação deste Relatório do Tribunal de Contas, a EJM comunicou à ERC o aumento da tiragem do Jornal da Madeira para 15.000 exemplares, mantendo o preço de capa de 10 cêntimos, com efeitos a partir de 11 de Abril de 2009.

**29.9.** Com o fim da gratuidade do Jornal da Madeira e com a redução da tiragem, o Conselho de Gerência da EJM acordou verbalmente com a empresa distribuidora do Jornal da Madeira (a “Sodisnasa – Sociedade de Transportes e Distribuição, Lda.”), a venda a esta, ao preço de capa, de uma parte dos jornais entregues para distribuição e que seriam, posteriormente, colocados nas bancas e oferecidos à população.

**29.10.** O “discutível interesse económico do acordo celebrado, designadamente pelo facto da empresa distribuidora do JM (que tem por fito, como qualquer empresa, o

lucro) estar interessada em adquirir (ao preço de 10 cêntimos por exemplar) os produtos que distribui para posterior cedência gratuita ao público”, levou o Tribunal de Contas a aprofundar os aspectos daquele acordo.

**29.11.** Apurou o Tribunal de Contas, quanto a esta situação, que a empresa Sodisnasa passou a adquirir (ao preço de capa), desde 15 de Julho de 2008, uma parcela da tiragem do jornal, que coloca gratuitamente nas bancas, tendo, entre Julho e Novembro de 2008, sido facturados, pela EJM, 64.101,70 euros (com IVA incluído), correspondentes à venda de pouco mais de 641 mil exemplares/ano do Jornal da Madeira.

**29.12.** A partir do mês de Setembro de 2008 (e até Novembro desse ano), a Sodisnasa começou a facturar novos serviços, descritos como “serviços de transporte de pessoal”, os quais ascenderam, *também*, a 64.101,70 euros, decorrentes de um acerto suplementar e extraordinário do preço dos serviços de distribuição.

**29.13.** Em face desta realidade, considera o Tribunal de Contas não estar afastada a possibilidade de a empresa Sodisnasa estar a fazer repercutir o valor que a EJM lhe cobra pela venda dos jornais (10 cêntimos por unidade distribuída) no valor facturado mensalmente por conta do transporte e distribuição do Jornal da Madeira, o que pode assumir relevância em sede do regime jurídico da concorrência ou de outro tipo de responsabilidade.

**29.14.** Registou ainda o Tribunal de Contas a circunstância de, embora sendo a Região Autónoma da Madeira a detentora da quase totalidade do capital social da EJM, o seu Pacto Social atribuir ao Seminário Maior Nossa Senhora de Fátima, ou a quem lhe suceder, algumas “prerrogativas de autoridade”, mormente o voto preferencial sobre as deliberações de alteração ao Pacto Social (cláusula 12.<sup>a</sup>) e a competência exclusiva para nomear e substituir o director do Jornal da Madeira, bem como definir a sua orientação (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 3).

**30.** Noutro documento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, concretamente no “Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 2008”, evidencia-se também “a transferência de 3 milhões de euros para a EJM, Lda. a título de suprimentos (remontando o montante total acumulado a 26,4 milhões de euros, mais 12,8% que em 2007)”.

**31.** Por sua vez, os relatórios de contas do Conselho de Gerência da queixosa EDN revelam, nalguns dos seus principais indicadores, e sobretudo a partir de 2008, uma evolução particularmente negativa, em especial no que se refere aos proveitos operacionais (6.917,65 milhares de euros, em 2009, contra 7.809,73 milhares, em 2007) e resultados líquidos (-410,55 milhares de euros, em 2009, contra -240,13 milhares, em 2007).

**32.** De acordo com o Relatório do Conselho de Gerência da EDN, a circunstância de a 31 de Dezembro de 2009 a empresa apresentar uma situação líquida negativa no montante de 324.996,98 euros impunha a apresentação de uma proposta aos sócios para que, durante o exercício de 2010, deliberem acerca das medidas concretas que visem o equilíbrio da sociedade, dando cumprimento ao disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, nomeadamente quanto à realização de novas entradas para cobertura do capital.

#### **IV. Análise e fundamentação**

**33.** A ERC é competente para apreciar a matéria, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 6.º, na alínea a) do artigo 7.º e nas alíneas c) e g) do artigo 8.º dos seus Estatutos, e no exercício dos seus poderes de supervisão, previstos no artigo 53.º dos mesmos Estatutos.

#### IV.1. Questões prévias

**34.** A EJM interpela a natureza do presente procedimento, a título de questão prévia. Pretende, desse modo, colocar em causa a sua validade por força do incumprimento do prazo legal previsto no n.º 1 do artigo 56.º dos Estatutos da ERC, o qual respeita à notificação do denunciado para efeitos do exercício do direito de defesa no âmbito do procedimento de queixa.

**35.** Sucede que o presente procedimento não seguiu, nem teria de seguir, a tramitação estabelecida no artigo 55.º e seguintes para o procedimento de queixa. Efectivamente, a abertura do procedimento resultou de uma iniciativa do Conselho Regulador, comunicada à AdC em 30 de Junho de 2009, conforme resulta do ponto 7, *supra*. Quando no dia 10 de Agosto de 2009 foi recepcionada nesta Entidade Reguladora a queixa subscrita pela Gerência da EDN, entendeu o Conselho Regulador juntá-la ao processo já em curso, quer por razões de eficiência e economia (em harmonia com os princípios consagrados no artigo 10.º do Código do Procedimento Administrativo), quer porquanto os factos denunciados se reconduziam ao objecto do mesmo processo.

**36.** A iniciativa do Conselho Regulador quanto à abertura oficiosa do procedimento enquadra-se nas atribuições e competências da ERC, designadamente nos termos das normas já enunciadas no ponto 33, *supra*, sendo que tanto as garantias da Autora da queixa como da denunciada não são diminuídas pela circunstância de não se seguir a tramitação prevista para o procedimento de queixa, mormente quanto à audição das partes.

**37.** Quando foi solicitado o pronunciamento da Gerência da EJM sobre a matéria do processo, o ofício da ERC, remetido em 16 de Novembro de 2009, não invocava as normas estatutárias que disciplinam o procedimento de queixa, pelo que, embora compreendendo-se a cautela da Gerência da EJM em recorrer ao direito de oposição, nos termos do n.º 2 do artigo 56.º dos Estatutos da ERC e enquanto faculdade própria do denunciado no âmbito do procedimento de queixa, tal não se justificaria. Todavia, para

além das questões formais, valem o conteúdo e a substância da resposta apresentada em nome da EJM.

**38.** Pelo exposto, não colhe a invocada invalidade do procedimento, a qual só faria sentido debater se, efectivamente, o presente processo tivesse o seu enquadramento nos artigos 55.º a 58.º dos Estatutos da ERC. O que, como visto, não foi o caso.

**39.** Quando se pronunciou ao abrigo do disposto no artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo, a EJM reiterou reparos quanto à natureza do procedimento da ERC, acrescentando não compreender o alcance do projecto de deliberação, porquanto “o que deveria estar aqui em apreciação seria um projecto de directiva ou recomendação (conforme artigo 63.º dos Estatutos da ERC)”.

**40.** As razões que justificariam antes uma “directiva” ou “recomendação” não são adiantadas pela EJM, mas crê-se que a sustentação dessa posição prende-se com a circunstância de esses instrumentos não possuírem carácter vinculativo, não implicando para os seus destinatários o restrito acatamento da orientação da ERC.

**41.** Neste particular, afigura-se que as conclusões finais do projecto de deliberação adoptado pelo Conselho Regulador são absolutamente cristalinas, quer quanto ao exercício dos poderes do órgão, com referência expressa às normas legais que os legitimam, quer quanto ao grau de vinculação que a deliberação é susceptível de impor às partes interessadas, tendo em conta as situações tipificadas nos artigos 67.º a 71.º dos Estatutos da ERC, em cujos regimes sancionatórios não se enquadra o instrumento de regulação em curso.

**42.** Já quanto às objecções suscitadas pelo Presidente do Governo Regional da Madeira, no âmbito do seu pronunciamento no presente processo, designadamente pela circunstância de a ERC não ter ouvido nem o Governo Regional da Madeira nem a EJM quando chamada a emitir parecer sobre a Recomendação que a AdC viria a emitir,

importa ter presente que a produção de um parecer não tem uma fase instrutória que imponha a audição das partes interessadas.

**43.** Os “comentários e sugestões” solicitados pela AdC à ERC, num quadro de colaboração entre entidades reguladoras, tinham o seu objecto bem balizado pelo Projecto de Recomendação que foi presente à ERC. Foi estritamente sobre esse Projecto que a ERC se pronunciou, nos termos explicados nos pontos 4 e 5, *supra*. Como melhor se entenderá agora, o parecer da ERC não incidiu sobre matéria de facto, limitando-se a uma pronúncia em matérias que directamente tocam a sua esfera de regulação e que poderiam ter reflexo nas recomendações. Tratando-se de um processo da responsabilidade da AdC e sendo a ERC convocada nos termos descritos, não competiria certamente a esta Entidade Reguladora o desenvolvimento de outras diligências como as que o Presidente do Governo Regional da Madeira alvitra.

**44.** Diga-se ainda, a propósito da resposta do Presidente do Governo Regional da Madeira, que é não é aceitável a justificação avançada para não indicar os montantes investidos em campanhas de publicidade promovidas pelo Governo Regional, conforme havia sido solicitado pela ERC. A alegada impossibilidade de concretização de tal informação, por não ter sido precisado o período, ou períodos, relativamente aos quais a mesma se deveria reportar, mostra-se surpreendente, uma vez que a exposição da EDN que foi junta ao ofício da ERC, para conhecimento do Presidente Regional, serviria precisamente para contextualizar o período relevante para o objecto do presente processo. Ademais, não se compreende, então, a necessidade de o Governo Regional ter solicitado, logo após a recepção do pedido da ERC, a prorrogação do prazo por 30 dias “atendendo à necessidade de ser coligida a informação dispersa nos vários departamentos do Governo Regional”, a qual foi concedida. Nesse pedido de prorrogação do prazo não se manifestou qualquer dúvida quanto ao período em referência, acabando o Governo Regional por, praticamente, esgotar o prazo suplementar atribuído pela ERC, sem deixar de saber, à partida, que o pedido subjacente seria impossível de satisfazer.

## IV.2. Apreciação

45. Numa perspectiva de análise que assenta na legitimidade legal desta Entidade Reguladora – a qual advém das suas atribuições e competências já referenciadas no ponto 33 *supra* - importará reflectir sobre a realidade dos factos enunciados no capítulo III. Assim, não serão contempladas as questões que têm a ver com a legalidade da despesa e o seu controlo, matéria sobre a qual o Tribunal de Contas elaborou juízo nos termos das competências que lhe são próprias, refutando-se o que foi alegado pelo Governo Regional da Madeira e pela EJM em sede de audiência, já que em momento algum as competências e poderes exercidos pela ERC colidem ou se sobrepõem à intervenção do Tribunal de Contas, nomeadamente em termos de responsabilização financeira. Nada impede que um mesmo facto possa ser objecto de enquadramentos distintos, à luz de diferentes normativos e no âmbito de procedimentos de natureza não coincidente, sem que isso signifique que haja qualquer conflito positivo entre as competências das várias entidades.

46. Por outro lado, convirá deixar claro que a avaliação que se faça sobre os factos decorrentes da intervenção do Governo Regional da Madeira se reconduz aos aspectos que derivam da sua qualidade de representante da Região Autónoma da Madeira, sendo esta uma pessoa colectiva territorial, dotada de personalidade jurídica de direito público que participa, como sócia maioritária, no capital da EJM (vd. artigos 2.º e 7.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira).

47. Deste modo, é nessa vertente de pessoa colectiva que sustenta financeiramente uma publicação periódica, sujeita a supervisão do Conselho Regulador, como previsto na alínea b) do artigo 6.º dos Estatutos da ERC, que deverão ser enquadradas as referências à Região Autónoma da Madeira e ao seu representante Governo Regional.

48. Ter-se-á igualmente presente que a AdC, como referido *supra*, já dirigiu ao Governo Regional da Madeira a Recomendação n.º 1/2009, a qual se focou na problemática suscitada pelas regras nacionais e comunitárias em matéria de Auxílios de Estado.



**49.** Posto isto, começará por destacar-se que a EJM integra o conceito de empresa pública, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, uma vez que a Região Autónoma da Madeira detém a quase totalidade do capital da sociedade (99,98%) e designa dois dos três membros do seu Conselho de Gerência. A restante parcela do capital da sociedade é detida pelo Seminário Maior Nossa Senhora de Fátima, pertencente à Diocese do Funchal, e mais três particulares. Obedecendo a esse estatuto, a EJM rege-se pelo direito privado, por força do estipulado no n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma legal, embora o Decreto Legislativo Regional n.º 13/2007/M, de 17 de Abril, determine que as alterações estatutárias que incidam sobre o objecto social ou o capital social dependerão de autorização prévia do Governo Regional da Madeira. Nos termos desse Decreto, dependem igualmente de autorização prévia do Governo Regional a alienação ou oneração de bens e direitos da empresa. Para qualquer dos casos que careçam de autorização prévia, deverá a Tutela habilitar-se com os estudos e avaliações idóneas que se mostrem necessários à fundamentação das suas deliberações.

**50.** Tratando-se de uma empresa pública, não pode ser esquecida a finalidade genérica a que se subordina a sua actividade, a qual “deve orientar-se no sentido da obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade, bem como desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do sector público”, conforme se estabelece no artigo 4.º do referido Decreto-Lei n.º 558/99.

**51.** O primeiro elemento relevante da missão de qualquer empresa pública reside, então, na necessidade de satisfação das necessidades da colectividade. Será no seguimento dessa orientação legal que o Governo Regional da Madeira defenderá a participação da Região Autónoma no capital social da empresa proprietária do Jornal da Madeira, justificada com o imperativo de salvaguardar e garantir, na Região, o bem essencial que é o pluralismo. Esta finalidade é indissociável do n.º 6 do artigo 38.º da Constituição, o qual submete a actividade dos meios de comunicação social do sector público ao

desígnio de salvaguarda da sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, assegurando a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. Independência e pluralismo são, assim, os valores de referência de qualquer empresa pública de comunicação social, no sentido da satisfação dos interesses colectivos da sociedade, os quais deverão encontrar-se reflectidos na estrutura e funcionamento da empresa e na orientação editorial que lhes dá a devida sequência.

**52.** Para esse efeito, o estatuto editorial, tal como se encontra previsto no artigo 17.º da Lei de Imprensa, deve constituir o claro compromisso da publicação com a orientação e os objectivos de interesse público que estão associados à sua existência. No caso concreto do Jornal da Madeira, o estatuto editorial define a publicação como “um Meio de Comunicação Social que procura responder ao Direito que assiste a todo o Homem de ter acesso a uma informação correcta e precisa”, visando “a promoção sócio-cultural através sobretudo de uma informação em ordem a desenvolver o sentido crítico da opinião pública, especialmente na defesa dos interesses da população da Madeira e numa luta para que as necessidades do (...) Arquipélago não sejam subalternizadas”. Assume-se ainda como “um Diário de perspectiva cristã aberta a um são pluralismo ideológico, na fidelidade ao Evangelho e no amor da Verdade, visando a formação humana plena, que desperte os Homens para as suas responsabilidades e para a sua participação na construção do mundo contemporâneo, pelo que não está enfeudado a qualquer partido político, antes desenvolvendo uma visão crítica das realidades”.

**53.** Sendo indiscutível que compete à EJM assegurar o pluralismo e a independência face aos diversos poderes, importará saber, por um lado, em que medida a situação económico-financeira da EJM lhe permite assegurar esse desiderato e, por outro, se a actuação que vem sendo seguida por parte da sócia maioritária, no capital da EJM, representada através dos órgãos do Governo Regional, é a mais adequada para alcançar o mesmo objectivo.

**54.** Os factos apurados nos diversos relatórios do Tribunal de Contas demonstram profusamente que o Jornal da Madeira sobrevive, no essencial, à custa de sucessivos suprimentos por parte da Região Autónoma da Madeira, os quais totalizavam em 31 de Dezembro de 2009 o montante de 29,6 milhões de euros (vd. ponto 29.4, *supra*). A necessidade recorrente de provimentos para financiar a actividade da empresa editora do Jornal da Madeira evidencia que dificilmente, e nas condições normais do funcionamento do mercado, aquele jornal teria reunidas as condições para continuar a sua publicação.

**55.** Tanto assim é que o Tribunal de Contas destacou o facto de o capital próprio da empresa ser negativo, preenchendo os pressupostos previstos no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, conduzindo à necessidade da adopção de medidas que passam pela dissolução da sociedade, pela redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, ou pela realização, pelos sócios, de entradas para reforço da cobertura do capital. É o que, em linguagem comum, se costuma designar por uma situação de “falência técnica” (vd. ponto 32, *supra*).

**56.** Em face da demonstrada inviabilidade da empresa, a sócia Região Autónoma da Madeira intervém a coberto do que aparenta ser um verdadeiro “estado de necessidade”, através dos aludidos suprimentos, os quais não inverteram a situação económico-financeira da empresa, mas antes contribuíram para colmatar necessidades imediatas que lhe permitam continuar a desenvolver a sua actividade. E fá-lo em nome da defesa do valor do pluralismo, inferindo-se que o desaparecimento do jornal representaria a diminuição desse pluralismo na sociedade madeirense.

**57.** Apesar de o Tribunal de Contas referir que “não foi possível identificar o critério que esteve na base da definição de diferentes formas de concretização dos pagamentos [dos suprimentos]”, do mesmo modo que “os documentos consultados não permitiram divisar se as transferências realizadas no âmbito da execução dos contratos de suprimentos foram efectivamente direccionadas para o fim aí previsto” (vd. Relatório 20/2006-FS/SRMTC), poderá admitir-se que a sócia maioritária efectue os suprimentos

necessários à manutenção do Jornal da Madeira, dentro das exigências do direito da concorrência, nacional e comunitário, mas respeitando regras de transparência e rigor exigíveis na utilização de dinheiros públicos e no entendimento de que a existência deste periódico representa uma garantia do pluralismo e da independência no sector da comunicação social escrita na Região Autónoma da Madeira.

**58.** Todavia, coloca-se com toda a pertinência a questão de se saber se compete à Região Autónoma da Madeira, através do seu representante legal – o Governo Regional –, decidir que o financiamento praticamente ilimitado do Jornal da Madeira assegura o pluralismo na Região ou se, ao contrário, o pluralismo e a independência serão melhor garantidos se os apoios financeiros conferidos pelo Governo Regional forem também concedidos a outras publicações regionais. De facto, tendo a actividade da imprensa uma componente cívica e de interesse público, e uma componente económica, será principalmente à iniciativa empreendedora da sociedade civil e ao mercado, sob o escrutínio do regulador sectorial, que caberá dar satisfação às necessidades colectivas em termos de acesso a uma informação plural.

**59.** A esta luz, sem contar com o número de estações de radiodifusão sonora e televisão recepcionadas na Região, também elas instrumentos fundamentais na garantia do pluralismo, não se pode deixar de evocar a concreta composição do universo das publicações periódicas existentes na Região Autónoma da Madeira - três publicações diárias, uma delas gratuita e com edições de 2.<sup>a</sup> a 6.<sup>a</sup>, três semanários e treze mensários - , para salientar que a saúde do subsector da imprensa diária é particularmente sensível ao desempenho do Jornal da Madeira enquanto agente económico (por via dos meios financeiros que mobiliza) e órgão de comunicação social (em função do seu contributo para a expressão e confronto das diversas correntes de opinião).

**60.** Coloca-se, assim, a questão de saber se a actuação da Região Autónoma da Madeira relativamente à EJM, ao invés de contribuir para o pluralismo e a independência das publicações periódicas sediadas no seu território, se constitui antes como factor de limitação do pluralismo e da independência, ao beneficiar ilegitimamente a EJM, em

prejuízo dos dois restantes títulos diários publicados na Região: o Diário de Notícias, propriedade da EDN, e o Diário Cidade, publicação gratuita propriedade da empresa O Liberal, Empresa de Artes Gráficas, Lda. Entra-se, por esta via, num domínio que afecta valores constitucionalmente consagrados, como sejam o da independência perante o poder político e o princípio da não discriminação pelo Estado das empresas titulares de órgãos de informação geral (vd. n.º 4 do artigo 38.º da Constituição).

**61.** Ora, sem se repetir o que já ficou registado em sede de matéria de facto, sublinhe-se que a EJM beneficiou e tirou partido da actuação dos órgãos da Região Autónoma da Madeira em vertentes que vão para além dos suprimentos à empresa, com inevitável prejuízo, bem para lá do aceitável, para as restantes empresas concorrentes no sector da comunicação social.

**62.** Relevam aqui vários factores: a posição dominante que a EJM possui no que respeita ao investimento publicitário dos diversos departamentos da Região Autónoma da Madeira; o facto de o peso relativo dos encargos assumidos e não pagos pela mesma pessoa colectiva penalizar substancialmente menos a EJM, relativamente às restantes entidades; as situações de adjudicação directa de publicidade à EJM em colisão com os princípios subjacentes aos procedimentos legais de selecção, concebidos numa óptica de salvaguarda das regras da livre concorrência; a assumpção de encargos com a EJM em momento prévio à autorização e cabimento da despesa; a adjudicação directa à EJM da produção de suplementos, sem demonstração da especial aptidão técnica da entidade contratada que justificasse o recurso legal a esse meio, etc.

**63.** É, também à luz da defesa do pluralismo e da independência que compete à EJM preservar, enquanto operador de comunicação social do sector público, que deve ser analisada a estratégia por ela definida para as tiragens do Jornal da Madeira e o preço de capa, descrita nos pontos 29.5 a 29.13, *supra*, a qual vem reforçar a convicção do Conselho Regulador quanto à produção de sérias distorções no subsector da imprensa diária na Região Autónoma da Madeira. De facto, o aumento da tiragem do Jornal da Madeira para 15.000 exemplares e a sua passagem a gratuito, em condições que exigem

o recurso a meios financeiros que não são gerados pelo periódico, não podem deixar de ter repercussões no sector da imprensa regional, quer no jornal directamente concorrente (Diário de Notícias), tanto a nível das vendas em banca, como da venda de assinaturas e também de espaço publicitário, quer no diário gratuito em publicação (Diário Cidade). Para mais, convém reter, o Jornal da Madeira, apesar de distribuído gratuitamente, apresenta todas as características que são próprias de um jornal pago, em termos de número de páginas e de espaço ocupado com conteúdos editoriais. Isto é, reúne praticamente o melhor de dois mundos, constituindo-se não como um factor de pluralismo mas sim como um factor de concorrência desleal susceptível de afectar a sobrevivência dos dois citados títulos e, portanto, de prejudicar o pluralismo.

**64.** A presente fase de publicação do Jornal da Madeira, que assenta agora numa redução da tiragem mas mantendo, efectivamente e ao contrário do que anuncia, distribuição gratuita, graças a uma operação que o Tribunal de Contas qualifica como de “discutível interesse económico do acordo celebrado” para a empresa privada que compra a tiragem do jornal e a distribui gratuitamente pelo público (vd. pontos 29.10 e 29.11, *supra*), apresenta contornos pouco transparentes, sobretudo levando em conta a responsabilidade de envolver uma empresa pública. A fixação do preço de capa em 10 cêntimos só pode ser considerada simbólica, porquanto não poderá nunca aproximar-se do preço real de mercado daquele bem; além disso, e ao contrário do que o preço poderia sugerir, o jornal continua a ser distribuído gratuitamente ao público, através de uma ficção que não ilude a realidade dos factos.

**65.** Mais grave, a adopção do preço de capa de 10 cêntimos, nas condições *supra* descritas, pode indiciar uma situação de fraude à lei, porquanto pretenderá possibilitar a publicidade das deliberações das Autarquias, já que, que nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, as deliberações dos órgãos autárquicos bem como as decisões dos respectivos titulares, destinadas a ter eficácia externa, são publicados em jornal regional que não seja distribuído a título gratuito (vd. ponto 29.7, *supra*).

**66.** A situação é tanto mais preocupante, no que respeita à garantia de pluralismo no subsector da imprensa da Região Autónoma da Madeira, quanto é certo ter a queixosa EDN, editora do Diário de Notícias, visto a sua situação económico-financeira degradar-se sucessivamente ao longo dos anos de 2007 a 2008, como atrás se referiu (ponto 31, *supra*). O facto de a ERC não deter competências próprias de regulação dos mercados, por intervenção sobre os agentes económicos, nessa qualidade, não significa que não acompanhe com preocupação as dificuldades que afectam a generalidade das empresas de comunicação social, e que, no caso da imprensa, não têm a sua génese exclusiva na diminuição das receitas derivadas da venda de espaço publicitário. A verdade é que a incontornável concorrência do Jornal da Madeira, só possível devido à mobilização aparentemente ilimitada, ou no mínimo sem critério conhecido, de dinheiros públicos da Região Autónoma da Madeira, manifestada de forma bastante agressiva em termos de tiragens e preço e com as manifestas possibilidades que lhe advêm do estatuto do seu sócio maioritário – Região Autónoma da Madeira –, não pode deixar de afectar decisivamente a situação económico-financeira da EDN, com grave risco para o pluralismo.

**67.** Chega-se, assim, a um paradoxo inaceitável à luz dos princípios que cabe à ERC salvaguardar, em que, face à exiguidade do mercado, uma empresa pública se permite manter-se artificialmente, pondo em risco a sobrevivência das empresas jornalísticas privadas. A afirmação de que “o pluralismo da informação [na Região Autónoma da Madeira], essencial para o Estado de Direito, exige a existência de dois jornais diários, de maior destaque”, como vem defendido na resposta subscrita pelo Presidente do Governo Regional, não é, por conseguinte, de todo coerente com as práticas que têm sido seguidas.

**68.** Será até contraditória com dado passo da mesma resposta, onde se justifica o adiamento da concretização das recomendações da AdC com o argumento de ainda não se encontrarem identificados, pelos organismos competentes da União Europeia, “os indicadores capazes de aferir, de forma objectiva e concreta, o pluralismo 'real' dos meios de comunicação social nos diversos Estados da União”. Por um lado,

fundamenta-se a necessidade de intervir no Jornal da Madeira para salvaguardar os níveis de pluralismo na Região, mas, logo a seguir, declara-se a inexistência de indicadores objectivos de avaliação do pluralismo com o intuito de afastar as recomendações da AdC.

**69.** Esta argumentação contraditória é retomada pela EJM em sede de audiência dos interessados, chamando à colação a ausência de indicadores de avaliação do pluralismo, para, mais adiante, de forma conclusiva, chamar em sua defesa a opinião do Senhor Presidente da República, expressando este a sua convicção quanto à inexistência de um “défice de pluralismo da comunicação”, referindo-se, porventura, à generalidade do território nacional.

**70.** Deve, aliás, esclarecer-se que a análise do pluralismo e da diversidade que a ERC tem vindo a realizar, e consta dos seus relatórios anuais de regulação, abrangendo a televisão, a imprensa de expansão nacional e a imprensa de capitais maioritariamente públicos, incluindo nesta o Jornal da Madeira nos anos de 2007 e 2008, se baseia já em indicadores também adoptados no estudo citado na resposta subscrita pelo Presidente do Governo Regional da Madeira, realizado por uma equipa de investigadores para a Comissão Europeia. De igual modo, no Parecer emitido em Janeiro deste ano sobre a operação de concentração relativa ao Grupo Media Capital, a ERC aprecia a citada operação à luz de critérios e indicadores de avaliação do pluralismo igualmente contemplados no estudo da Comissão, os quais, ao contrário do que é afirmado em sede de audiência de interessados, se encontram em fase de apresentação e discussão com os Estados Membros, estando, portanto, já sobejamente identificados.

**71.** A realidade é que ambas as empresas – EDN e EJM – se encontram em “falência técnica”, obrigadas a adoptar medidas no quadro do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, a mais drástica das quais consiste na dissolução das sociedades. Indicia, sem dúvida, um panorama extremamente preocupante para a imprensa diária madeirense. Assim, qualquer medida que venha a ser tomada pelos órgãos executivos da Região Autónoma da Madeira, no sentido de procurar minorar a crise no sector, seja ela



de natureza política, seja de natureza administrativa, deverá ser geral, abstracta e não discriminatória. Ora, não é isso que decorre, com limpidez, dos factos até agora analisados, e antes apurados pelo Tribunal de Contas.

**72.** Mais alertam os relatórios do Tribunal de Contas para circunstâncias no mínimo estranhas ao estatuto de uma empresa pública, como é o caso da EJM. Como registado no ponto 29.14, *supra*, o Pacto Social da EJM atribui ao Seminário Maior Nossa Senhora de Fátima, sócio minoritário, ou a quem lhe suceder, alguns poderes de especial relevância, mormente o voto preferencial sobre as deliberações de alteração ao mesmo Pacto Social (cláusula 12.<sup>a</sup>) e a competência exclusiva para nomear e substituir o director do Jornal da Madeira, bem como para definir a sua orientação (cláusula 6.<sup>a</sup>, n.º 3). O Conselho Regulador não pode deixar de assinalar o facto de o sócio maioritário de uma empresa pública - a Região Autónoma da Madeira - alienar para o sócio minoritário, privado e de natureza confessional, poderes decisivos, como determinar a linha editorial da publicação e designar o seu director, privando-se assim dos instrumentos mais aptos para assegurar a observância do já invocado artigo 38º, nº 6, da Lei Fundamental.

**73.** O que mais releva da análise ao pluralismo e diversidade no Jornal da Madeira, relativa aos anos de 2007 e 2008 (a que se refere o ponto 70, *supra*), de uma amostra incluindo um total de 314 artigos referentes a 15 edições publicadas em 2007 e 25 em 2008, inserida nos Relatórios de Regulação da ERC relativos a esses anos, é que em 2007 “os membros de governos e órgãos regionais, presidentes dos governos regionais, presidentes de autarquias e representantes de autarquias têm um 80% de referências positivas e 20% de referências neutras”. Em 2008, não são detectáveis referências neutras e os “[o]s membros do governo regional e dos órgãos regionais, incluindo o Presidente do Governo Regional, e autarcas têm apenas referências positivas”. Mais se constatou que, em ambos os anos, “nos artigos cujos actores pertencem à área de política nacional/regional predomina a presença de membros dos órgãos políticos regionais, bem como do presidente da Região Autónoma da Madeira”. O que determinou a conclusão de que, “[t]ratando-se de um jornal de capitais maioritariamente

públicos, [o Jornal da Madeira] encontra-se vinculado a acolher nas suas páginas uma maior diversidade de temas, fontes e actores, o que se verifica apenas em parte na amostra realizada, devido à grande concentração em temas e actores ligados aos órgãos regionais da Madeira”.

**74.** Também em 2009, na Deliberação 2/PLU-I/2009, resultante de uma queixa contra o Jornal da Madeira, por alegado desrespeito das regras do pluralismo, da igualdade, do rigor informativo, da isenção e da transparência, no que respeita ao suplemento do periódico intitulado *jm.autárquicas 2009*, o Conselho Regulador deliberou recomendar ao Jornal da Madeira que nele assegurasse *uma* presença mais plural dos representantes das diversas forças político-partidárias”, bem como “a adopção de critérios editoriais na elaboração do [mesmo] suplemento que contribuam para uma informação orientada pela não discriminação das diversas facções político-partidárias”. Registe-se, no entanto, que, relativamente a esta Deliberação, a EJM interpôs recurso judicial, não sendo ainda conhecida a decisão do Tribunal.

**75.** As reservas antes expressas são necessariamente reforçadas perante o Estatuto Editorial adoptado pelo periódico, no qual se pode ler que “o Jornal da Madeira é um Diário de perspectiva cristã aberta a um são pluralismo ideológico, na fidelidade ao Evangelho (...)”, o que, por acréscimo ao que ficou dito, também não se afigura conforme, num jornal editado por uma empresa pública, ao princípio constitucional da separação entre as igrejas e o Estado. As meras razões que se prendem com a história do jornal, como invoca a EJM, reconhecendo, então, a inutilidade da consagração de tais princípios, não justificam, por si só, os desvios notados no Estatuto Editorial do jornal, os quais não se conformam com a clareza e objectividade exigidos no artigo 17.º da Lei de Imprensa.

**76.** Anote-se ainda, a propósito da distribuição da designada publicidade institucional, a posição já anteriormente assumida pelo Conselho Regulador, através da Deliberação 2/PUB-I/2008, de 30 de Janeiro de 2008, e relativa ao Governo Regional dos Açores, na qual se sustentou a necessidade de sujeição dessa publicidade a critérios de distribuição

que assegurem, nomeadamente, a salvaguarda dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, bem como a atempada divulgação de tais critérios, para a adequada transparência do sistema.

**77. Em suma:**

**77.1.** Verifica-se que a Região Autónoma da Madeira, representada pelo Governo Regional, tem vindo a intervir, através da empresa pública EJM e do periódico por ela editado, no subsector da imprensa diária daquela Região Autónoma, em moldes desconformes aos objectivos que são proclamados pelo seu sócio maioritário – a salvaguarda do pluralismo na Região –, nomeadamente ao nível do investimento publicitário dos órgãos da Região Autónoma da Madeira, que colocam em risco a manutenção em publicação dos restantes títulos concorrentes, entre os quais, o seu concorrente directo, Diário de Notícias.

**77.2.** Daqui resulta que, ao contrário da realização do invocado desígnio de maior pluralismo na Região, a EJM, através da actuação do sócio maioritário, tem, isso sim, colocado objectivamente em sério risco o pluralismo na Região.

**77.3.** Acresce que a relação entre a EJM e os órgãos executivos que representam a sócia Região Autónoma da Madeira, ou o órgão que tutela a EJM (Secretaria Regional dos Recursos Humanos), não foi objecto de qualquer forma de contratualização que permita, de forma não discriminatória e transparente, a definição de objectivos, quantificação de metas, e limitação de apoios financeiros, com o respectivo controlo.

**77.4.** Não se conhece, por outro lado, a produção de qualquer estudo ou plano estratégico que tenha em vista a associação da Região Autónoma da Madeira, de forma devidamente fundamentada, àquela que deveria ser a missão da EJM, em matéria de pluralismo interno e independência perante os órgãos do poder regional, levando em conta as particularidades de um sector tão sensível como é o da imprensa diária, e de

forma a não colocar em risco o equilíbrio entre os diversos órgãos de comunicação social ali existentes.

### **IV.3. Audiência dos interessados ao abrigo do artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo**

**78.** Entendeu a ERC, ao abrigo do artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo, notificar as partes interessadas sobre um projecto de deliberação, o qual mereceu resposta da parte do Governo Regional da Madeira e da EJM (vd. pontos 18 a 23 *supra*). A este propósito, diga-se desde já que, logo numa primeira análise, os argumentos apresentados pelos interessados nesta fase do processo em nada logram alterar as considerações e conclusões antecedentes.

**79.** Com efeito, quanto à matéria de facto considerada relevante e que fundamenta a presente apreciação (vd. III. Matéria de facto) tanto o Governo Regional da Madeira como a EJM não trazem ao processo qualquer documento ou outro meio de prova que sejam susceptíveis de colocar em crise os factos tal como eles se apresentam.

**80.** Antes pelo contrário, ambas as entidades parecem reconhecer a sua validade, embora não se conformando com a circunstância de a maior parte da factualidade considerada ter sido apurada pelo Tribunal de Contas, como se a ERC se encontrasse impedida de recorrer a dados especialmente qualificados e validados por essa instância independente, embora analisados na perspectiva das competências que são próprias da ERC (vd. pontos 24 a 27 *supra*).

**81.** Em termos de apreciação e qualificação dos factos, o Governo Regional da Madeira e a EJM desenvolvem um conjunto de argumentos que, quanto ao essencial, não podem ser acolhidos por insuficiência e inadequação. Essas insuficiências foram já sendo apontadas ao longo da fundamentação expendida no capítulo anterior e serão de seguida objecto de anotação.

**82.** Antes, porém, importa voltar à natureza da presente notificação feita ao abrigo do artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo, a qual foi explicada aos interessados, nos termos expostos no ponto 20 *supra*. Efectivamente, no caso, a deliberação da ERC não constitui um acto administrativo - *sensu stricto* ou *proprio sensu* - na medida em que não tem o mérito de produzir efeitos jurídicos na situação individual e concreta dos interessados, não cabendo na previsão do artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo. Como tal, o procedimento não se encontra sujeito ao regime de audiência dos interessados previsto no artigo 100.º e seguintes do mesmo Código.

**83.** No entanto, apesar do cuidado em assegurar o contraditório, desde logo através da notificação da exposição apresentada pela EDN ao Governo Regional da Madeira e à EJM (vd. ponto 12 *supra*), na qual, em primeira análise, se encontravam delimitados os factos em discussão, achou por bem o Conselho Regulador confrontar os interessados com todas as provas produzidas, sua apreciação e sentido provável das conclusões, o que equivale a questionar as partes sobre a totalidade da matéria relevante no processo. O exercício desta faculdade, que só pode beneficiar os interessados e o apuramento da verdade, decorre inquestionavelmente do citado artigo 59.º do Código do Procedimento Administrativo, não se vendo em que medida esta cautela colocada pelo Conselho Regulador, que consiste, repita-se, no mais amplo exercício do contraditório, poderá motivar qualquer protesto, justamente quanto à não audição dos interessados.

**84.** Diga-se ainda, havendo entendimento diferente quanto à natureza da presente deliberação, no sentido de lhe pretender atribuir os efeitos previstos no artigo 120.º do Código do Procedimento Administrativo, que o Conselho Regulador encontrar-se-ia em condições de dispensar a audiência dos interessados consignada no referido artigo 100.º, tendo por base o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 103.º do mesmo Código, precisamente porque, e o ponto não sofrerá discussão, os interessados já tiveram a oportunidade de se pronunciar sobre as questões que importam à decisão e sobre as provas produzidas.

**85.** Visto isto, veja-se a argumentação do Governo Regional da Madeira.

**86.** Desde logo, começando por deixar de lado as considerações desprimorosas lançadas sobre esta Entidade Reguladora, a sua independência e isenção, claramente situadas à margem dos factos e do Direito, sendo dado adquirido que a legitimidade deste órgão advém da Constituição da República Portuguesa e da Assembleia da República. Afasta-se, igualmente, a tentativa de trazer à liça matérias estranhas ao processo, nomeadamente, a alegada dimensão de outros casos que vão ocorrendo no domínio da comunicação social.

**87.** Recenseiem-se, assim, de forma crítica, algumas das alegações constantes do pronunciamento do Governo Regional da Madeira:

a) Em nenhum ponto do projecto de deliberação são os factos qualificados no âmbito dos “apoios de Estado”, no sentido técnico que decorre do n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Imprensa, ou “auxílios de Estado”, com o alcance que lhes são conferidos no Regulamento (CE) n.º 1998/2006, de 15 de Dezembro (auxílios de *minimis*);

b) A intervenção da ERC, no exercício das suas competências próprias atribuídas pela Assembleia da República, não se encontra condicionada pelas iniciativas de outros órgãos no âmbito da mesma matéria, designadamente da Assembleia Legislativa da Madeira;

c) A auditoria do Tribunal de Contas à EJM não incidiu sobre a vertente da independência dos órgãos de comunicação social, antes reconhecendo à ERC esse papel (cfr. ponto 2.7.2. do respectivo Relatório);

d) Em nenhum passo do projecto de deliberação o Governo Regional da Madeira é apontado como sócio maioritário da EJM, sendo essa referência feita à Região Autónoma da Madeira.

**88.** Propugna o Governo Regional da Madeira que se proceda à prévia monitorização do Diário de Notícias, nos últimos cinco anos, quanto ao pluralismo, isenção e independência, designadamente em relação ao poder económico. Não obstante considerar essa avaliação como condição para a tomada de decisão no processo, de forma fundamentada, séria e isenta, o Governo Regional não se coíbe de antecipar que aquela publicação periódica se caracteriza pelo “seu sectarismo” e “desproporcionado espaço que reserva ao CDS/PP, ao PS e outras forças políticas de esquerda que integram a Oposição Regional”. Certamente que não pretenderá o Governo Regional da Madeira colocar no mesmo patamar de exigência uma publicação periódica detida por uma empresa privada e uma publicação periódica pertencente a uma empresa pública, pelo menos no que respeita à observância do pluralismo interno.

**89.** O que releva na presente apreciação é a circunstância de o Governo Regional pretender fazer depender esta deliberação da ERC de uma prévia avaliação do comportamento do Diário de Notícias, mas manifestando desde logo aquele órgão executivo um forte juízo de censura, carregado de veemência, sobre o jornal.

**90.** A condição reivindicada pelo Governo Regional da Madeira afigura-se infundada. Não apenas pelas razões adiantadas, mas também porque o pedido de investigação ao Diário de Notícias não é acompanhado de qualquer suporte factual ou documental, carece da concretização dos factos e circunstâncias de tempo, modo e lugar que comprovem a sua avaliação sobre o jornal, e não invoca as normas legais que o jornal terá violado. Para além disso, e não menos importante, ainda que o Governo Regional assim o fizesse, considera o Conselho Regulador que essa aferição é irrelevante para o presente processo. Do modo como a questão é agora colocada, a atitude do Governo Regional perante o Diário de Notícias surge, apenas e tão só, como mera reacção à exposição da EDN.

**91.** Considera-se igualmente irrazoável fazer depender a presente deliberação da realização de um estudo do mercado regional da imprensa escrita, como pretende o

Governo Regional, sendo certo que, apesar da inexistência de tal estudo, o mesmo órgão que defende a sua imprescindibilidade não se embaraça ao tomar decisões relevantes para o funcionamento do mercado, como seja a política de distribuição de publicidade que vem sendo seguida para a EJM.

**92.** Diga-se ainda, respondendo à interpelação da EJM e do Governo Regional da Madeira, que o facto de o Estatuto Editorial do Jornal da Madeira já anteriormente ter sido enviado à AACCS ou à ERC, em momentos e circunstâncias que os interessados não esclarecem, não inibe a ERC de, no âmbito do presente processo, evidenciar o que se afiguram as desadequações contidas nesse documento.

**93.** Por sua vez, a EJM partilha com o Governo Regional da Madeira parte substancial dos argumentos esgrimidos contra o projecto de deliberação da ERC, e que foram já objecto de refutação. Todavia, registam-se ainda as notas que se seguem, suscitadas pelo pronunciamento da EJM.

**94.** A afirmação de que “[a] fixação dos suprimentos assenta em regras objectivas e não discriminatórias que têm por medida a realidade actual do mercado”, carece do necessário suporte que explicita quais são essas regras e qual a sua natureza.

**95.** A posição de que só o desaparecimento do Jornal da Madeira afectaria o pluralismo, “pela falta de diversidade e alternância de jornais na RAM”, ignorando que o desaparecimento de outros jornais poderia igualmente afectar esse valor, demonstra uma visão no mínimo particular e que quase não justifica comentário sobre o quadro geral da situação da imprensa na Madeira, pouco consentânea com os princípios que o Governo Regional da Madeira, aliás, sustenta com vigor, princípios esses a que, de modo reforçado, se encontra subordinada uma empresa detida maioritariamente pela Região Autónoma da Madeira e tutelada pelo seu Governo.

**96.** A defesa que a EJM faz das regras de funcionamento do mercado, nomeadamente para justificar a sua superioridade em termos de captação de receita publicitária e para



apontar as causas de degradação da situação económica da EDN é, reconheça-se, contraditória coma defesa à *outrance* da intervenção da Região Autónoma da Madeira, através de suprimentos que cubram os sucessivos indicadores negativos do seu exercício económico-financeiro, como única forma de sobrevivência da empresa e do jornal.

## V. Deliberação

*Tendo apreciado* os efeitos que resultam da edição do diário Jornal da Madeira, propriedade da Empresa Jornal da Madeira, Lda., empresa pública cujo sócio maioritário é a Região Autónoma da Madeira, na perspectiva da salvaguarda do pluralismo naquela Região,

*Tomando devida nota* de que a Empresa Jornal da Madeira, Lda., integra o conceito de empresa pública, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, uma vez que a Região Autónoma da Madeira detém a quase totalidade do capital da sociedade (99,98%) e designa dois dos três membros do seu Conselho de Gerência, sendo a restante parcela do capital da sociedade detida pelo Seminário Maior Nossa Senhora de Fátima, pertencente à Diocese do Funchal, e mais três particulares;

*Tendo presente* que a Empresa Jornal da Madeira, Lda., tem vindo a beneficiar, ao longo dos anos, da actuação dos órgãos da Região Autónoma da Madeira em vertentes que incluem suprimentos aparentemente ilimitados à empresa e o favorecimento desta na canalização do investimento publicitário, com inevitável prejuízo, para além do aceitável, para as restantes empresas concorrentes no subsector da imprensa escrita diária;

*Reforçando* que este facto põe em sério risco a preservação de um quadro de pluralismo na imprensa da Região;

*Notando* que a estratégia definida pela EJM para as tiragens e preço de capa do Jornal da Madeira, para além de se revestir de contornos pouco transparentes, vem provocando a produção de graves distorções no sector da imprensa generalista na Região Autónoma da Madeira;

*Não ignorando*, além disso, que, ao contrário do que o preço de capa de 10 cêntimos poderia sugerir, o Jornal da Madeira continua a ser distribuído gratuitamente ao público, contornando assim a disposição legal que impede os jornais gratuitos de publicarem as deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, em violação dos princípios da equidade e transparência;

*Verificando*, assim, que a Empresa Jornal da Madeira, Lda., através da edição do Jornal da Madeira, tem vindo a intervir no mercado da Região Autónoma da Madeira de forma contraditória com os objectivos proclamados pelo seu sócio maioritário – a salvaguarda do pluralismo na Região – uma vez que coloca em grave risco a manutenção em publicação de outro título directamente concorrente, o Diário de Notícias.

*Afigurando-se* que não cabe aos poderes regionais a definição e implantação de níveis satisfatórios de pluralismo nos órgãos de comunicação social, uma vez que estes devem resultar das dinâmicas próprias do sector, no respeito pelos princípios da concorrência, e do escrutínio sobre elas exercido pelo órgão regulador competente;

*Questionando* as prerrogativas de um sócio minoritário da sociedade Empresa Jornal da Madeira, Lda., na designação do director do Jornal da Madeira e na definição da sua orientação editorial, tendo em conta tratar-se de uma empresa pública sujeita às exigências do artigo 38.º, n.º 6, da Constituição;

*Assinalando* que a relação entre a Empresa Jornal da Madeira, Lda. e os órgãos executivos que representam a sócia Região Autónoma da Madeira, ou o órgão que tutela aquela empresa pública - Secretaria Regional dos Recursos Humanos -, não foi objecto de qualquer tipo de contratualização que permita, de forma não discriminatória e

transparente, a definição de objectivos, quantificação de metas, e limitação de apoios financeiros, e respectivo controle, bem como a criação de condições que garantam a independência do Jornal da Madeira perante o poder político;

*Destacando* que não é conhecida a produção de qualquer estudo ou plano estratégico tendo em vista a fundamentação da associação da Região Autónoma da Madeira à missão da Empresa Jornal da Madeira, Lda., levando em conta as particularidades de um mercado tão sensível como é o dos media, e de forma a não colocar em risco o equilíbrio entre os diversos agentes do subsector da Imprensa na Região;

O Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 6.º, na alínea a) do artigo 7.º e nas alíneas c) e g) do artigo 8.º dos seus Estatutos, e no exercício dos seus poderes de supervisão previstos no artigo 53.º dos mesmos Estatutos, delibera:

1. Considerar que, à luz dos factos apurados no presente processo, a Região Autónoma da Madeira, na qualidade de sócia maioritária da Empresa Jornal da Madeira, e através do seu órgão executivo - Governo Regional -, está a pôr em risco objectivo e grave a preservação de um quadro pluralista no subsector da imprensa diária;
2. Instar o Governo Regional da Madeira a adoptar, no imediato, as providências necessárias e adequadas à supressão dos efeitos nefastos que a sua actuação tem produzido no subsector da imprensa diária da região, tendo especialmente em vista:
  - a) A observância de práticas não discriminatórias na distribuição, pelos diferentes órgãos de comunicação social, do investimento publicitário oriundo da Região Autónoma, medidas essas que se deverão pautar por critérios de equidade, de proporção e de transparência, em defesa do pluralismo político, económico e outros;

- b)** A sujeição das suas intervenções na gestão da Empresa do Jornal da Madeira, enquanto seu sócio maioritário, aos princípios da transparência e proporcionalidade;
  - c)** A salvaguarda do pluralismo interno e da independência perante os poderes públicos, no que toca à orientação editorial do Jornal da Madeira;
  - d)** A reformulação do estatuto editorial do mesmo periódico, com acautelamento das específicas exigências que para ele resultam do n.º 6 do artigo 38.º e do n.º 4 do artigo 41.º da Constituição da República, com consequente remessa, nos termos do artigo 17.º da Lei de Imprensa, a esta Entidade Reguladora;
- 3.** Dar conhecimento da Deliberação ao Conselho da Autoridade da Concorrência, para os efeitos que entender por convenientes no âmbito das suas atribuições e competências.

Lisboa, 15 de Setembro de 2010

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes  
Elísio Cabral de Oliveira  
Maria Estrela Serrano