

ERC emite Diretiva relativa à separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais

O Conselho Regulador da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social aprovou, no dia 19 de fevereiro de 2025, a [Diretiva 2025/1](#), na qual dirige um conjunto de recomendações aos órgãos de comunicação social relativas à identificação e à separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais.

Com a adoção desta Diretiva, a ERC pretende atuar sobre uma problemática transversal ao sector, encorajando a adoção de boas práticas que garantam a independência e a autonomia editorial, o princípio da identificabilidade da publicidade, bem como o direito dos cidadãos de serem informados.

Esta iniciativa regulatória é tanto mais premente quanto as empresas de *media* enfrentam atualmente um contexto de significativos constrangimentos estruturais e financeiros e a necessidade de diversificar as suas fontes de receitas. Ao mesmo tempo, a hibridiz entre jornalismo e publicidade e a erosão de fronteiras entre ambos colocam importantes desafios regulatórios.

A Diretiva incorpora os contributos diversificados e pertinentes que recebeu no seguimento da auscultação preliminar de um conjunto de entidades e, posteriormente, de [consulta pública](#) junto dos agentes do sector e de cidadãos, que se realizou entre setembro e outubro de 2024.

Em paralelo com a Diretiva, a ERC publica hoje o estudo “[Separação entre Conteúdos Jornalísticos e Conteúdos Publicitários/ Comerciais | Abordagem Regulatória](#)”, em que procedeu à análise aprofundada da questão, mobilizando múltiplas abordagens, de que se destaca um inquérito ao universo de órgãos de informação geral e de temática informativa e a consulta a entidades reguladoras congéneres europeias.

A Diretiva 2025/1, elaborada ao abrigo do n.º 1 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC, e que revoga a Diretiva 1/2009, sobre publicidade em publicações periódicas, dispõe o seguinte:

CONSIDERANDOS:

- a)** Os constrangimentos estruturais financeiros que enfrentam atualmente as empresas de comunicação social têm originado a diversificação de fontes de receitas, designadamente por via do estabelecimento de relações contratuais, de natureza publicitária/ comercial, com entidades externas;
- b)** A hibridização de conteúdos acentua-se no contexto de rápida evolução tecnológica e, em particular, de não linearidade das plataformas digitais dos órgãos de comunicação social, dificultando o seu enquadramento na legislação sectorial em vigor;
- c)** A comunicação publicitária/ comercial vem assumindo novos formatos, designadamente pela apropriação das modalidades discursivas do jornalismo;

- d)** É cada vez mais frequente o estabelecimento de «parcerias» entre entidades terceiras, públicas ou privadas, e órgãos de comunicação social para a organização de eventos e outras iniciativas;
- e)** A identificação e separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/comerciais vem ganhando relevância a nível regulatório, designadamente por via do aumento de participações e denúncias junto da ERC. Estas participações e denúncias visam tanto órgãos de comunicação social generalistas, como especializados ou temáticos, de âmbito nacional, regional e local, afigurando tratar-se de uma problemática transversal ao sector;
- f)** A ERC é competente para zelar pela independência editorial perante, designadamente, os poderes político e económico, atribuições determinadas na alínea c), artigo 8.º dos seus Estatutos, e na alínea c), n.º 1, artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa;
- g)** A ERC encoraja a adoção de regras e boas práticas em matéria de separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais em sede de autorregulação, de acordo com a previsão constante do artigo 9.º dos seus Estatutos;

PRESSUPOSTOS REGULATÓRIOS:

- h)** A salvaguarda da independência editorial implica a definição de uma clara esfera de proteção face aos interesses comerciais;
- i)** Independentemente dos novos formatos e designações que podem assumir os conteúdos publicitários/ comerciais, aplica-se aos conteúdos desta natureza que sejam inseridos em órgãos de comunicação social o enquadramento previsto no Código da Publicidade, considerando o disposto nas leis sectoriais e com as necessárias adaptações;
- j)** A publicidade rege-se pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor, tal como determinado no artigo 6.º do Código da Publicidade;
- k)** O exercício de funções jornalísticas é incompatível com atividades publicitárias, nos termos do regime de incompatibilidades definido no artigo 3.º do Estatuto do Jornalista;
- l)** Os titulares de cargos de direção ou de chefia na área da informação têm responsabilidades na salvaguarda da independência e da autonomia editorial, dispondo e podendo recorrer a vários mecanismos legais para esse fim.

O Conselho Regulador, com base na sua experiência regulatória e ao abrigo das suas atribuições e competências, pretende dirigir orientações e recomendações aos órgãos de comunicação social relativas à identificação e separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais. As recomendações assumem a forma de diretiva, tendo em vista incentivar padrões de boas práticas, nos termos definidos na alínea c), n.º 2 do artigo 24.º, e no n.º 1 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC.

RECOMENDAÇÕES:

Princípios gerais

1. Os conteúdos de natureza jornalística e os conteúdos publicitários/ comerciais devem ser claramente distintos e distinguíveis. Para tal, os órgãos de comunicação social devem garantir, de modo cabal e eficaz, a transparência das suas comunicações de natureza publicitária/comercial.

2. Os órgãos de comunicação social devem respeitar o regime de incompatibilidades legais e ético-deontológicas aplicáveis à atividade jornalística.
3. Designações como «parcerias», «colaborações» e «apoios» são pouco evidentes, precisas e transparentes, no sentido em que não permitem que o público compreenda suficientemente a natureza do conteúdo divulgado - jornalística ou publicitária/ comercial. O recurso a tais designações deve ser sempre complementado com informação adicional sobre os respetivos termos.
4. Os conteúdos jornalísticos sobre matérias resultantes de «parcerias» ou «colaborações» entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras devem revestir relevância editorial e conter explicitamente essa referência.
5. Os órgãos de comunicação social devem criar regras específicas para garantir a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, que poderão constar em códigos de conduta ou outros documentos de natureza deontológica do órgão de comunicação social.
6. A existirem, os códigos de conduta dos órgãos de comunicação social devem ser disponibilizados publicamente.
7. Os Conselhos de Redação (ou os jornalistas, na ausência destes) devem dar parecer sobre potenciais situações de conflito nesta matéria, ao abrigo do direito de participação dos jornalistas na orientação editorial e da competência daquele órgão prevista no artigo 13.º do Estatuto do Jornalista.
8. Os/as diretores/as de informação devem abster-se, em qualquer circunstância, de assinar contratos de natureza publicitária/ comercial com entidades terceiras.

Princípio da identificabilidade nos conteúdos publicitários/ comerciais

9. A identificabilidade da natureza publicitária/ comercial dos conteúdos deve resultar evidente e imediata para os públicos.
10. Para tal, a) devem ser utilizadas designações que indiquem claramente a existência de uma relação de natureza publicitária/ comercial, tal como «conteúdo comercial»; b) a designação deve surgir logo no início da divulgação; c) o anunciante deve ser identificado no início da divulgação; d) os conteúdos devem distinguir-se também do ponto de vista gráfico e/ou visual e/ou acústico.
11. Sempre que existirem ofertas, tais como viagens e alojamento, no âmbito da realização de um trabalho jornalístico, essa indicação deve surgir clara e evidente para os públicos.
12. Estas regras aplicam-se, com as necessárias adaptações e de acordo com as características técnicas, aos sítios eletrónicos dos órgãos de comunicação social e às suas páginas nas redes sociais.
13. No caso particular dos sítios eletrónicos dos órgãos de comunicação social, a natureza publicitária/ comercial deve ser identificada no conteúdo específico, bem como nos respetivos destaques na página de abertura e nas secções em que é publicado.

Princípio da incompatibilidade nos conteúdos jornalísticos

14.Os jornalistas titulares de carteira profissional ou de cartão de equiparado, de correspondente ou de colaborador, conferidos pela CCPJ, não podem conceber nem apresentar conteúdos de natureza publicitária/ comercial, atento o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto do Jornalista.

15.Nos termos da mesma norma, aos detentores de título habilitador para o exercício da profissão de jornalista está ainda vedada a angariação de conteúdos publicitários.

16.A participação de jornalistas, por via da sua notoriedade pessoal ou institucional, em iniciativas e eventos que decorrem de relações contratuais entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras, deve ser determinada por critérios editoriais. De outra forma, será considerada atividade publicitária, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto do Jornalista.

17.Os conteúdos jornalísticos sobre matérias relacionadas com eventos, que decorrem de relações contratuais entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras, não podem ser condicionados por qualquer tipo de indicação que restrinja a liberdade editorial.

Suplementos publicitários/ comerciais

18.As publicações informativas jornalísticas que distribuam suplementos publicitários/ comerciais devem assegurar que tais suplementos possuem ficha técnica própria que identifique a sua origem e autoria.

19.Tais suplementos e os seus conteúdos devem identificar a sua natureza publicitária ou comercial de forma clara e inequívoca, bem como o respetivo anunciante.

20.Tais suplementos não podem ser elaborados por jornalistas, atento o regime legal e ético-deontológico de incompatibilidades.

21.Tais suplementos, sendo de natureza não jornalística, não devem fazer referência ao cumprimento das normas do exercício da profissão de jornalista.

O Conselho Regulador da ERC,

Helena Sousa
Pedro Correia Gonçalves
Telmo Gonçalves
Carla Martins
Rita Rola

Lisboa, 26 de fevereiro de 2025

Separação entre Conteúdos Jornalísticos e Conteúdos Publicitários/Comerciais

| ABORDAGEM REGULATÓRIA



ERC

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

FICHA TÉCNICA

Título: Separação entre Conteúdos Jornalísticos e Conteúdos Publicitários/ Comerciais | Abordagem Regulatória

Edição: ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Supervisão: Conselho Regulador da ERC

Coordenação Geral: Carla Martins, Vogal do Conselho Regulador da ERC e Vanda Calado, Coordenadora da Unidade de Análise Qualitativa da ERC

Equipa do Projeto: Isabel Dionísio (Unidade da Transparência dos *Media*), Filipa Nogueira (Unidade de Comunicação e Relações Exteriores), Humberto Pestana e Joana Martins (Departamento de Análise de **Media**) e **Maria Manuel Bastos** (Gabinete do Conselho Regulador)

Equipa Consultiva: Ana Teresa Esteves (Unidade da Transparência dos **Media**) e Tânia de Moraes Soares (Departamento de Análise de **Media**)

Conceção Gráfica: Unidade de Comunicação e Relações Exteriores da ERC

Lisboa, fevereiro de 2025

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1: INQUÉRITO AOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	9
1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS	9
1.2. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROGRAMAS DE RÁDIO	10
1.3. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROGRAMAS DE TELEVISÃO	11
1.4. RESULTADOS DO INQUÉRITO	11
CAPÍTULO 2: ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO EM PORTUGAL	19
2.1. ESTATUTO DO JORNALISTA	20
2.2. CÓDIGO DA PUBLICIDADE	21
2.3. LEI DE IMPRENSA	21
2.4. LEI DA RÁDIO	22
2.5. LEI DA TELEVISÃO E DOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS A PEDIDO	22
2.6. EVOLUÇÃO LEGÍSTICA E REGULATÓRIA	24
CAPÍTULO 3: PRÁTICAS REGULATÓRIAS NA EUROPA	25
CAPÍTULO 4: ATIVIDADE DELIBERATIVA DA ERC	32
4.1. ANÁLISE EXTENSIVA DAS DELIBERAÇÕES	32
4.2. ANÁLISE DE CASOS PARTICULARES	38
CAPÍTULO 5: DIRETIVA 2025/1	42
<u>ANEXO 1 – RESPOSTAS DOS REGULADORES NACIONAIS MEMBROS DO ERGA AO QUESTIONÁRIO</u>	
<u>ANEXO 2 – CONTRIBUTOS RECEBIDOS NO ÂMBITO DE CONSULTA PRELIMINAR E DE CONSULTA PÚBLICA</u>	
<u>ANEXO 3 – RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA SOBRE O PROJETO DE DIRETIVA</u>	

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo visa enquadrar, do ponto de vista regulatório, a separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/comerciais. Foi impulsionado por um conjunto de deliberações em que a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) apreciou a publicação/transmissão de conteúdos editoriais elaborados no âmbito de contratos celebrados com entidades externas às empresas de *media*.

Aí a ERC detetou várias situações de conteúdos produzidos por jornalistas, incluídos em espaços jornalísticos ou sob responsabilidade das direções de informação, em que não foram identificadas de modo adequado e suficiente as relações comerciais firmadas e as entidades adjudicantes.

Adicionalmente, os casos que o regulador tem apreciado permitem perceber a transversalidade do problema e avaliar, no quadro das dificuldades económicas, que os meios de comunicação social estão mais sujeitos a pressões para publicar certos conteúdos publicitários em formatos confundíveis com notícias.

A profusão de certos conteúdos de natureza híbrida poderá comprometer a independência e o livre exercício do direito à informação e, por isso, exige-se como resposta um contexto jurídico-normativo claro e transparente, bem como mecanismos corregulatórios e autorregulatórios eficazes.

Para consolidar este propósito regulatório definiu-se uma abordagem assente numa triangulação de metodologias. Identificam-se as principais conclusões resultantes dos pilares de análise que compõem o estudo, desenvolvidos em quatro capítulos. Este exercício analítico contribuiu para a elaboração de um conjunto de recomendações aos órgãos de comunicação social, que dão corpo à diretiva da ERC sobre esta matéria.

DO INQUÉRITO AO SECTOR

Consultado o sector, evidencia-se, em primeiro lugar, que a maioria dos órgãos de comunicação social manifesta preocupação no que diz respeito à separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/comerciais, afirmando dispor de mecanismos específicos para salvaguardar esta separação. Porém, tais mecanismos correspondem essencialmente àqueles já previstos nas disposições legais e deontológicas que visam garantir a independência editorial e a integridade do trabalho jornalístico: os aspetos mais comumente referidos são a «identificação clara de conteúdos comerciais» e a «separação orgânica das áreas editorial e comercial».

Apesar de quase metade dos órgãos de comunicação social referirem a existência de diretrizes específicas para a produção de conteúdos jornalísticos, no âmbito de contratos comerciais com entidades externas, públicas ou privadas, apenas uma pequena fatia afirma dispor de «códigos internos» para orientar as atividades dos seus profissionais e/ou esclarecer os seus públicos no que a esta problemática diz respeito. Mesmo entre estes, destacam-se os respetivos estatutos editoriais, verificando-se que raramente abordam de forma explícita o princípio da identificabilidade e separação dos conteúdos publicitários/comerciais. Apenas dois órgãos de comunicação social partilharam códigos de conduta destinados especificamente a orientar a sua *praxis* interna sobre esta matéria.

Entre os respondentes que afirmam não dispor de mecanismos específicos estabelecidos, prevalecem aqueles que não consideram a separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/comerciais uma preocupação. No entanto, quando questionados sobre os procedimentos a adotar para a prevenção de eventuais conflitos de interesse no âmbito do estabelecimento de parcerias com entidades externas, uma parte significativa destes órgãos de comunicação social revela desconhecimento.

Conclui-se que, na prática, além das disposições legais e deontológicas já existentes, a maioria dos respondentes não dispõe de mecanismos específicos internos que norteiem a atividade jornalística sobre a separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/comerciais e que informem os seus públicos sobre os procedimentos adotados nestas situações.

Por fim, apesar de uma parte dos órgãos de comunicação social defender que a autorregulação é suficiente, para cerca de metade dos respondentes, a intervenção regulatória da ERC é vista como pertinente, sobretudo para a fiscalização do cumprimento legal e condução de iniciativas de literacia sobre o tema, através da elaboração de diretrizes, recomendações e ações de formação.

DO ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO

As leis do sector da comunicação social em vigor salvaguardam os alicerces essenciais no que respeita à independência editorial e à separação e identificabilidade dos conteúdos publicitários/ comerciais. Adicionalmente, o [Código da Publicidade](#) estabelece os princípios gerais da publicidade, como o da identificabilidade, e o [Estatuto do Jornalista](#) define um robusto regime de incompatibilidades da atividade jornalística face à publicitária/ comercial.

Porém, a análise detalhada do enquadramento jurídico aplicável à problemática em estudo permitiu observar três aspetos essenciais que se repercutem na atuação regulatória.

O primeiro deles refere-se à dispersão do quadro normativo por leis sectoriais, o qual manifesta assimetrias legislativas, acentuadas pela transposição da [Diretiva dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual](#), que integrou, entre outras, novas noções de publicidade relacionadas com a comunicação comercial audiovisual.

Depois, evidencia-se uma clivagem temporal entre os vários enquadramentos normativos aplicáveis, com especial incidência na [Lei de Imprensa](#), que data de 1999, trazendo dificuldades acrescidas na sua aplicação face à evolução do sector mediático.

Por fim, encontram-se amiúde dúvidas terminológicas e conceptuais, decorrentes da transformação dos formatos publicitários face aos conceitos constantes da legislação, a qual, evidentemente, não evolui ao mesmo ritmo. Neste sentido, o quadro legal aplicável não fornece uma resposta cabal perante a crescente hibridização de conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais.

Muito particularmente, os instrumentos normativos descritos neste capítulo não permitem em todas as circunstâncias o estabelecimento de um limite claro no que concerne à participação dos jornalistas, das redações e das direções editoriais na conceção, produção e disseminação de conteúdos ou em eventos aos quais subjazem parcerias com entidades terceiras que envolvem o pagamento de contrapartidas (não exclusivamente financeiras). Impõe-se, por isso, uma reflexão mais aprofundada sobre soluções normativas mais finas que possam ser aplicadas para a salvaguarda dos valores fundamentais em presença, sem prejuízo do relevante papel dos mecanismos de autorregulação, e eventualmente de correção, na garantia da integridade e da transparência da atividade jornalística e editorial dos meios de comunicação social.

DAS PRÁTICAS REGULATÓRIAS NA EUROPA

Quase todos os reguladores de *media* europeus, membros do *European Regulators Group for Audiovisual Media Services*, respondendo a um questionário da ERC, afirmaram dispor de legislação nacional sobre a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, muitos deles remetendo para a transposição da DSCSA.

Pese embora se observe que os enquadramentos legais são bastante distintos entre países, identificam-se dois aspetos transversais, também contidos na legislação portuguesa: a exigência de identificação da natureza publicitária/ comercial dos conteúdos; e a garantia da independência editorial.

Esta problemática constitui uma preocupação regulatória para as entidades consultadas, as quais dizem combinar iniciativas regulatórias distintas, como a monitorização regular, os procedimentos inspetivos, a intervenção casuística, e iniciativas de literacia.

Note-se ainda que é no ambiente digital, segundo os reguladores respondentes, que se identificam os maiores problemas a respeito desta matéria, seja pela profusão de conteúdos, seja pela necessidade de revisão do quadro legislativo.

DA ATIVIDADE DELIBERATIVA DA ERC

Desde que iniciou funções, em 2006, até 2023, a atividade deliberativa da ERC mostra que a separação entre conteúdos publicitários/ comerciais e conteúdos jornalísticos é matéria de preocupação dos públicos, acentuando-se a partir de 2021.

A problemática é identificada em todos os meios de comunicação social, mas encontra uma expressão mais acentuada na imprensa.

Evidencia-se também que cerca de um terço dos conteúdos analisados é elaborado por jornalistas.

Os tipos de publicidade mais frequentes nos conteúdos controvertidos nas deliberações podem ser organizados em dois grandes grupos: a publicidade redigida e a publireportagem, que são conceitos amiúde equivalentes; e o patrocínio e a

colaboração/ parceria/ apoio. Estes últimos são formatos publicitários com características semelhantes ao patrocínio, mas que começam a surgir nas deliberações da ERC mais recentemente, a partir de 2020.

Mais de metade destas deliberações culminou em decisão condenatória do regulador, o que traduz práticas jornalísticas que contrariam as determinações legais e deontológicas. As categorias de decisão mais penalizadoras estão predominantemente associadas a conteúdos publicados na imprensa.

Da análise às pronúncias da ERC, evidencia-se um princípio regulador assente na necessidade de evitar a confundibilidade entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, garantindo, por um lado, a transparência para com os públicos na comunicação publicitária e, por outro lado, o rigor da informação.

INTRODUÇÃO

A evolução tecnológica e as alterações nos hábitos de consumo dos públicos, num contexto de convergência, tem um impacto significativo nas estratégias de produção e de distribuição de conteúdos mediáticos. Esta mutação afeta igualmente a produção de conteúdos publicitários e comerciais, pela adoção de formatos híbridos e formalmente próximos das características discursivas dos géneros do jornalismo.

Na diversificação das suas atividades, os *media* vêm desenvolvendo áreas específicas de conceção, criação e distribuição de conteúdos de índole promocional, conhecidos como «conteúdos patrocinados» ou «*native advertising*», podendo ser definidos como «conteúdo promocional desenhado para aparecer ao utilizador de forma semelhante ao conteúdo editorial» (Howe & Teufel, 2014¹; Iversen & Knudsen, 2017²).

As formas integradas de publicidade traduzem-se na incorporação de «marcas» em conteúdos com configuração editorial, tornando as mensagens publicitárias mais atrativas e, potencialmente, alcançando maiores audiências. Esta estratégia propicia, por um lado, o aumento do consumo de publicidade e, por outro lado, associa a marca publicitária aos valores do jornalismo e do órgão de comunicação social que a veicula (Ferrer-Conill, 2016³). A aproximação dos formatos publicitários aos jornalísticos pretende aproveitar a perceção de neutralidade e de credibilidade destes últimos (Reijmersdal, Smit & Neijens, 2005⁴; Fidalgo, 2008⁵).

Nos formatos de «publicidade nativa» explora-se o facto de as audiências tenderem a uma maior «exposição intencional» no que respeita às mensagens editoriais, geralmente dedicando menor atenção às mensagens publicitárias (Reijmersdal, Smit & Neijens, 2005), fenómeno que a literatura designa de «*source credibility theory*» (Hovland, Janis & Kelley, 1953⁶).

A aproximação dos formatos publicitários aos jornalísticos, muitas vezes mimetizando-os (Fidalgo, 2019⁷), pode conduzir a mensagens publicitárias que não são imediatamente reconhecíveis enquanto tal pelos públicos, gerando confusão entre conteúdos de natureza editorial e comercial (Tutaj & Reijmersdal, 2012⁸).

Face a esta problemática, o presente estudo propõe-se enquadrar, do ponto de vista regulatório, a separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais. Foi desenvolvido após a conclusão de um conjunto de deliberações em que a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) apreciou a publicação/ transmissão de conteúdos editoriais elaborados no âmbito de contratos celebrados com entidades externas às empresas de *media*⁹.

¹ Howe, P. & Teufel, B. (2014). *Native advertising and digital natives: The effects of age and advertisement format on news website credibility judgments*. International Symposium on Online Journalism.

² Iversen, M. H. & Knudsen, E. (2017). *When politicians go native: The consequences of political native advertising for citizens' trust in news*. Journalism.

³ Ferrer-Conill, R. (2016). *Camouflaging Church as State: An exploratory study of journalism's native Advertising*. Journalism Studies.

⁴ Reijmersdal, E. A., Smit, E. G. & Neijens, P. (2005). *Readers' Reactions to Mixtures of Advertising and Editorial Content in Magazines*. Journal of Current Issues and Research in Advertising.

⁵ Fidalgo, J. (2008). *Realidades e aparências no jornalismo actual – Um estudo de caso*. Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação.

⁶ Hovland, C. I., Janis, I. L., & Kelley, H. H. (1953). *Communication and persuasion; psychological studies of opinion change*. Yale University Press.

⁷ Fidalgo, J. (2019). *Em trânsito pelas fronteiras do Jornalismo*. Comunicação Pública.

⁸ Tutaj, K. & Reijmersdal, E. A. (2012). *Effects of online advertising format and persuasion knowledge on audience reactions*. Journal of Marketing Communications.

⁹ [Deliberação ERC/2023/108 \(TRP-MEDIA\), de 5 de abril](#); [Deliberação ERC/2023/205 \(OUT-I\), de 11 de maio](#); [Deliberação ERC/2023/204 \(OUT-I\), de 11 de maio](#); [Deliberação ERC/2023/203 \(OUT-I\), de 11 de maio](#); [Deliberação ERC/2023/229 \(OUT-I\), de 6 de junho](#); [Deliberação ERC/2023/230 \(OUT-I\), de 6 de junho](#); [Deliberação ERC/2023/231 \(OUT-I\), de 6 de junho](#); [Deliberação ERC/2023/232 \(OUT-I\), de 6 de junho](#); [Deliberação ERC/2023/415 \(OUT-TV\), de 15 de novembro](#).

Com efeito, em termos da atuação regulatória, este fenómeno foi sendo crescentemente identificado, por via de participações de cidadãos, denunciando, de forma transversal ao sector dos *media*, a publicação de conteúdos publicitários “mascarados” de conteúdos jornalísticos sem a respetiva identificação perante os públicos.

A análise constante das referidas deliberações debruçou-se sobre a verificação de eventuais situações de conteúdos publicitários/ comerciais dissimulados de conteúdos de natureza jornalística, no contexto do estabelecimento de contratos com entidades externas aos órgãos de comunicação social. Aí, a ERC detetou várias situações de conteúdos produzidos por jornalistas, incluídos em espaços jornalísticos ou sob responsabilidade das direções de informação, em que não foram identificadas de modo adequado e suficiente as relações comerciais firmadas e as entidades adjudicantes.

Os casos concretos que o regulador tem apreciado permitem perceber a transversalidade do problema e avaliar, no quadro das dificuldades económicas, que os meios de comunicação social estão mais sujeitos a pressões para publicar certos conteúdos publicitários em formatos confundíveis com notícias.

O atual contexto é especialmente sensível para o sector, com a profunda alteração do modelo de negócios e uma crescente fatia do investimento publicitário a ser transferida dos *media* tradicionais para as grandes plataformas *online*. O sector enfrenta uma complexa crise de sustentabilidade e fragilidade financeira. A erosão das fronteiras entre jornalismo e publicidade, que constitui o âmago do presente estudo, ganha particular relevância neste cenário marcado por dificuldades económicas dos meios de comunicação social, que os tornam mais vulneráveis.

A [Recomendação \(UE\) 2022/1634 da Comissão, de 16 de setembro](#), sobre salvaguardas internas para a independência editorial e a transparência da propriedade no sector dos *media*, no seu considerando 4, enfatiza que a perda de receitas publicitárias ao longo da última década «retirou recursos financeiros aos meios de comunicação social tradicionais, afetando a sua sustentabilidade e, conseqüentemente, a qualidade e a diversidade dos conteúdos oferecidos. Esta tendência indica que o mercado não está a proporcionar retornos sustentáveis, que permitam o acesso a notícias independentes e a um jornalismo de qualidade, que são bens públicos e contribuem para combater a desinformação».

Acompanhando estas considerações da Comissão, também a ERC vê esta problemática com preocupação, no quadro das suas competências de salvaguarda da independência editorial perante os poderes políticos e económicos (cfr. artigo 8.º, alínea c) dos [Estatutos da ERC](#)¹⁰) e de garantia dos direitos de informação, constitucionalmente garantidos. Tanto mais que chega ao regulador um número crescente de participações e denúncias em que são suscitadas dúvidas sobre qual a natureza, jornalística ou publicitária, de determinado conteúdo publicado.

No que diz respeito à exploração de conteúdos de configuração híbrida, que favorecem a confusão entre conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais, questiona-se se o regime jurídico aplicável se revela suficiente e coerente, a começar pela própria harmonização terminológica e respetivas definições. Por esse motivo, no presente estudo, balizando-nos na latitude do enquadramento legal existente, optamos pela mais ampla e compreensiva denominação de «conteúdos publicitários/ comerciais».

A este respeito importa começar por salientar que o [Estatuto do Jornalista](#)¹¹ determina que estes profissionais devem recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional (cfr. artigo 14.º, n.º 1, alínea c)). Se assim é no plano normativo, por maioria de razão, a obrigação de tal recusa vincula o próprio órgão de comunicação social, este sujeito à regulação da ERC.

Numa outra perspetiva, tem-se presente o disposto no [Código da Publicidade](#)¹², onde se prevê que a publicidade se rege pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor, sendo a regra geral a de que «[a] publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado» (cfr. artigo 8.º, n.º 1).

Porém, já em 2009, e atendendo à especificidade da legislação aplicável aos órgãos de comunicação social regulados pela ERC, a desadequação da [Lei de Imprensa](#)¹³ era uma evidência e, para melhor responder a novas formas de comunicação publicitária/ comercial e de financiamento dos *media*, a ERC adotou uma diretiva sobre publicidade em publicações

¹⁰ Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

¹¹ Lei n.º 1/99, de 13 de janeiro, na sua versão atual.

¹² Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, na sua versão atual.

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

periódicas ([Diretiva 1/2009, de 1 de julho](#)). Esta diretiva constituiu um instrumento regulatório relevante para a interpretação da problemática em causa nestes últimos 15 anos.

Posteriormente, foram adotadas a [Lei da Rádio](#)¹⁴ e a [Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido \(LTSAP\)](#)¹⁵, esta última moldada pela [Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual \(DSCSA\)](#)¹⁶, diplomas que contemplam uma maior diversidade de formatos publicitários e comerciais.

Não obstante, a rápida e criativa evolução destes formatos continua a colocar desafios à regulação, especialmente, como já enfatizado, num momento em que as empresas de *media* enfrentam significativos constrangimentos estruturais e financeiros e necessitam de diversificar as suas fontes de receitas. A profusão de certos conteúdos de natureza híbrida poderá comprometer a independência e o livre exercício do direito à informação e, por isso, exige-se como resposta um contexto jurídico-normativo claro e transparente, bem como mecanismos corregulatórios e autorregulatórios eficazes.

De forma a consolidar este propósito regulatório definiu-se, no âmbito do presente estudo, uma abordagem assente numa triangulação de metodologias.

Assim, o universo de órgãos de informação geral e de temática informativa foi convidado a responder a um inquérito, pelo qual se procurou identificar a existência de normas e regras específicas para salvaguardar a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais e, particularmente, para a produção de conteúdos jornalísticos no quadro de contratos comerciais com entidades externas, públicas ou privadas (Capítulo 1).

Por outro lado, a abordagem a esta problemática cedo revelou a necessidade de um esforço conceptualizador balizado, necessariamente, no enquadramento jurídico português aplicável, o qual se dispersa por leis sectoriais e por documentos de génese hétéro e autorregulatória aprovados em diferentes momentos do tempo (Capítulo 2).

Para um mais completo e alargado mapeamento da contextualização legal e regulatória, foi remetido um pedido de colaboração às entidades reguladoras europeias, que integram o *European Regulators Group for Audiovisual Services* (ERGA), com o objetivo de compreender como enquadram esta realidade (Capítulo 3).

Procedeu-se ainda ao levantamento das deliberações adotadas pela ERC, de 2006 a 2023, sobre a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, perscrutando as questões que os cidadãos manifestaram junto da ERC, bem como a respetiva atuação regulatória (Capítulo 4).

Finaliza-se com um conjunto de recomendações aos órgãos de comunicação social, que visam contribuir para o reforço da independência e da credibilidade do jornalismo e dão corpo à diretiva da ERC sobre esta matéria (Capítulo 5). Este documento resulta de uma abordagem dialogante, através de consultas preliminares aos membros do Conselho Consultivo da ERC, reuniões com representantes da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista e do Conselho Deontológico e Direção do Sindicato dos Jornalistas – e, por fim, da sua abertura a consulta pública (Anexos).

¹⁴ Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro, na sua versão atual.

¹⁵ Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, na sua versão atual.

¹⁶ Diretiva 2010/13/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas à prestação de serviços de comunicação social audiovisual. Alterada através da Diretiva (UE) 2018/1808.

CAPÍTULO 1: INQUÉRITO AOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Este capítulo apresenta os resultados obtidos pelo inquérito “Separação entre Conteúdos Jornalísticos e Conteúdos Comerciais”, promovido pela ERC junto de órgãos de comunicação social generalistas e temáticos informativos, entre fevereiro e março de 2024, e que teve como objetivo conhecer a existência de normas e regras internas para salvaguardar a independência editorial.

O universo considerado compreendeu todos os serviços de programas (“canais”) televisivos e radiofónicos generalistas ou temáticos informativos (11 e 241, respetivamente), bem como as publicações periódicas de informação geral (345), totalizando 597 órgãos de comunicação social.

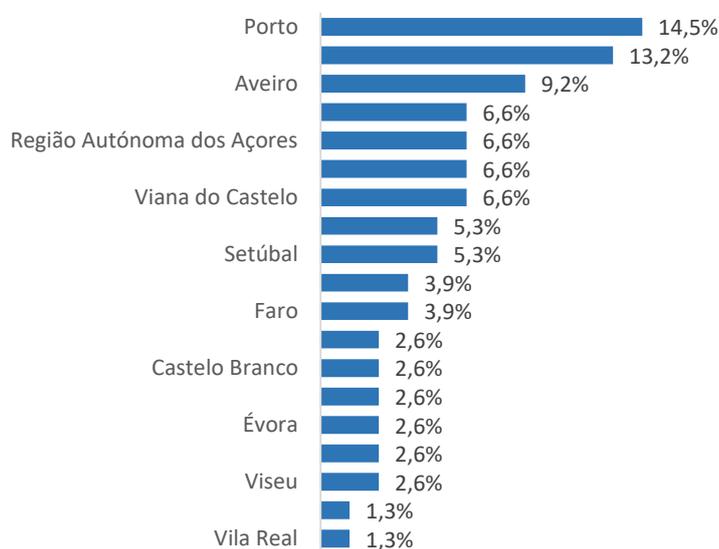
Recorreu-se a uma amostragem por conveniência, optando-se pelo envio do inquérito por correio eletrónico¹⁷, solicitando-se aos responsáveis pela informação o respetivo preenchimento. Após o processo de validação, foram consideradas válidas 173 respostas, das quais 94 correspondentes a publicações periódicas, 75 a operadores de rádio e 4 a operadores de televisão¹⁸.

De seguida, apresenta-se a caracterização detalhada dos órgãos de comunicação social respondentes.

1.1. CARACTERIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

O número de publicações periódicas com respostas válidas equivale a 94, representando 54,3% do total da amostra. Destacam-se as de âmbito regional com sede no Porto (14,5%) e Lisboa (13,2%); enquanto as nacionais representam 19,1%. Quanto ao suporte, as publicações eletrónicas predominam (61,7%). No que diz respeito à periodicidade, a diária é a mais frequente (52,1%).

FIG. 1 - DISTRITO DA SEDE DA PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DE ÂMBITO REGIONAL

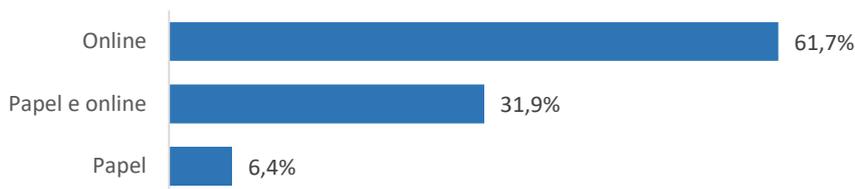


n = 76

¹⁷ Tendo em conta que o inquérito era autoadministrado, a ERC disponibilizou-se para prestar esclarecimentos ou informações adicionais através de canal de informação criado para o efeito. Os dados obtidos foram validados com a utilização do *software* Microsoft Excel e o seu tratamento estatístico através do *software* IBM SPSS Statistics 28.

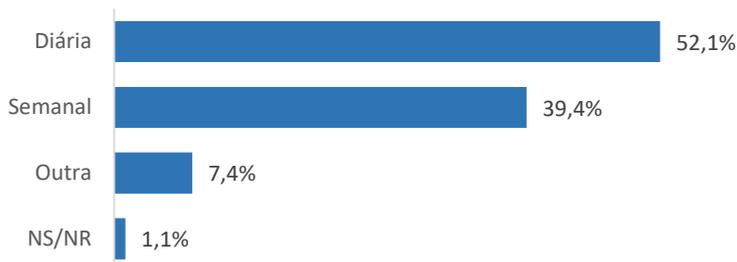
¹⁸ Considerando os aspetos metodológicos do inquérito, como a definição do processo de amostragem não probabilístico, e dada a natureza exploratória do estudo, os resultados apresentados não devem ser extrapolados para o universo de órgãos de comunicação social no país, atendo-se a ilustrar a realidade daqueles que optaram por participar no estudo.

FIG. 2 - SUPORTE DA PUBLICAÇÃO PERIÓDICA



n = 94

FIG. 3 - PERIODICIDADE DA PUBLICAÇÃO PERIÓDICA

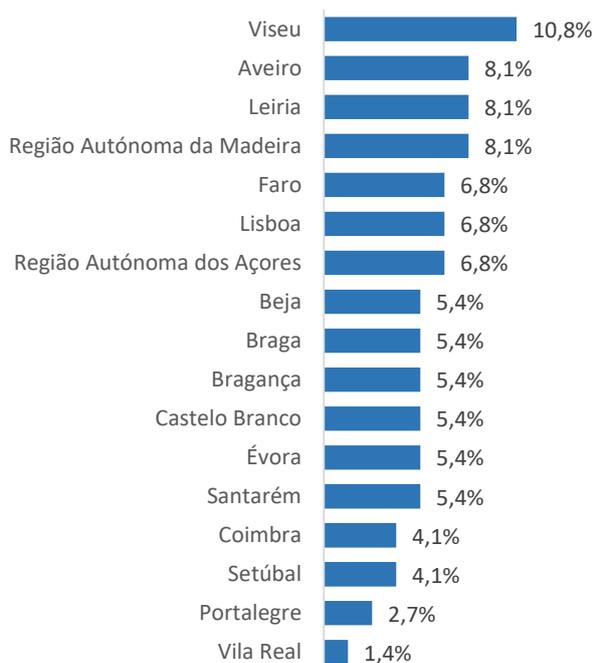


n = 94

1.2. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROGRAMAS DE RÁDIO

Os serviços de programas de rádio generalistas com respostas válidas representam 43,4% da amostra, ou seja, 75 canais de rádio. As rádios locais com maior destaque estão localizadas nos distritos de Viseu (10,8%), Aveiro (8,1%) e Leiria (8,1%), bem como na Região Autónoma da Madeira (8,1%). Apenas uma rádio é de cobertura nacional.

FIG. 4 - DISTRITO SEDE DO OPERADOR DE RÁDIO LOCAL



n = 74

1.3. CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PROGRAMAS DE TELEVISÃO

Os serviços de programas televisivos correspondem a 2,3% do conjunto total de respostas válidas, isto é, quatro participantes, sendo que três são de âmbito nacional e um regional (Região Autónoma da Madeira). Quanto ao tipo de programação e tipo de acesso, três são generalistas e de acesso não condicionado livre e um canal é temático informativo de acesso não condicionado com assinatura.

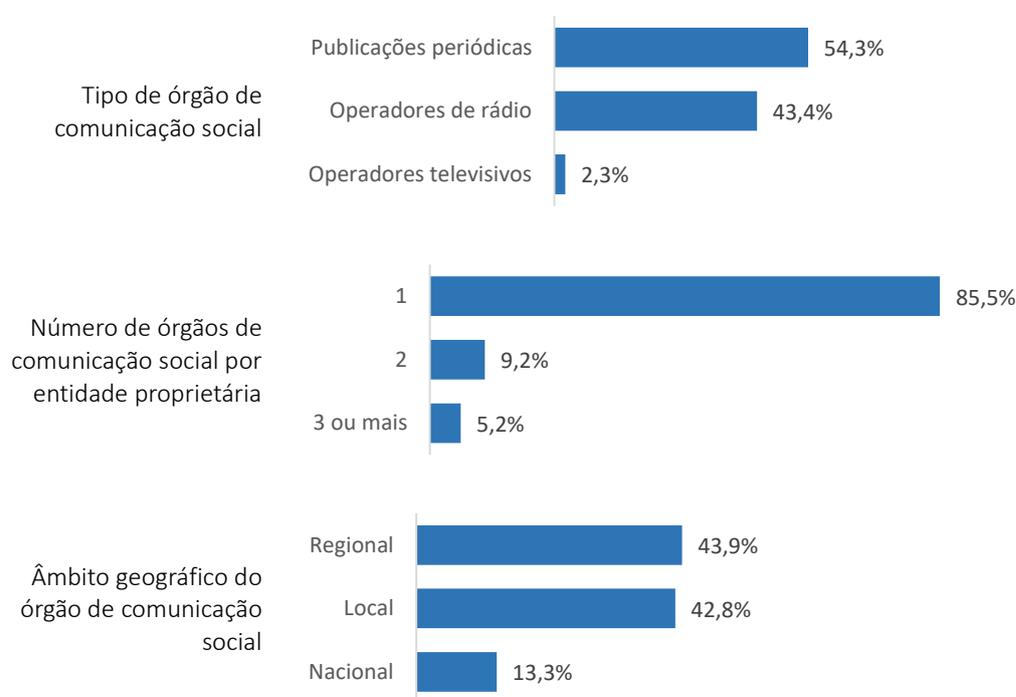
1.4. RESULTADOS DO INQUÉRITO

Como se viu acima, a distribuição dos órgãos de comunicação social, com respostas válidas ao inquérito, indica que 54,3% são publicações periódicas (94), 43,4% correspondem a serviços de programas de rádio (75) e os restantes 2,3% são serviços de programas televisivos (4) (*vide* Figura 5).

A grande maioria das empresas proprietárias (85,5%) possui, pelo menos, um órgão de comunicação social; sendo que 14,5% detêm mais do que um.

Quanto ao âmbito geográfico, 43,9% indicam ser regional, 42,8% local e 13,3% nacional.

FIG. 5- CARACTERIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE PARTICIPARAM NO INQUÉRITO



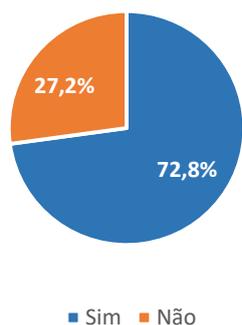
n = 173

A maior parte dos respondentes (72,8%) considera ter mecanismos para salvaguardar a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais.

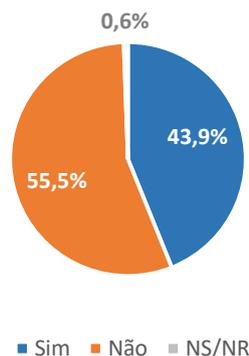
Quando questionados sobre a existência de diretrizes específicas para a produção de conteúdos jornalísticos, no âmbito de contratos comerciais com entidades externas, públicas ou privadas, o número de órgãos que refere dispor desses mecanismos é menor, reduzindo para menos da metade, 43,9% (Figura 6).

FIG. 6 - EXISTÊNCIA DE NORMAS E REGRAS ESPECÍFICAS PARA SALVAGUARDAR A SEPARAÇÃO ENTRE CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS E CONTEÚDOS COMERCIAIS

O órgão de comunicação social que dirige dispõe de normas e regras específicas para salvaguardar a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos comerciais?



O órgão de comunicação social que dirige dispõe, especificamente, de regras para a produção de conteúdos jornalísticos no quadro de contratos comerciais com entidades externas?



n = 173

1.4.1. ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE DISPÕEM DE MECANISMOS ESPECÍFICOS

Considerando agora apenas o conjunto de respondentes que afirmam dispor de mecanismos específicos para salvaguardar a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, procede-se a uma análise mais detalhada das suas respostas.

Entre os mecanismos específicos que mencionam, destacam-se a 'identificação clara dos conteúdos comerciais' (28,8%) e a 'separação orgânica das áreas editorial e comercial' (26,7%), tal como se apresenta na Figura 7.

Estes resultados evidenciam que os órgãos comunicação social referem mecanismos enquadrados nas disposições legais e deontológicas existentes que visam garantir a independência editorial e a integridade do trabalho jornalístico.

Veja-se, a título de exemplo, algumas das respostas que indicam como mecanismo a 'identificação clara do conteúdo comercial':

- i. «Os conteúdos patrocinados por entidades públicas ou privadas são publicados em destacáveis (com a menção "suplemento da responsabilidade de...") ou página identificada com a palavra "publicidade". No site, os conteúdos patrocinados estão colocados na secção "publi-reportagem".»
- ii. «Nesta rádio é bastante claro o que é jornalismo ou conteúdos comerciais. Em casos onde possa existir essa confusão, ou causar confusão ao ouvinte, o conteúdo comercial é antecedido de um jingle a informar que o que se segue é publicidade.»

Ilustram-se igualmente algumas respostas que indicam existir uma 'separação orgânica das áreas editorial e comercial':

- i. «Os jornalistas produzem exclusivamente conteúdos jornalísticos. Qualquer conteúdo de âmbito comercial é tratado entre o departamento de publicidade, os animadores e departamento de produção.»
- ii. «Todos os conteúdos comerciais não [são] feito[s] por profissionais com carteira profissional, mas sim por profissionais de marketing e sem carteira profissional, como sabemos todos, um jornalista com carteira não deve de mexer em publicidade.»

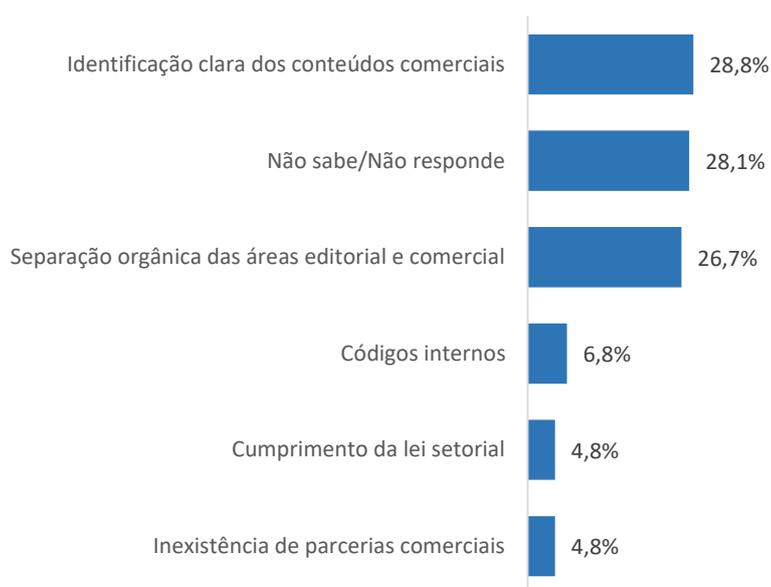
- iii. «*Todo e qualquer conteúdo com fins comerciais, não é tratado como notícia, não sendo conteúdo produzido por jornalistas. As linhas orientadoras são do conhecimento dos diferentes departamentos, sem que tenhamos um documento que estipule essas regras, pelo que também não temos registo de situações dessa natureza.*»

São apenas 6,8% os órgãos de comunicação social que afirmam dispor de 'códigos internos' para orientar as atividades dos seus profissionais e/ou esclarecer os seus públicos no que a esta matéria diz respeito. E quanto a este conjunto, verifica-se que, na maior parte dos casos, os códigos internos a que se referem são os estatutos editoriais dos órgãos de comunicação social:

- i. «*Regras assentes no estatuto editorial da publicação, no código deontológico dos jornalistas, separação clara das funções comerciais das editoriais e tabela publicitária específica e divulgada.*»
- ii. «*Regras específicas, quer na filosofia do jornal quer no Estatuto Editorial. Muito rigor neste aspeto. O conteúdo noticioso é tratado expressamente por jornalistas que têm total independência relativamente à área comercial. Esta, por sua vez, não interfere com o departamento editorial. O facto de o diretor ser jornalista é uma clara vantagem para salvaguardar eventuais conflitos de interesse.*»

Mais de um quarto dos respondentes (28,1%) que afirmaram ter normas, regras e/ou orientações específicas para garantir a distinção entre os conteúdos optaram por não responder ou não souberam identificar os mecanismos existentes.

FIG. 7 - PODE DESCREVER O(S) MECANISMO(S) DE SEPARAÇÃO ENTRE CONTEÚDO JORNALÍSTICO E COMERCIAL?REGIONAL

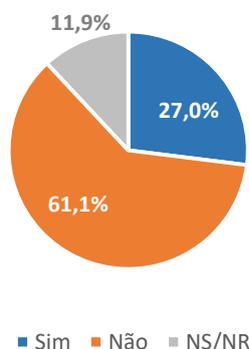


n = 146 (cada respondente pode identificar mais do que um mecanismo).

Estes resultados indicam que, apesar de grande parte dos órgãos de comunicação social afirmar dispor de regras e normas específicas para salvaguardar a separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais, a sua atuação encontra-se orientada para o respeito pelas normas ético-legais do jornalismo já existentes, ao invés de assentar em orientações específicas de garantia da separação entre conteúdos de natureza distinta.

Esta situação é confirmada quando os órgãos de comunicação social são questionados sobre a integração destes mecanismos em códigos ou outros documentos de natureza editorial, com apenas 27,0% a afirmar dispor destes recursos (Figura 8).

FIG. 8 - CASO DISPONHA DE MECANISMOS, ESTES ESTÃO INCLUÍDOS EM CÓDIGOS OU OUTROS DOCUMENTOS DE NATUREZA EDITORIAL?



n = 126

Do conjunto de respondentes que afirma dispor de tais códigos, menos de metade partilhou os documentos com a ERC (Figura 9), prevalecendo o estatuto editorial do órgão de comunicação social. A quase totalidade (97,1%) indica que estes documentos estão acessíveis aos seus públicos (Figura 10).

Dos 16 documentos enviados pelos respondentes, quatro estatutos editoriais contêm referências explícitas à separação entre conteúdos jornalísticos e comerciais, e apenas dois órgãos de comunicação social enviaram códigos internos específicos sobre esta matéria.

Veja-se, a título de exemplo, as referências explícitas identificadas nos estatutos editoriais de determinados órgãos:

- i. «(...) desenvolve também reportagens com carácter publicitário, são as denominadas "Publi-reportagens", devidamente identificadas e categorizadas na secção Publi-reportagem do website, assim como nas publicações nas redes sociais com a identificação do hashtag #Publireportagem.»
- ii. «A publicidade e a propaganda, de forma direta ou indireta, jamais terão cabimento no espaço noticioso (...), ficando sempre a sua publicação claramente diferenciada do corpo informativo.»
- iii. «(...) rege-se pelo jornalismo rigoroso e de qualidade, recusando (...) qualquer tipo de exploração comercial da informação.»

Quanto aos órgãos de comunicação social – publicações periódicas – que partilharam códigos internos dedicados à separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais, destacam-se, como exemplo, as seguintes diretrizes aí dispostas:

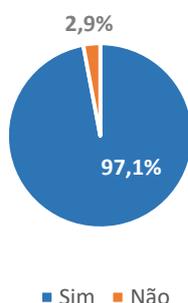
- i. «O espaço publicitário ou promocional deve ser claramente assinalado, evitando qualquer ambiguidade para o leitor.»
- ii. «Numa notícia, o nome de empresas, hotéis, marcas comerciais, instituições privadas ou públicas, ou de outra natureza, só devem ser incluídas se constituírem elemento útil para a informação.»
- iii. «Não deve dar-se tratamento noticioso preferencial a anunciantes ou grupos de interesses especiais.»
- iv. «O conteúdo editorial produzido pelos jornalistas (...) não pode ser de nenhuma forma condicionado por entidades externas. Ouvir sugestões e ideias é, como sempre aconteceu, possível, mas a decisão final sobre tudo o que diz respeito ao conteúdo editorial do jornal deve ser tomada pela equipa editorial, sem qualquer tipo de condicionamento nem nenhuma espécie de acesso por parte de entidades externas à redacção.»
- v. «Não é permitida a tentativa de confundir conteúdo editorial com conteúdo publicitário.»
- vi. «Sempre que um conteúdo específico envolve entidades externas, o leitor deve ser informado de forma muito clara e visível do tipo de apoio dado e qual a entidade envolvida.»
- vii. «Não é permitida qualquer ambiguidade entre o conteúdo editorial e a publicidade, por exemplo através da utilização de um grafismo semelhante, sendo a Direção Editorial (...) responsável pelo cumprimento desta regra.»

FIG. 9 - CASO OS MECANISMOS ESTEJAM INCLUÍDOS EM CÓDIGOS OU OUTROS DOCUMENTOS DE NATUREZA EDITORIAL, PODE PARTILHAR ESSE DOCUMENTO?



n = 34

FIG. 10 - CASO OS MECANISMOS ESTEJAM INCLUÍDOS EM CÓDIGOS OU OUTROS DOCUMENTOS DE NATUREZA EDITORIAL, ESSES DOCUMENTOS ESTÃO ACESSÍVEIS AOS SEUS LEITORES/TELESPECTADORES/OUVINTES?



n = 34

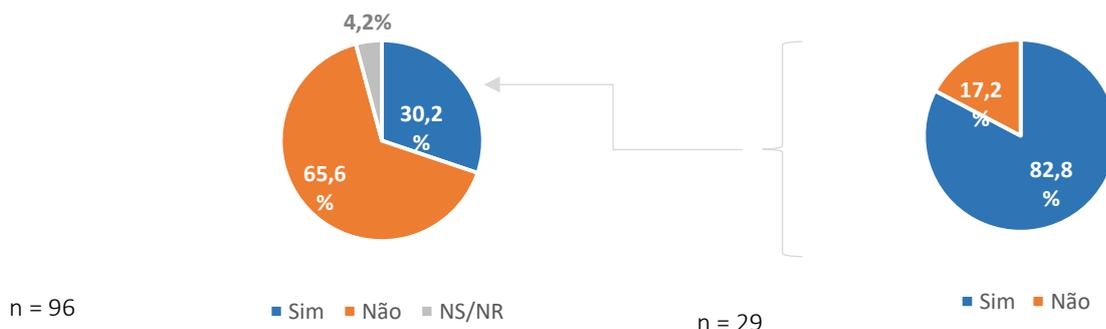
1.4.2. ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE NÃO DISPÕEM DE MECANISMOS ESPECÍFICOS

Como referido (Figura 6), 27,2% dos órgãos de comunicação social que responderam ao questionário declararam não dispor de mecanismos para salvaguardar a separação entre os conteúdos jornalísticos e publicitários/ comerciais. Deste conjunto, dois terços consideram que as parcerias com entidades externas para a produção de conteúdos jornalísticos não representam uma preocupação. Entre aqueles que expressam preocupação com tais parcerias, a esmagadora maioria (82,8%) pretende vir a desenvolver mecanismos para orientar a prática jornalística (Figura 11).

FIG. 11 - ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL SEM MECANISMOS DE SEPARAÇÃO ENTRE CONTEÚDO JORNALÍSTICO E COMERCIAL

Caso não disponha de mecanismos, as parcerias entre órgãos de comunicação social e entidades externas para a produção de conteúdos jornalísticos constituem uma preocupação?

Caso não disponha de mecanismos, as parcerias entre órgãos de comunicação social e entidades externas para a produção de conteúdos jornalísticos constituem uma preocupação?



n = 96

n = 29

Aproximadamente 50,0% dos órgãos de comunicação social que indicam não ter mecanismos específicos alegam desconhecimento ou preferem não revelar como lidam com potenciais conflitos de interesse quando estabelecem parcerias com entidades externas (Figura 12).

Dos restantes, a maioria afirma não estabelecer parcerias comerciais (26,5%). Foram ainda indicados procedimentos que se assemelham àqueles referenciados pelos órgãos de comunicação social que dizem dispor de mecanismos específicos, como a 'separação orgânica das áreas editorial e comercial' (12,2%), e a 'identificação clara dos conteúdos comerciais' (7,1%). A título de exemplo, destacam-se as seguintes respostas:

- i. «(...) não estabelece parcerias com entidades externas para a produção de conteúdos jornalísticos. Os conteúdos jornalísticos emitidos são produzidos pelos profissionais da rádio. Há uma separação total entre conteúdos jornalísticos e conteúdos comerciais.»
- ii. «Respeitamos a lei da imprensa e publicidade e tudo que é remunerado é referenciado como publi-reportagem/divulgação, sendo classificado fora dos conteúdos jornalísticos ou de informação habituais através das categorias criadas no site.»

FIG. 12 - CASO NÃO DISPONHA DE MECANISMOS, COMO COSTUMA PROCEDER QUANDO ESTABELECE PARCERIAS ENTRE O SEU ÓRGÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E ENTIDADES EXTERNAS PARA A PRODUÇÃO DE CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS, DE FORMA A PREVENIR EVENTUAIS CONFLITOS DE INTERESSE?



n = 98 (cada respondente pode identificar mais do que um procedimento).

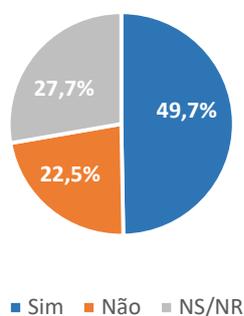
1.4.3. INTERVENÇÃO REGULATÓRIA

Quando questionados sobre a pertinência da intervenção da ERC nesta matéria, cerca de metade dos órgãos de comunicação social (49,7%) considera que a mesma é pertinente (Figura 13), com ênfase na 'fiscalização do cumprimento da lei' (52,7%) e na criação de 'diretrizes, recomendações e ações de formação' (45,5%) (Figura 14), assim o ilustram as seguintes respostas:

- i. «Sim, é importante que a ERC exerça uma fiscalização eficaz e efetiva sobre os órgãos de comunicação social para assegurar uma distinção clara entre a publicidade e os conteúdos jornalísticos, nas publicações registadas na ERC. Os conteúdos pagos/ patrocinados devem ser assinalados, de forma a que os leitores entendam.»
- ii. «Consideramos que existe[m] neste momento muitas solicitações, por parte de agências de comunicação e empresas de marketing, para a publicação de conteúdos patrocinados de âmbito jornalístico, que contêm links dissimulados no conteúdo escrito, onde o conteúdo de todo o artigo nem sequer é redigido pela redação do OCS. Consideramos pertinente que a ERC atue, no sentido de limitar uma prática que tem vindo a desvirtuar conteúdos jornalísticos, pois promove um clima de desconfiança e descrédito, que afeta todo o sector.»

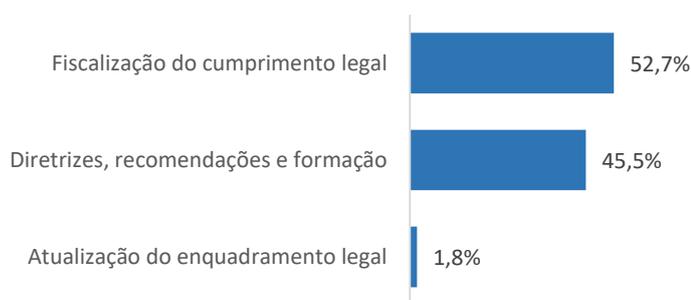
- iii. «Sim, porque há uma pressão crescente, por parte de agências de comunicação e empresas, para fazer incluir na comunicação social artigos publicitários disfarçados de notícias, aproveitando-se da fragilidade financeira de alguns meios de comunicação, que precisam dessa receita para sobreviver.»
- iv. «Sim. Porém, mais do que "intervenção regulatória" julgamos mais necessária intervenção pedagógica. Está ao alcance do regulador promover ações de formação sobre esta e outras matérias de interesse para o sector da radiodifusão.»
- v. «Considero que a pedagogia pode funcionar. Penso que muitas vezes ainda podem existir dúvidas sobre o que é jornalismo, entretenimento ou mesmo conteúdo comercial. Defendo, por isso, mais formação e informação para órgãos de comunicação locais, pois grande parte deles acaba por não cumprir as regras a 100%, mais por desconhecimento do que por vontade própria. Defendo que a própria ERC poderia, e acredito que já o faça, sensibilizar estes órgãos de comunicação para estas práticas.»

FIG. 13 - CONSIDERA PERTINENTE E NECESSÁRIA A INTERVENÇÃO REGULATÓRIA DA ERC NESTA MATÉRIA?



n = 173

FIG. 14 - ASPETOS REFERIDOS PELOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE CONSIDERAM PERTINENTE A INTERVENÇÃO DA ERC



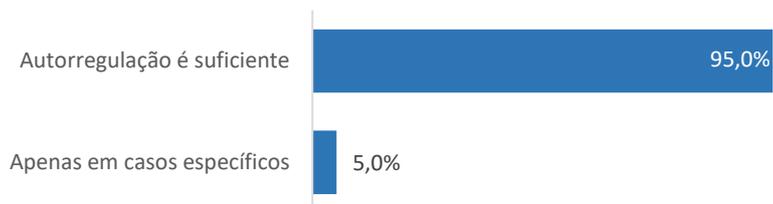
n = 55 (cada respondente pode identificar mais do que um aspeto).

Os órgãos que não consideram pertinente a intervenção regulatória da ERC (22,5%), alegam que a 'autorregulação é suficiente' (95,0%) e/ou que tal intervenção apenas é necessária em casos específicos (5,0%) (Figura 15). Veja-se, a título de exemplo:

- i. «Existem uma série de regras estabelecidas, quer por força da Lei da Publicidade, quer pelos limites impostos aos jornalistas no código deontológico. Assim, se forem respeitados os pressupostos legais, estará acautelada a regulação nesta matéria.»
- ii. «A presença de uma entidade reguladora é sempre importante. Contudo, cabe a cada órgão de comunicação social criar e gerir os seus estatutos e regras comerciais.»

- iii. «Não. Esta matéria deve ser alvo de autorregulação, tal como já fazemos (...), de acordo com o estrito cumprimento da Lei da Imprensa e do Código da Publicidade.»
- iv. «Não. Apenas em caso de denúncia»"

FIG. 15 - ASPETOS REFERIDOS PELOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL QUE NÃO CONSIDERAM PERTINENTE A INTERVENÇÃO DA ERC



n = 20 (cada respondente pode identificar mais do que um aspeto).

Apesar de quase um quarto dos respondentes considerar que não é pertinente a intervenção da ERC, aos quais se somam 27,7% que não se posicionam sobre o assunto, os dados mostram que cerca de metade dos órgãos de comunicação social defende a intervenção do regulador nesta matéria.

Além da fiscalização das leis do sector, os respondentes esperam que a ERC assuma um papel proactivo, colaborativo e pedagógico, através de ações de formação, elaboração de diretrizes, recomendações e promoção de boas práticas. Nota-se, pois, que uma fatia significativa dos órgãos de comunicação social que participaram no estudo espera da ERC uma atuação dialogante e formativa.

CAPÍTULO 2: ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO

A densificação conceptual do objeto do presente estudo conduz necessariamente a um mergulho no enquadramento normativo da separação entre conteúdos jornalísticos e publicitários/comerciais, que baliza a atuação da ERC.

Ali, os princípios da separação e da identificabilidade dos conteúdos publicitários são alicerces essenciais para garantir a independência editorial, pelo que a lei consagra, por um lado, o respeito pelas normas éticas e deontológicas da atividade jornalística - em que se inclui a separação da publicidade dos conteúdos jornalísticos - e, por outro, o dever de identificar adequadamente os conteúdos publicitários.

A análise ao enquadramento legal atualmente em vigor evidenciou que este está disperso por leis sectoriais e por documentos normativos adotados em diferentes momentos do tempo. A clivagem temporal das leis sectoriais reflete-se, designadamente, nos estádios de atualização muito distintos do preenchimento do conceito de «publicidade», dificultando uma resposta cabal à produção e publicação de conteúdos híbridos que apresentam fronteiras mais ténues entre conteúdo jornalístico e publicitário/ comercial.

Não obstante, resulta claro do quadro normativo vigente que a independência editorial é um princípio fundamental da atividade dos órgãos de comunicação social e dos jornalistas, gozando, inclusivamente, de proteção constitucional (artigos 38.º e 39.º da CRP – [Constituição da República Portuguesa](#)). Este princípio garante aos jornalistas e às organizações mediáticas a livre produção de conteúdos, sem interferências internas e externas, sejam estas últimas de natureza política, económica ou outra.

Ora, nos termos constitucionalmente definidos, cabe à ERC assegurar a liberdade de imprensa e o direito à informação, bem como a independência perante os poderes político e económico e o respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social (artigo 39.º, n.º 1, alíneas a), c) e e) da CRP).

Neste âmbito, os [Estatutos da ERC](#) determinam que constitui um dos objetivos da regulação assegurar que a informação se pautar por critérios de exigência e rigor jornalístico, no quadro da responsabilidade dos meios de comunicação social de natureza editorial (artigo 7.º, alínea d)). Em conformidade, são atribuições do regulador zelar pela independência dos *media* perante os poderes político e económico e assegurar que estes cumprem as normas reguladoras das atividades de comunicação social (artigo 8.º, alíneas c) e j)).

No mesmo sentido, compete ao Conselho Regulador da ERC (artigo 24.º, n.º 3):

- «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 (...);
- 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;»

A defesa da independência editorial tem também constituído uma especial preocupação a nível europeu, como é exemplo a [Recomendação \(UE\) 2022/1634 da Comissão, de 16 de setembro](#), sobre salvaguardas internas para a independência editorial e a transparência da propriedade no sector dos meios de comunicação social, que assevera:

«A independência editorial protege os editores e os jornalistas dos conflitos de interesses e ajuda-os a resistir a ingerências e pressões indevidas, sendo uma condição prévia para a produção e a difusão de informações imparciais, bem como um aspeto essencial da liberdade dos meios de comunicação social. Possibilita a prestação e receção de serviços de comunicação social independentes e pluralistas pelos cidadãos e empresas de toda a União, revestindo-se

de particular importância para os fornecedores de conteúdos noticiosos, incluindo notícias da atualidade, independentemente do seu formato» (considerando 11).

O [Regulamento Europeu a Liberdade dos Meios de Comunicação Social](#)¹⁹, que entrou em vigor em maio de 2024, vem também destacar a relevância da independência editorial, nos seguintes termos:

«Os serviços de comunicação social independentes desempenham um papel único no mercado interno. Representam um sector em rápida evolução e economicamente importante e, ao mesmo tempo, proporcionam aos cidadãos e às empresas o acesso a uma pluralidade de pontos de vista e a fontes de informação fiáveis, cumprindo assim uma função de «vigilante público», que se reveste de interesse geral e que constitui um fator indispensável no processo de formação da opinião pública» (considerando 1).

(...)

«A independência editorial é especialmente importante para os prestadores de serviços de comunicação social que disponibilizam notícias e conteúdos de atualidade, dado o seu papel societal enquanto bem público» (considerando 17).

(...)

«Os prestadores de serviços de comunicação social deverão adotar medidas proporcionadas para garantir a liberdade dos editores de tomarem decisões editoriais dentro da linha editorial de longo prazo do prestador de serviços de comunicação social» (considerando 34).

2.1. ESTATUTO DO JORNALISTA

À semelhança da Constituição, o [Estatuto do Jornalista](#) estabelece como um dos direitos destes profissionais a garantia de independência (artigo 6.º, alínea d)). Este direito determina, nomeadamente, que os jornalistas (i) não podem ser constringidos a desempenhar tarefas profissionais contrárias à sua consciência; (ii) nem podem ser alvo de medida disciplinar em virtude de tais factos; (iii) bem como podem recusar quaisquer ordens ou instruções de serviço com incidência em matéria editorial emanadas de pessoa que não exerça cargo de direção ou chefia na área da informação (artigo 12.º, n.ºs 1 e 2).

Por outro lado, o Estatuto do Jornalista exclui do âmbito da atividade jornalística «o exercício de funções (...) quando desempenhadas ao serviço de publicações que visem predominantemente promover atividades, produtos, serviços ou entidades de natureza comercial ou industrial» (artigo 1.º, n.º 2).

Para a questão aqui em análise importa ainda o artigo 3.º, n.º 1, daquele diploma, relativo ao regime de incompatibilidades aplicável a estes profissionais. Assim, o exercício do jornalismo é incompatível, designadamente, com (i) o desempenho de funções de angariação, conceção ou apresentação, através de texto, voz ou imagem, de mensagens publicitárias; (ii) bem como de funções de *marketing*, relações públicas, assessoria de imprensa e consultoria em comunicação ou imagem e de planificação, orientação e execução de estratégias comerciais (artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b)).

O n.º 2 do mesmo artigo classifica igualmente como atividade publicitária incompatível com o exercício do jornalismo «a participação em iniciativas que visem divulgar produtos, serviços ou entidades através da notoriedade pessoal ou institucional do jornalista, quando aquelas não sejam determinadas por critérios exclusivamente editoriais».

A criação e disseminação de formatos e conteúdos híbridos desafia a clara distinção entre conteúdos de natureza jornalística e publicitária/ comercial e o próprio regime de incompatibilidades aplicável aos jornalistas. A este respeito, será de destacar a [“Recomendação sobre conteúdos patrocinados”](#), de 22 de maio de 2019, da CCPJ – Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, onde se manifesta o entendimento de que «todos os conteúdos patrocinados nos meios de comunicação social devem ser devidamente assinalados como publicidade ou atividade comercial e não podem ser realizados por jornalistas».

No documento, a CCPJ salienta ainda «a pressão a que muitos jornalistas, com carteira profissional, estão a ser sujeitos a produzir conteúdos patrocinados na forma de notícias, reportagens, entrevistas, e outros géneros jornalísticos», lembrando que o «jornalismo patrocinado, ou seja, trabalho que é executado em troca de um patrocínio comercial ou de qualquer outra forma de pagamento, é expressamente proibido pelo Estatuto do Jornalista».

¹⁹ Regulamento 2024/1083, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril, que cria um regime comum para os serviços de comunicação social no mercado da União Europeia em matéria de independência editorial e pluralismo.

Mais se lembra nessa recomendação que a produção de conteúdos comerciais por jornalistas é considerada infração grave, punível inclusive com suspensão da carteira profissional²⁰.

A CCPJ considera igualmente uma falta grave a prática de alguns indivíduos, que trabalham para suplementos comerciais distribuídos conjuntamente com publicações jornalísticas, de se identificarem como jornalistas nos contactos que fazem com as empresas que pretendem publicitar: «Esta prática configura o crime de usurpação de funções.»

Em síntese, a CCPJ defende que «os conteúdos patrocinados que possam confundir-se com atividade jornalística são uma ameaça à credibilidade do jornalismo». E, pese embora tenha em linha de conta que estes conteúdos são uma relevante fonte de receita para as empresas de *media*, considera que devem os mesmos «estar perfeitamente identificados como publicidade ou conteúdo patrocinado, e não disfarçados com fórmulas dúbias que confundam os leitores, ouvintes ou espectadores. E não podem ser feitos por jornalistas.»

2.2. CÓDIGO DA PUBLICIDADE

No exercício que aqui se propõe fazer, importa, necessariamente, atentar no conceito de «publicidade», o qual assenta, em primeira linha, na sua definição legal, constante do [Código da Publicidade](#): «1 - Considera-se publicidade, para efeitos do presente diploma, qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de: a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições. 2 - Considera-se, também, publicidade qualquer forma de comunicação da Administração Pública, não prevista no número anterior, que tenha por objetivo, direto ou indireto, promover o fornecimento de bens ou serviços.»

O mesmo diploma estabelece que a publicidade se rege pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor (artigo 6.º).

O princípio da identificabilidade, em concreto, determina que a publicidade «tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado» (artigo 8.º n.º 1).

Este articulado legal estipula ainda certas regras relativas ao patrocínio, prescrevendo que «o conteúdo e a programação de uma emissão patrocinada não podem, em caso algum, ser influenciados pelo patrocinador, por forma a afetar a responsabilidade e a independência editorial do emissor» (artigo 24.º, n.º 5)²¹.

2.3. LEI DE IMPRENSA

À luz da [Lei de Imprensa](#), duas das dimensões de concretização da liberdade de imprensa e do direito à informação, as quais compete à ERC assegurar na sua função de regulação, consistem, por um lado, na identificação e veracidade da publicidade e, por outro, no respeito pelas normas deontológicas no exercício da atividade jornalística (artigo 2.º, n.º 2, alíneas d) e f)).

Este diploma dispõe ainda que «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». O diploma define publicidade redigida e publicidade

²⁰ Veja-se: «O jornalista que se prove ter participado na conceção ou apresentação de conteúdos patrocinados, publicados em órgão de comunicação social ou qualquer outra publicação, incorre numa contraordenação punível com coima de 200 a 5000 euros por infração ao disposto no art.º 3.º do referido Estatuto. O art.º 20.º especifica ainda, no seu n.º 2, que: “A infração ao disposto no artigo 3.º pode ser objeto da sanção acessória de interdição do exercício da profissão por um período máximo de 12 meses, tendo em conta a sua gravidade e a culpa do agente”».

²¹ Realça-se que a autorregulação publicitária constitui um mecanismo essencial no campo da publicidade, permitindo que a própria indústria estabeleça e mantenha padrões éticos e práticas responsáveis sem depender exclusivamente de regulamentações governamentais. Este sistema é implementado por meio da colaboração entre diversos agentes da indústria, incluindo anunciantes, agências de publicidade e meios de comunicação, que se autorregulam, criando códigos de conduta e supervisionando as suas próprias práticas. Em Portugal, a autorregulação publicitária é gerida pela entidade “Auto-Regulação Publicitária”, a qual é composta por representantes de associações da indústria publicitária, anunciantes e consumidores, e é responsável pelo cumprimento do Código da Publicidade e do seu próprio código de conduta.

gráfica como «todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade do respetivo periódico» (artigo 28.º, n.ºs 2 e 3)²².

2.4. LEI DA RÁDIO

A [Lei da Rádio](#) determina especificamente que a publicidade radiofónica se rege pelo Código da Publicidade, que, como visto, prescreve os princípios dos conteúdos publicitários, entre os quais o da identificabilidade. A Lei da Rádio particulariza o «patrocínio», definindo-o como a contribuição feita por pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas, que não sejam operadores de rádio ou produtores de obras radiofónicas, para o financiamento de serviços de programas de rádio, ou dos seus programas, com o intuito de promover o seu nome, marca, imagem, atividades ou produtos (artigo 2.º, alínea f)).

O diploma estabelece ainda que os espaços de programação patrocinados devem incluir, necessariamente no seu início, a menção expressa desse facto e que o conteúdo e a programação de uma emissão patrocinada não podem ser influenciados pelo patrocinador, de forma a afetar a responsabilidade e a independência editorial do operador de rádio ou dos respetivos diretores. O patrocínio é vedado no caso dos serviços noticiosos e dos programas de informação política (artigo 40.º, n.ºs 5 e 7).

Dispõe também que, entre as obrigações gerais dos operadores de rádio, contam-se a de garantir «uma programação e uma informação independentes face ao poder político e ao poder económico» (artigo 32.º, n.º 1, alínea b)).

No plano da responsabilidade e autonomia editorial, a Lei da Rádio estabelece que os cargos de direção ou de chefia na área da informação são exercidos com autonomia editorial, estando vedado ao operador de rádio interferir na produção dos conteúdos de natureza informativa, bem como na forma da sua apresentação (artigo 33.º, n.º 5).

2.5. LEI DA TELEVISÃO E DOS SERVIÇOS AUDIOVISUAIS A PEDIDO

Por seu turno, a [Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido](#) (LTSAP), que regula o acesso e o exercício de atividades de comunicação social audiovisual, incluindo televisão e serviços audiovisuais a pedido, e que também aborda certos aspetos relacionados com a oferta pública de serviços de plataformas de partilha de vídeo e seus conteúdos, fixa que os serviços de programas generalistas estão obrigados a assegurar «uma programação e uma informação independentes face ao poder político e ao poder económico» (artigo 34.º, n.º 2, alínea c)).

Tal como previsto na Lei da Rádio, a LTSAP dispõe que os cargos de direção ou de chefia na área da informação são exercidos com autonomia editorial, estando vedado ao operador de televisão interferir na produção dos conteúdos de natureza informativa, bem como na forma da sua apresentação (artigo 35.º, n.º 6).

Por outro lado, a LTSAP introduz o conceito de «comunicação comercial audiovisual», com uma diversificação dos subtipos. Em todas as situações, o diploma determina que tais conteúdos devem ser facilmente identificáveis (artigo 40.º-A, n.º 1; artigo 40.º-C; artigo 41.º; artigo 41.º-A)²³.

De acordo com a definição constante deste diploma, a «comunicação comercial audiovisual» consiste na apresentação de imagens, com ou sem som, visando promover, direta ou indiretamente, os produtos, os serviços ou a imagem de uma pessoa singular ou coletiva que exerce uma atividade económica, incluindo as que acompanham um programa ou um vídeo gerado pelos utilizadores, ou neles estejam incluídas, a troco de pagamento ou retribuição similar, ou para fins autopromocionais (artigo 2.º, n.º 1, alínea e)).

Vejam-se as várias categorias de comunicação comercial audiovisual que a LTSAP prevê:

²² A inobservância desta disposição constitui contraordenação e é punível com coima, nos termos do artigo 35.º.

²³ A qualificação da violação dos deveres de identificação configura uma 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).

FIG. 1 - CATEGORIAS DE COMUNICAÇÃO COMERCIAL AUDIOVISUAL

Artigo 2.º, n.º 1, alíneas b), c), d), f), e), r), u), v)	
Categorias	Definições
Ajuda à produção	Inclusão ou referência a um bem ou serviço num programa, a título gratuito
Autopromoção	Difundida pelo operador de televisão ou por um operador de serviços audiovisuais a pedido relativa aos seus próprios produtos e serviços, incluindo os serviços de programas televisivos, os serviços audiovisuais a pedido, os programas e produtos conexos com ele diretamente relacionados, bem como as obras cinematográficas e audiovisuais em que tenham participado financeiramente
Colocação de produto	Inclusão ou referência a um bem ou serviço, ou à respetiva marca comercial, num programa ou num vídeo gerado pelos utilizadores, a troco de pagamento ou retribuição similar
Comunicação comercial audiovisual virtual	Resulta da substituição, por meios eletrónicos, de outras comunicações comerciais
Publicidade televisiva	Difundida em serviços de programas televisivos a troco de remuneração ou retribuição similar, ou com carácter autopromocional, por uma pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, relacionada com uma atividade comercial, industrial, artesanal ou profissão liberal, com o objetivo de promover o fornecimento, mediante pagamento, de produtos ou serviços, incluindo bens imóveis, direitos e obrigações
Telepromoção	A telepromoção é a publicidade televisiva inserida no decurso da interrupção cénica de um programa através do anúncio de bens ou serviços pelo respetivo apresentador
Televenda	Difusão de ofertas diretas ao público com vista ao fornecimento de bens ou serviços mediante pagamento

A LTSAP distingue ainda o «patrocínio», definido como «uma contribuição, feita por uma empresa pública ou privada ou por uma pessoa singular não envolvidas na oferta de serviços de comunicação social audiovisual ou de fornecedores de plataformas de partilha de vídeos, nem na produção de obras audiovisuais, para o financiamento de serviços de comunicação social audiovisual, de serviços de plataformas de partilha de vídeos, de vídeos gerados pelos utilizadores ou de programas a fim de promover o seu nome, a sua marca, a sua imagem, as suas atividades ou os seus produtos» (artigo 2.º, n.º 1, alínea o)).

Determina-se neste diploma que os serviços e conteúdos patrocinados «são claramente identificados como tal pelo nome, logótipo ou qualquer outro sinal distintivo do patrocinador». Adicionalmente, o conteúdo de um serviço de programas televisivo, serviço audiovisual a pedido ou programa patrocinado ou, no caso dos serviços de programas televisivos, a sua programação não podem, em caso algum, ser influenciados de modo a afetar a respetiva responsabilidade e independência editorial (artigo 41.º, n.ºs 1 e 4).

A LTSAP dispõe também que os serviços noticiosos e os programas de atualidade informativa não podem ser patrocinados (artigo 41.º, n.º 5). Também a colocação de produto é proibida em noticiários e em programas de atualidade informativa (artigo 41.º-A, n.º 1). As ajudas à produção são permitidas em relação a qualquer programa quando os bens ou serviços utilizados não tenham valor comercial significativo (artigo 41.º-A, n.º 7).

Ressalta-se que, em 2011 (e depois 2020), a LTSAP transpôs para a ordem jurídica interna a [Diretiva dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual](#) (DSCSA), incorporando as disposições ali vertidas sobre comunicações comerciais audiovisuais. Com efeito, no plano europeu, as normas respeitantes às comunicações comerciais estão contidas em várias diretivas, de que se destaca, precisamente, a DSCSA.

Este instrumento legal a nível europeu veio coordenar as regras nacionais aplicáveis a todos os serviços de comunicação social audiovisual, abrangendo tanto as emissões televisivas tradicionais como, também, os serviços de comunicação social audiovisual a pedido, tendo como propósito último criar um mercado único da União Europeia para aqueles serviços, promover a diversidade cultural e garantir proteção adequada aos consumidores e crianças. Além disso, a DSCSA também estabelece regras para publicidade nos meios audiovisuais, proibindo, por exemplo, anúncios de cigarros e bebidas alcoólicas direcionados a menores.

2.6. EVOLUÇÃO LEGÍSTICA E REGULATÓRIA

O surgimento de novas e criativas formas de publicidade e, mais globalmente, a constante evolução das tipologias de formatos publicitários, trouxeram novas dificuldades de enquadramento regulatório, entre as mais relevantes a demarcação da fronteira entre o que é texto jornalístico e o que é texto publicitário.

Como visto, o quadro jurídico que abrange a comunicação social é temporal e conceptualmente disperso e a assimetria legislativa acentuou-se por via da transposição da DSCSA. Logo na sua revisão de 2011, a LTSAP integrou novas noções de comunicação comercial audiovisual, além de publicidade televisiva, em linha com as alterações produzidas a nível europeu.

Veja-se que, do ponto de vista jurídico, a Lei de Imprensa é a que revela maior insuficiência em fornecer uma resposta imediata, clara e inequívoca para às questões acerca da publicidade, trazendo maiores dificuldades à regulação relativa à elaboração e divulgação de conteúdos em publicações periódicas, em papel ou digitais, os quais podem assumir as formas de texto ou vídeo.

Perante tal cenário, uma década após a entrada em vigor da Lei de Imprensa, a [Diretiva da ERC 1/2009, de 1 de julho](#), procurou, a partir do quadro jurídico existente, regular novas formas publicitárias nas publicações periódicas, visando a densificação e aplicação dos conceitos vertidos no artigo 28.º da Lei de Imprensa, bem como no artigo 8.º do Código da Publicidade, que, recorde-se, estabelece o princípio da identificabilidade.

Pretendeu-se que a Diretiva introduzisse «alguma clarificação e sistematização nas práticas relativas à inserção de publicidade nas publicações periódicas», identificando práticas publicitárias e reconduzindo-as a padrões de aceitabilidade do ponto de vista do direito positivo. Foram subsumidos ao conceito de «publicidade» os subtipos «publicidade redigida», «publireportagem», «patrocínio, colaboração ou outra forma de apoio».

Este documento passou a orientar a ação reguladora da ERC e, de forma transparente, permitiu aos seus destinatários o conhecimento dos princípios relevantes, nomeadamente na apreciação das participações que são submetidas ao regulador sobre publicidade nas publicações periódicas.

Nessa Diretiva a ERC manifesta o entendimento de que o preenchimento do conceito de «publicidade» à luz da Lei de Imprensa não depende apenas de critérios existentes à data da entrada em vigor do diploma, mas inclui categorias que entretanto emergiram em outras leis sectoriais. Por outro lado, o conceito de «publicidade» constante da Lei de Imprensa não exige um pagamento por parte do anunciante, mas apenas alguma forma de retribuição ou o carácter sinalagmático. Note-se que, já em 1999, o legislador, ao definir publicidade – «Considera-se publicidade redigida e publicidade gráfica todo o texto ou imagem cuja inserção tenha sido paga, ainda que sem cumprimento da tabela de publicidade do respectivo periódico» - terá afastado o «pagamento» da ideia de um valor pecuniário, conclusão óbvia que decorre da referência à possibilidade de o «pagamento» poder ocorrer «sem cumprimento da tabela de publicidade». Fica assim à análise do caso concreto se esse «pagamento» é subsumível por outra vantagem quantificável (dir-se-á que, em antecipação de conceitos posteriores, mas neste inclusos, como «ajuda à produção» ou mesmo «patrocínio»). Assim, entende-se que conceitos como «publireportagem», «patrocínio» ou «colaboração», «parceria», entre muitos outros²⁴ previstos na LTSAP, tal como o conceito de «patrocínio» (artigo 1.º, n.º 1, alínea f), e artigo 40.º) igualmente previsto na Lei da Rádio, se incluem na tipologia mais generalista de «publicidade» prevista na Lei de Imprensa.

Em síntese, a existência de uma relação sinalagmática que implique a difusão de conteúdos que promovam uma terceira parte que não o órgão de comunicação social será, independentemente da nomenclatura descritiva, passível de ser reconduzida ao conceito de «publicidade» no sentido previsto na Lei de Imprensa.

Pelo que todas as tipologias reconduzíveis ao conceito de «publicidade» mantêm uma obrigação geral de identificação, com menções diferenciadas e adequadas (e.g., patrocínio, ajuda à produção, etc.). 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.

²⁴ Como por exemplo «telepromoção» ou «colocação de produto» (estes com as devidas adaptações à imprensa (mas também à extensão desta a meios audiovisuais online).

CAPÍTULO 3:

PRÁTICAS REGULATÓRIAS NA EUROPA

Outra das vertentes que se desenvolve no presente estudo consiste no mapeamento do enquadramento legal e regulatório europeu sobre a problemática da separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais.

Importa, desde já, aludir às diligências da União Europeia que, no ecossistema mediático atual, visam promover um quadro de regulamentação do sector que acompanhe as suas múltiplas transformações.

De entre estes articulados, refira-se a [Recomendação \(UE\) 2022/1634 da Comissão, de 16 de setembro de 2022](#), sobre salvaguardas internas para a independência editorial e a transparência da propriedade nos meios de comunicação social, que «apresenta aos serviços de comunicação social que fornecem conteúdos noticiosos, incluindo notícias da atualidade, um catálogo não exaustivo de medidas voluntárias para eventual adoção, a fim de garantir a independência das suas decisões editoriais individuais» (a) (1)).

Para a matéria aqui em análise, o ponto (5) da Recomendação estabelece: «Os fornecedores de serviços de comunicação social são incentivados a definir regras internas para proteger a integridade e a independência editoriais de interesses políticos e comerciais indevidos, que possam afetar decisões editoriais individuais. Sempre que existam regras internas, recomenda-se que sejam plenamente reconhecidas e aprovadas pelos proprietários e pela administração da empresa de comunicação social.»

Mais à frente, na alínea d) do ponto (7), a Recomendação especifica que tais regras poderão abranger, entre outras, «regras que garantam a separação entre as atividades comerciais e editoriais, incluindo, por exemplo, requisitos destinados a garantir a separação e distinção clara entre os conteúdos editoriais e os conteúdos publicitários e promocionais.»

Como se viu no Capítulo 2, assume relevância nesta matéria a Diretiva 2010/13/UE, alterada pela Diretiva 2018/1808/UE (DSCSA – [Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual](#)). Refira-se que também Portugal transpôs para o seu ordenamento jurídico a DSCSA, por via da Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro²⁵, a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido (LTSAP), contemplando normativos atinentes à identificação e separação dos conteúdos publicitários/ comerciais. Similarmente, e por ser um postulado normativo também relativamente recente, a [Lei da Rádio](#), em Portugal, já prevê estes princípios de forma razoavelmente detalhada. Cumpre notar que Portugal é dos poucos países europeus que confere ao regulador da comunicação social competências sobre a imprensa e, nessa medida, pese embora o caráter sinalagmático que se atribui ao conceito de «publicidade» previsto no artigo 28.º da [Lei de Imprensa](#), este é um normativo legal que espelha em menor grau o surgimento de novas formas de comunicação comercial.

Para melhor conhecer o enquadramento europeu, a ERC dirigiu um questionário aos seus congéneres membros do ERGA (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*²⁶). O questionário dirigido aos reguladores de *media* nacionais decorreu durante os meses de fevereiro e março de 2024 e solicitava a resposta às seguintes quatro perguntas:

1. No seu país existe enquadramento legislativo, no sector da comunicação social, sobre a clara separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais?
2. Do ponto de vista da regulação dos *media*, a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais constitui uma preocupação regulatória?
3. O seu regulador considera que esta problemática é transversal ao sector da comunicação social no seu país ou afeta *media* ou sectores de *media* específicos?
4. O seu regulador considera que esta problemática deve ter uma abordagem ao nível da heterorregulação, da autorregulação ou da correção?

²⁵ Que veio alterar a Lei n.º 27/2007, de 30 de julho.

²⁶ Por força da entrada em vigor do Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social, a 8 de fevereiro de 2025, o ERGA deu lugar ao Comité dos Serviços de Comunicação Social (*European Board for Media Services*).

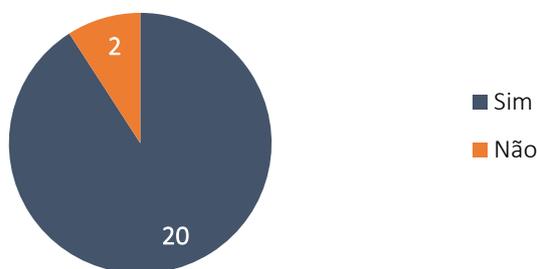
Foram remetidas à ERC as respostas de 22 reguladores nacionais membros do ERGA²⁷, tal como apresentado na tabela seguinte.

FIG. 1 - LISTA DE REGULADORES NACIONAIS QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO

País	Regulador
Áustria	Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)
Bélgica	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
Bulgária	Council for Electronic Media (CEM)
Chipre	Cyprus Radio-Television Authority (CRTA)
Croácia	Agency for Electronic Media (AEM)
Eslovénia	Agency for Communication Networks and Services (AKOS)
Espanha	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)
Estónia	Consumer Protection and Technical Regulatory Authority (TTJA)
Finlândia	Finnish Transport and Communications Agency (Traficom)
Flandres (Bélgica)	Vlaamse Regulator voor de Media (VRM)
França	Autorité de Régulation de la Communication Audiovisuelle et Numérique (ARCOM)
Grécia	National Council for Radio and Television (NCRTV)
Irlanda	Coimisiún na Meán (CM)
Letónia	National Electronic Mass Media Council (NEMMC)
Luxemburgo	Autorité Luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)
Malta	Broadcasting Authority Malta (BA)
Noruega	Medietilsynet/ Norwegian Media Authority
Países Baixos	Commissariaat voor de Media (CVDM)
Polónia	Krajowa Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT)
República Checa	Council for Radio and Television Broadcasting (RRTV)
Roménia	National Audiovisua Council (NAC)
Suécia	Swedish Agency for the Media

Do conjunto de respostas à primeira pergunta [No seu país existe enquadramento legislativo, no sector da comunicação social, sobre a clara separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais?], verifica-se que a quase totalidade dos reguladores nacionais afirma que existe, no seu país, legislação relativamente a esta problemática (*vide* Figura 2).

FIG. 2 - NO SEU PAÍS EXISTE ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO, NO SECTOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL, SOBRE A CLARA SEPARAÇÃO ENTRE CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS E CONTEÚDOS PUBLICITÁRIOS/ COMERCIAIS?



N = 22.

²⁷ As respostas dos reguladores nacionais podem ser consultadas em [anexo](#). Em cada Estado pode existir mais do que uma autoridade reguladora dos *media*. As regras de procedimento do ERGA estipulavam que eram igualmente membros, sem direito de voto, os países da Associação Europeia de Comércio Livre que integram a Área Económica Europeia. Poderiam igualmente ter o estatuto de observadores do ERGA autoridades públicas de países candidatos e Estados da AECL além da AEE.

Dos 20 reguladores nacionais que afirmam dispor de legislação sobre esta matéria, sete especificam que tal ordenamento jurídico decorre da transposição da DSCSA.

A partir das respostas dos congéneres da ERC ao questionário, verifica-se que três reguladores nacionais indicam, para além da legislação específica, dispor de regulamentos e diretrizes sobre a matéria, elaborados pela entidade reguladora do sector ou por outro organismo, tratando-se, em alguns casos, de mecanismos de autorregulação.

Pese embora as respostas ao questionário indiquem que as legislações nacionais apresentam configurações distintas, sobretudo nos seus diferentes níveis de particularização desta temática, é possível identificar duas características transversais aos vários quadros normativos: (i) a necessidade de identificar a natureza publicitária/ comercial dos conteúdos; (ii) e a garantia da independência editorial.

As disposições normativas que determinam a identificação dos conteúdos publicitários/ comerciais configuram um princípio de transparência que visa informar os públicos da sua natureza diferenciada – que inclui acordos com entidades externas, podendo resultar em contrapartidas financeiras ou outras – face aos conteúdos de natureza editorial. Destacam-se, a título de exemplo, as seguintes respostas²⁸:

- i. «As mensagens publicitárias devem ser (...) claramente identificadas como tal» (AKOS, Eslovénia);
- ii. «Os telespectadores “são claramente informados” da existência de um acordo de patrocínio por meio de identificação (logótipo, símbolo, etc.)» (ALIA, Luxemburgo);
- iii. «Qualquer forma de publicidade acessível através de um serviço de comunicação audiovisual deve ser claramente identificada como tal» (ARCOM, França);
- iv. «As comunicações comerciais audiovisuais disponibilizadas por fornecedores de serviços de comunicação social devem ser facilmente reconhecíveis como tal» (CEM, Bulgária);
- v. «O público deve ser devidamente informado quanto à natureza das comunicações que veja e/ou ouça. Os operadores de televisão (...) devem garantir que a distinção entre conteúdos editoriais e comunicações comerciais é clara e identificável pelo público, devendo ser facilmente reconhecível qualquer acordo comercial referente à programação» (CM, Irlanda);
- vi. «Salienta a necessidade de haver uma identificação clara da existência de um patrocínio “através de um anúncio de patrocínio que informe claramente que o serviço, programa ou sequência foram patrocinados. O anúncio deve incluir o logótipo, a marca ou outro símbolo do patrocinador”» (CSA, Bélgica);
- vii. «Tal implica (...) requisitos para identificar os patrocinadores» (Medietilsynet/Norwegian Media Authority, Noruega);
- viii. «Deve ficar claro para o público quando um programa é patrocinado e qual é a origem desse patrocínio» (NAC, Roménia);
- ix. Os meios de comunicação social eletrónicos devem informar o público que o programa inclui colocação de produto, por exemplo, através da colocação de legenda informativa no início do programa e depois do intervalo comercial» (NEMMC, Letónia);
- x. «As comunicações comerciais devem ser facilmente reconhecíveis e distinguíveis dos conteúdos editoriais. Este princípio poderá exigir, entre outros, que se a natureza comercial de uma comunicação não for facilmente reconhecível e distinguível dos conteúdos editoriais, esta deve ser assinalada como “publicidade” ou de forma semelhante» (KommAustria, Áustria).

Para além da transparência, as respostas ao questionário indicam que os normativos também regulamentam o princípio da independência editorial perante as influências externas, designadamente as económicas, evitando comprometer a imparcialidade e o rigor, bem como eventuais conflitos de interesses. Veja-se, a título de exemplo, as seguintes respostas:

- i. «Os conteúdos fornecidos não podem de forma alguma ser influenciados, nomeadamente pelo patrocinador, “de forma a comprometer a responsabilidade e a independência editorial do fornecedor de serviços de comunicação social audiovisual”» (ALIA, Luxemburgo);

²⁸ As respostas originais, remetidas em inglês, poderão ser consultadas na íntegra em [anexo](#). As traduções para língua portuguesa que se seguem são da responsabilidade da ERC.

- ii. «Os serviços ou programas de comunicação social que sejam patrocinados devem respeitar os seguintes requisitos:
 - 1. Os seus conteúdos e, no caso de serviços de programas, as grelhas de programas, não devem, em circunstância alguma, ser influenciados de um modo que afete a responsabilidade e a independência editorial do fornecedor do serviço de comunicação social» (CEM, Bulgária);
- iii. «Anunciantes, patrocinadores, fornecedores de serviços e produtos colocados e fornecedores de outras formas de comunicação comercial não podem exercer qualquer influência editorial sobre os conteúdos ou grelhas de programas, sendo necessário um cuidado especial nos casos em que as comunicações comerciais são incluídas no conteúdo dos programas» (CM, Irlanda);
- iv. Os operadores de televisão (...) e os fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido têm a obrigação de assegurar que os anunciantes de comunicações comerciais não possam de forma alguma influenciar os conteúdos dos programas, serviços de programas e serviços de comunicação social audiovisual a pedido, nem o momento da inclusão dos programas, no caso das emissões, ou a inclusão no catálogo de programas, no caso de serviços de comunicação social audiovisual a pedido, de uma forma que possa ter impacto na responsabilidade editorial ou independência editorial dos operadores de televisão ou fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido» (RRTV, República Checa);
- v. Rege-se pela necessidade de proteger os interesses do público e a independência dos operadores de televisão, tendo em conta o desenvolvimento das técnicas de publicidade» (KRRiT, Polónia);
- vi. A fim de salvaguardar a independência e a integridade dos fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual, existem também regulamentos relativos ao patrocínio e à colocação de produto que visam limitar a influência do patrocinador/anunciante/produto nos conteúdos editoriais» (Medietilsynet/Norwegian Media Authority, Noruega);
- vii. A separação clara entre conteúdos editoriais e publicidade inclui a proibição de inserção de publicidade em programas de informação e outros programas editoriais para evitar qualquer confusão ou mistura entre mensagens comerciais e informação editorial. (...) Os programas audiovisuais podem ser patrocinados, mas o patrocínio não deve influenciar o conteúdo editorial de tal modo que comprometa a independência editorial. Deve também ser claro para o público quando um programa é patrocinado e qual a origem desse patrocínio» (NAC, Roménia);
- viii. «Os conteúdos editoriais devem ser separados dos conteúdos comerciais» (NEMMC, Letónia).

A análise às respostas recebidas permitiu ainda verificar que sete reguladores nacionais indicam disposições legais atinentes a práticas publicitárias sub-reptícias (*surreptitious commercial communications*) ou de publicidade encoberta (*covert commercial communications*)²⁹. Vejam-se as respetivas respostas:

- i. «É proibida a publicidade encoberta, que visa convencer o leitor, ouvinte ou telespetador de que a divulgação de um determinado anúncio não envolve conteúdos publicitários. Os anunciantes de conteúdos desta natureza e os editores são responsáveis pela prática de publicidade encoberta. Nesse caso, presume-se que tal ato foi realizado intencionalmente» (AKOS, Eslovénia);
- ii. «As comunicações comerciais ocultas são proibidas» (CEM, Bulgária);
- iii. «As comunicações comerciais audiovisuais ocultas ou subliminares são proibidas» (CM, Irlanda);
- iv. «Comunicação comercial audiovisual encoberta consiste em informação sonora, imagética ou audiovisual que se destina a promover, direta ou indiretamente, produtos, serviços, marcas comerciais, nomes comerciais ou atividades de uma pessoa que exerce uma atividade económica e em que operadores de televisão ou fornecedores de serviços de comunicação social audiovisual a pedido facultam essa informação como parte de um programa intencionalmente utilizado para fins promocionais, induzindo o público em erro relativamente à natureza da informação. Considera-se que esta informação é intencional, especialmente se for feita em troca de uma compensação ou outra retribuição. É proibida a comunicação comercial audiovisual encoberta» (RRTV, República Checa);
- v. «É proibida qualquer referência direta ou indireta a programas ou sequência de programas nas comunicações comerciais que seja suscetível de causar confusão quanto à natureza comercial da comunicação. As comunicações comerciais ocultas são proibidas» (CSA, Bélgica);

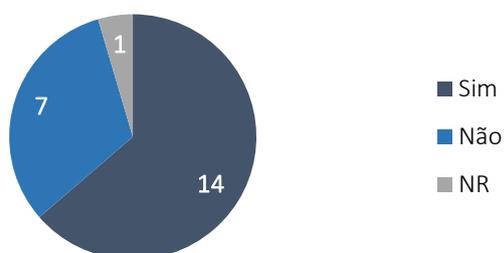
²⁹ Tal enquadramento jurídico tem correspondência, na legislação portuguesa, ao disposto no artigo 9.º do Código da Publicidade, sobre «publicidade oculta ou dissimulada».

- vi. A lei proíbe publicidade oculta e outras formas de *marketing* oculto na televisão, rádio e serviços audiovisuais a pedido» (Medietilsynet/Norwegian Media Authority, Noruega);
- vii. A Lei do Audiovisual proíbe conteúdos comerciais ocultos, em que produtos ou serviços são promovidos de forma enganosa ou misturados com conteúdos editoriais sem uma separação clara» (NAC, Roménia).

Por fim, importa fazer referência às respostas de dois reguladores – o Medietilsynet/Norwegian Media Authority, da Noruega, e o Traficom, da Finlândia – que, sobre esta matéria, indicam a existência de mecanismos de autorregulação que visam enquadrar o exercício da profissão de jornalista, designadamente no que se refere aos conteúdos comerciais: “[Code of Ethics of the Norwegian Press](#)”; e “[Journalistic guidelines](#)”³⁰.

A análise à segunda pergunta dirigida aos reguladores membros do ERGA [Do ponto de vista da regulação dos *media*, a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais constitui uma preocupação regulatória?] revela que a maioria (14) considera que a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais constitui uma preocupação (*vide* Figura 3). Não obstante, sete reguladores não avaliam esta matéria como uma preocupação.

FIG. 3 - DO PONTO DE VISTA DA REGULAÇÃO DOS MEDIA, A SEPARAÇÃO ENTRE CONTEÚDOS JORNALÍSTICOS E CONTEÚDOS PUBLICITÁRIOS/ COMERCIAIS CONSTITUI UMA PREOCUPAÇÃO REGULATÓRIA?



N = 22.

No que diz respeito às iniciativas desenvolvidas pelos reguladores nacionais para abordar esta matéria, evidencia-se uma tendência para combinar abordagens regulatórias distintas. A monitorização regular é a opção referida por mais entidades reguladoras do sector (oito): Croácia, Eslovénia, Malta, Espanha, Bélgica, Suécia, Áustria e Noruega.

Em alternativa a esta abordagem metodológica ou, no caso de alguns reguladores, concomitantemente, quatro entidades desenvolvem iniciativas de literacia sobre este assunto, seja promovendo o diálogo com os agentes do sector, dinamizando ações de formação, conferências, entre outras (Eslovénia, Bulgária, Países Baixos e Noruega).

Da mesma forma, há reguladores que elaboram orientações e guias de boas práticas (Bulgária, Noruega e Finlândia), bem como desenvolvem análises que fundamentam decisões na sequência de queixas ou por iniciativa oficiosa (Bélgica, Grécia e Áustria).

Ressalta ainda o facto de seis reguladores (Eslovénia, República Checa, Países Baixos, Roménia, Grécia e Letónia) considerarem que a abordagem regulatória desta matéria é mais desafiadora no ambiente digital.

A este respeito importa fazer referência à atuação do regulador da Eslovénia (AKOS) que, para além de realizar monitorização regular, indica o seguinte: «A AKOS detetou um aumento de práticas problemáticas no que respeita à separação entre conteúdos editoriais e publicitários e à utilização de colocação de produto e patrocínio em meios de comunicação social eletrónicos. No passado, como iniciativa preventiva para reduzir as práticas problemáticas, a AKOS organizou *workshops* sobre formatos de publicidade legalmente permitidos em diferentes conteúdos de *media*. Os

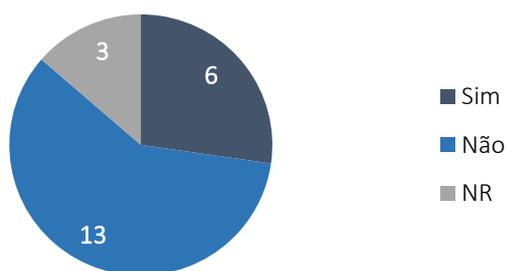
³⁰ Também em Portugal (cfr. Capítulo 2) o exercício da profissão se rege, para além do Estatuto do Jornalista, por uma ferramenta de autorregulação, o Código Deontológico, que, pese embora contemple o dever dos jornalistas de garantir a independência e integridade profissional, não dispõe de qualquer norma específica relativamente aos conteúdos publicitários/ comerciais. Tal omissão encontra-se, no entanto, sanada no regime de incompatibilidades do Estatuto do Jornalista, nas alíneas a) e b) do n.º 1, e no n.º 2, do seu artigo 3.º.

workshops destinavam-se a fornecedores de meios de comunicação social eletrónicos, produtores e outros criadores de conteúdos mediáticos. Além disso, a AKOS mantém diálogos regulares com os criadores de conteúdos sobre os dilemas com que se deparam na preparação dos seus conteúdos, o que também constitui uma forma preventiva bem-sucedida de abordar as práticas problemáticas.»

Também o regulador dos Países Baixos (CVDM) tem atuado nas plataformas digitais: «Este tema é atualmente uma preocupação sobretudo em relação a criadores de conteúdos em formato de vídeo (*vloggers/uploaders*). (...) Para abordar esta questão, convidámos alguns criadores de conteúdos para falar sobre o assunto. Durante as nossas conversas, constatámos que muitos desconheciam as regras em vigor. Após o diálogo, verificámos que a publicidade passou a estar, com mais frequência, claramente reconhecível ou melhor separada dos conteúdos editoriais. No entanto, nem todos os criadores de conteúdos garantem ainda a clara identificação da publicidade, pelo que esta continua a ser uma questão em debate. Há que ter em consideração que a nossa supervisão nesta área ainda é relativamente recente, mas estamos a avançar para uma supervisão e aplicação das regras mais rigorosa.»

Relativamente à terceira pergunta do questionário [O seu regulador considera que esta problemática é transversal ao sector da comunicação social no seu país ou afeta *media* ou sectores de *media* específicos?], a maior parte dos reguladores (13) considera que esta problemática não é transversal ao sector da comunicação social, face a seis reguladores que sustentam o oposto.

FIG. 4 - O SEU REGULADOR CONSIDERA QUE ESTA PROBLEMÁTICA É TRANSVERSAL AO SECTOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL NO SEU PAÍS OU AFETA MEDIA OU SECTORES DE MEDIA ESPECÍFICOS?



N = 22.

Do conjunto de reguladores nacionais que consideram que esta problemática não é transversal ao sector da comunicação social (13), evidenciam-se, no essencial, dois fundamentos: (i) por um lado, os reguladores em questão não identificam muitos casos de violação das normas legais, no âmbito desta problemática; (ii) e, por outro lado, vários reguladores sustentam que é no ambiente digital que, atualmente, se identificam os maiores problemas a este nível.

Veja-se, a título de exemplo, a resposta do regulador do Luxemburgo: «A ALIA identifica, em particular, uma ligação entre esta questão e os criadores de conteúdos em formato de vídeo (*vloggers*). Os conteúdos publicados por *vloggers* são muitas vezes apresentados como relatos pessoais completamente isentos, o que pode ser problemático, na medida em que, na realidade, trata-se frequentemente de comunicação comercial dissimulada, pela qual o *vlogger* recebe uma compensação. Por vezes, os conteúdos publicitários não são, de todo, identificados ou são assinalados de forma vaga e pouco clara, tornando impossível o seu reconhecimento enquanto tal.»

O regulador da Roménia, dentro desta perspetiva, alude aos desafios que tal cenário coloca à regulação do sector: «Verificamos desafios nas plataformas de partilha de vídeo, onde a fronteira entre publicidade e conteúdo editorial é menos clara. O rápido crescimento de conteúdos patrocinados, *marketing* de influência e colocação de produto num ambiente *online* em constante evolução, torna mais difícil a monitorização dos conteúdos e a aplicação eficaz da legislação. Como referido, a NAC está a atualizar a sua legislação secundária para acompanhar os avanços tecnológicos.»

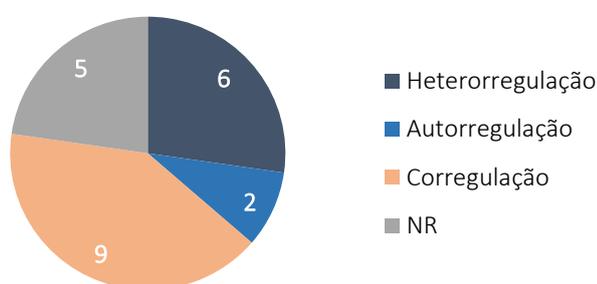
A análise às respostas ao questionário mostra que, mesmo os reguladores que consideram que esta é uma problemática transversal ao sector (seis), apontam, tendencialmente, as plataformas digitais como o espaço que apresenta maiores preocupações.

Destaca-se ainda que os reguladores da Letónia e da Bélgica elaboraram eixos de intervenção sobre a problemática da separação entre conteúdos editoriais e conteúdos comerciais nas plataformas digitais. No caso da Bélgica, estava prevista uma monitorização sistemática da comunicação comercial, com início em 2024; no caso da Letónia, estava planeada a atualização das linhas orientadoras relativas a esta matéria.

Por fim, no que diz respeito à quarta pergunta [O seu regulador considera que esta problemática deve ter uma abordagem ao nível da heterorregulação, da autorregulação ou da corregulação?], nota-se alguma dispersão nas respostas dos reguladores nacionais, destacando-se, porém, a abordagem corregulatória (nove). Seis reguladores consideram que esta problemática deve ter uma abordagem por via da heterorregulação, e dois ao nível da autorregulação (Chipre e Finlândia).

Importa notar que um número expressivo de reguladores (cinco) não soube ou não quis responder a esta questão, como se pode verificar na Figura 5.

FIG. 5 - O SEU REGULADOR CONSIDERA QUE ESTA PROBLEMÁTICA DEVE TER UMA ABORDAGEM AO NÍVEL DA HETERORREGULAÇÃO, DA AUTORREGULAÇÃO OU DA CORREGULAÇÃO?



N = 22.

Sobre uma abordagem assente na corregulação, interessa olhar para a resposta do regulador da Eslovénia: «A AKOS tem uma atuação assente na heterorregulação, sobretudo através de procedimentos de fiscalização, mas também adota abordagens mais flexíveis, atua de forma preventiva e promove o diálogo com os diversos intervenientes por forma a prevenir ou reduzir práticas problemáticas. Este tipo de ações preventivas (como *workshops* e resolução de problemas individuais) pode, muitas vezes, revelar-se mais eficaz do que os procedimentos de fiscalização, tendo um impacto positivo num conjunto mais amplo de intervenientes.»

Similarmente, o regulador da Roménia defende uma regulação que combine a monitorização da conformidade com a lei e as ferramentas de autorregulação do sector: «A NAC considera que uma abordagem combinada, através da corregulação, é a forma mais eficaz de abordar a questão da separação entre conteúdos editoriais e conteúdos publicitários/promocionais no sector da comunicação social romeno. Esta abordagem combina elementos de autorregulação, ou seja, regras e normas definidas pela própria indústria dos *media* (por exemplo, através da elaboração de código de boas práticas para a identificação clara de conteúdos patrocinados e da formação ministrada a criadores de conteúdos sobre a distinção entre conteúdos editoriais e publicitários) com a regulação estatal, que envolve a monitorização e intervenção da NAC através da legislação.»

A este respeito, importa também olhar para a reflexão do regulador da Grécia sobre a abordagem regulatória nos ambientes digitais: «Dado o vazio legal existente em relação ao marketing de influência, a autorregulação pode ser uma solução, uma vez que o código de autorregulação aplicável impõe obrigações a todas as partes envolvidas (anunciantes, empresas de publicidade e influenciadores). A futura implementação do Regulamento dos Serviços Digitais poderá também contribuir nesse sentido. Os Serviços de Comunicação Social Audiovisual estão sujeitos às obrigações da Diretiva dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (tal como transposta para as legislações nacionais) que aborda estas questões. Cabe às Autoridades Reguladoras Nacionais garantir a sua implementação.»

CAPÍTULO 4:

ATIVIDADE DELIBERATIVA DA ERC

O presente capítulo descreve a atividade deliberativa da ERC, entre 2006³¹ e 2023, sobre a presença de conteúdos publicitários/ comerciais em conteúdos informativos.

A pesquisa das deliberações para constituição do *corpus* de análise foi realizada através do repositório da ERC³², efetuando-se pesquisas com a palavra-chave «publicidade», considerando o período temporal definido e as pronúncias que tinham como objeto a alegada presença de conteúdos publicitários/ comerciais em conteúdos editoriais (em vários géneros programáticos, como a informação, o entretenimento, a ficção), perfazendo 88 deliberações.

A pesquisa no repositório foi definida de forma a incluir conteúdos transmitidos e publicados em órgãos de comunicação social portugueses: televisão, rádio e imprensa (em papel e nas edições eletrónicas).

Considerando o objeto específico do presente estudo, e pretendendo compreender em maior profundidade esta problemática, do conjunto de 88 deliberações pré-identificadas foi selecionado um subconjunto atinente apenas aos conteúdos informativos, perfazendo um total de 67 deliberações.

As 67 deliberações que compõem o *corpus* de análise foram analisadas através de análise de conteúdo e com recurso ao tratamento estatístico dos dados em IBM SPSS Statistics 28.

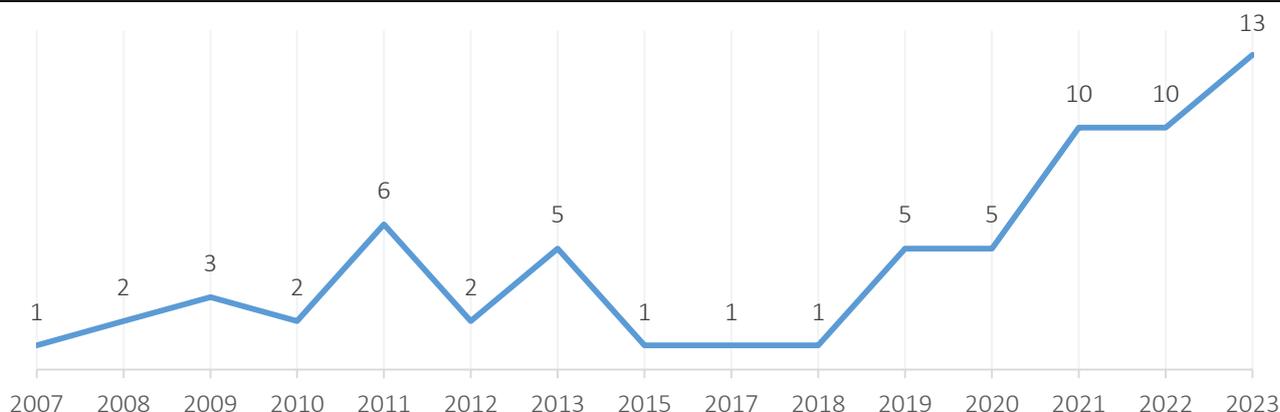
A unidade de análise corresponde a cada deliberação, que é decomposta e analisada a partir de um conjunto de variáveis previamente definidas.

De forma a detalhar as deliberações, grande parte das variáveis definidas são múltiplas, pelo que, com frequência, o número de casos é superior ao número de deliberações. Em concreto, cada deliberação pode conter a análise de mais do que um conteúdo, mais do que um meio de comunicação social, mais do que uma consequência decisória e mais do que um tipo de publicidade identificado.

4.1. ANÁLISE EXTENSIVA DAS DELIBERAÇÕES

Os dados recolhidos mostram que é nos anos mais recentes, entre 2021 e 2023, que a problemática aqui em estudo assume uma presença mais significativa (Figura 1), indicando uma crescente atenção e preocupação dos públicos, manifestada perante a ERC, relativamente a esta matéria.

FIG. 1 - DELIBERAÇÕES RELACIONADAS COM A PRESENÇA DE CONTEÚDOS PUBLICITÁRIOS/ COMERCIAIS EM CONTEÚDOS INFORMATIVOS, 2007-2023



N = 67 deliberações.

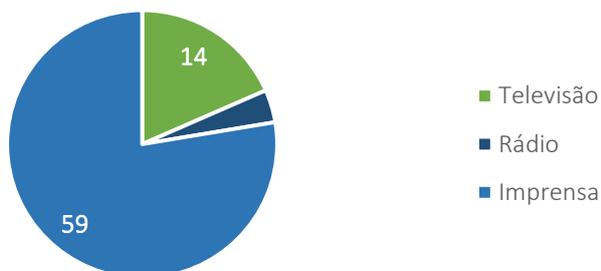
³¹ O ano de 2006 marca o início da atividade da ERC. Nesse ano, não existem pronúncias sobre conteúdos relacionados com esta problemática, assinalando-se a primeira em 2007.

³² As deliberações estão também disponíveis em: <https://www.erc.pt/pt/deliberacoes/deliberacoes-erc/>

Nas pronúncias da ERC, a imprensa é o meio de comunicação mais vezes denunciado (59 casos), seguida da televisão (14 casos). A rádio tem uma presença diminuta (3 casos) neste conjunto de deliberações.

Os dados constantes da Figura 2 revelam assim que, sendo esta uma matéria presente nos vários meios de comunicação social, assume maior destaque na imprensa.

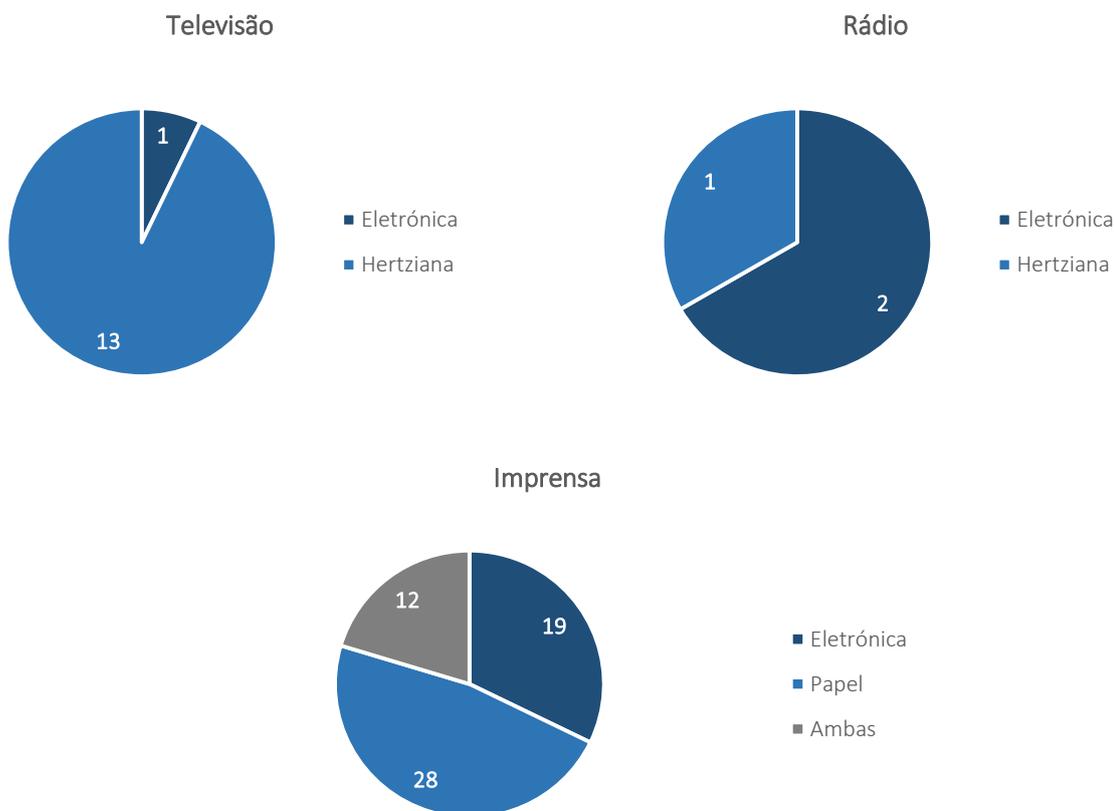
FIG. 2 - MEIO DE COMUNICAÇÃO DOS CONTEÚDOS



N = 76 casos (cada deliberação pode ter mais do que um conteúdo controvertido).

A difusão tradicional (hertziana) concentra a grande maioria dos conteúdos televisivos aqui em análise (Figura 3). Já no caso da imprensa, as edições em papel (28 casos) e as edições eletrónicas (19 casos) atingem valores mais próximos.

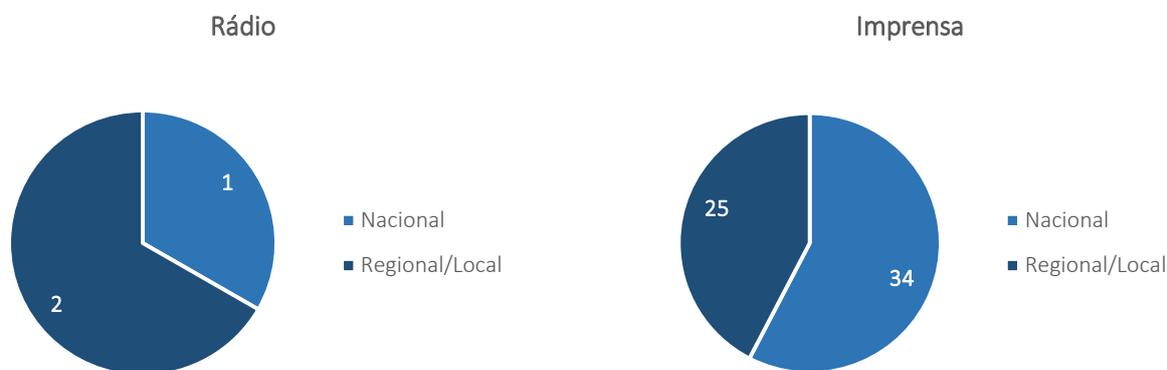
FIG. 3 - DIFUSÃO DOS CONTEÚDOS



N = 76 casos (cada deliberação pode ter mais do que um conteúdo controvertido).

Os dados apurados revelam que a totalidade dos conteúdos televisivos é transmitida em serviços de programas de âmbito nacional. No que se refere à imprensa, como mostra a Figura 4, observa-se um peso maior das publicações periódicas de âmbito nacional.

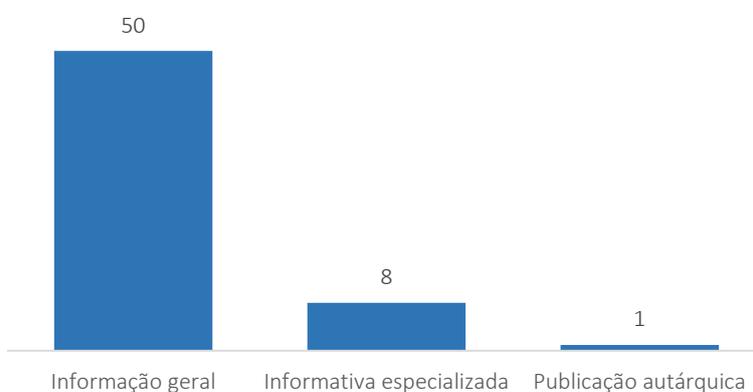
FIG. 4 - ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL



N = 76 casos (cada deliberação pode ter mais do que um conteúdo controvertido).

A maioria dos conteúdos em análise (50 casos) consta de publicações periódicas de informação geral (Figura 5), por oposição à imprensa informativa especializada, que tem uma presença menos expressiva.

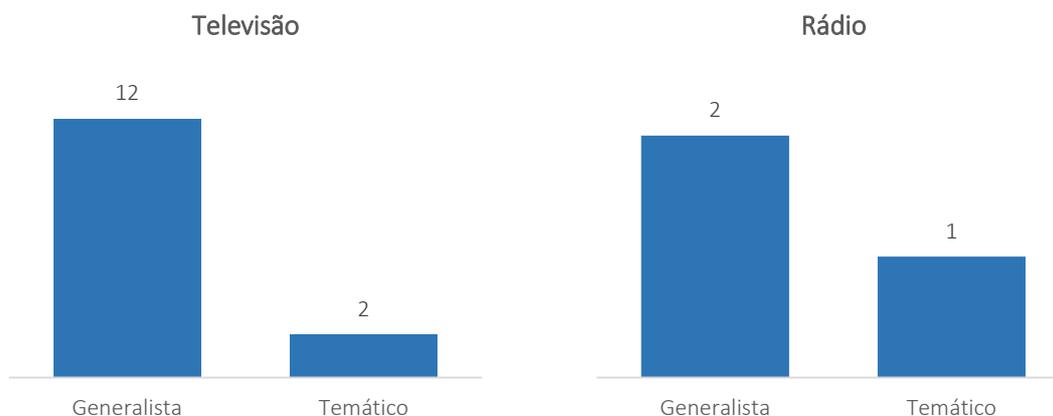
FIG. 5 - TIPOLOGIA DAS PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS



N = 59 casos.

Da mesma forma, os serviços de programas televisivos generalistas são predominantes no conjunto das deliberações que se debruçam sobre conteúdos televisivos (Figura 6).

FIG. 6 - TIPOLOGIA DOS SERVIÇOS DE PROGRAMAS DE RÁDIO E TELEVISÃO

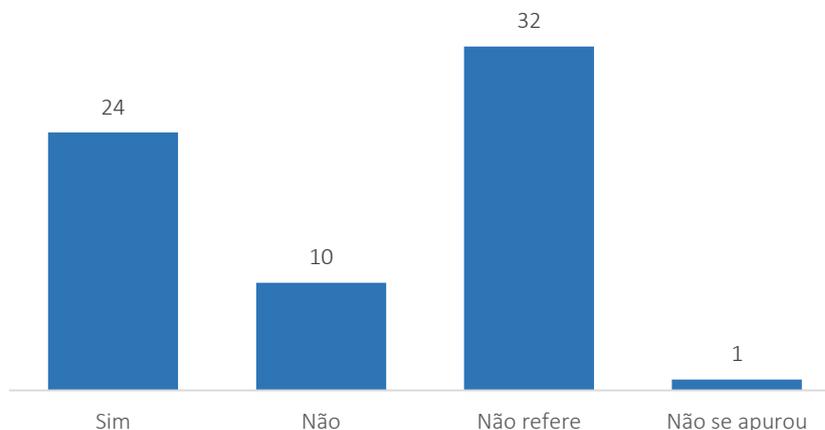


N = 17 casos: televisão = 14; rádio = 3 (cada deliberação pode ter mais do que um conteúdo controvertido).

Do conjunto de 67 deliberações, perto de metade (32) não menciona a participação de jornalistas na elaboração dos conteúdos em causa (Figura 7). Porém, em 24 deliberações foi possível apurar que os conteúdos informativos controvertidos foram elaborados por jornalistas.

Veja-se, a título de exemplo, a [Deliberação ERC/2021/245 \(PUB-I\)](#), onde se concluiu que a entrevista publicada na edição eletrónica de uma publicação periódica constituía publicidade não identificada, em desconformidade com a previsão constante do n.º 2 do artigo 28.º da [Lei de Imprensa](#), sendo igualmente suscetível de violar o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º do [Estatuto do Jornalista](#), por ter sido elaborada por jornalista.

FIG. 7 - PARTICIPAÇÃO DE JORNALISTAS NOS CONTEÚDOS INFORMATIVOS



N = 67 deliberações.

No conjunto das deliberações em análise, foram identificadas várias categorias de publicidade ou de comunicação comercial. Têm destaque quatro tipos: a publicidade redigida, a publipreportagem³³, o patrocínio e a colaboração/parceria/apoio (Figura 8).

Ora, de acordo com a [Diretiva 1/2009, de 1 de julho de 2009](#), sobre publicidade em publicações periódicas, já referida no Capítulo 2, as publipreportagens são «textos, imagens e outros elementos gráficos destinados a promover ou publicitar um

³³ Publicidade redigida e publipreportagem são conceitos que, frequentemente, se referem ao mesmo tipo de conteúdo. Como critério metodológico optou-se por registar a terminologia utilizada em cada deliberação.

determinado produto, entidade ou serviço, apresentados com as características formais da reportagem e com esta confundível.»

A título ilustrativo, veja-se a [Deliberação ERC/2018/190 \(CONTJOR-NET\)](#), que se debruça sobre uma publireportagem publicada numa publicação periódica digital. Nessa pronúncia começou por se verificar que a peça em questão não se encontrava identificada como conteúdo publicitário. Simultaneamente, o grafismo era semelhante ao dos restantes artigos de cariz jornalístico.

Em termos de conteúdo, verificou-se que o mesmo era marcadamente valorativo, opinativo e de incentivo ao consumo, reproduzindo uma mensagem de cariz promocional e, conseqüentemente, em desconformidade com a determinação legal constante do n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

Outra tipologia de publicidade que se destaca nestes dados é o patrocínio, definido na [Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido](#) (LTSAP) como «uma contribuição, feita por uma empresa pública ou privada (...) para o financiamento de serviços de comunicação social audiovisual (...) ou de programas a fim de promover o seu nome, a sua marca, a sua imagem, as suas atividades ou os seus produtos» (cfr. alínea o) do n.º 1 do artigo 2.º).

Constitui o tipo de publicidade identificado na [Deliberação ERC/2023/415 \(OUT-TV\)](#), que visa um serviço de programas televisivo.

Nesta pronúncia da ERC, começou por se verificar que o programa televisivo em causa cumpria uma função informativa e era apresentado por um jornalista com título habilitador para o exercício da profissão.

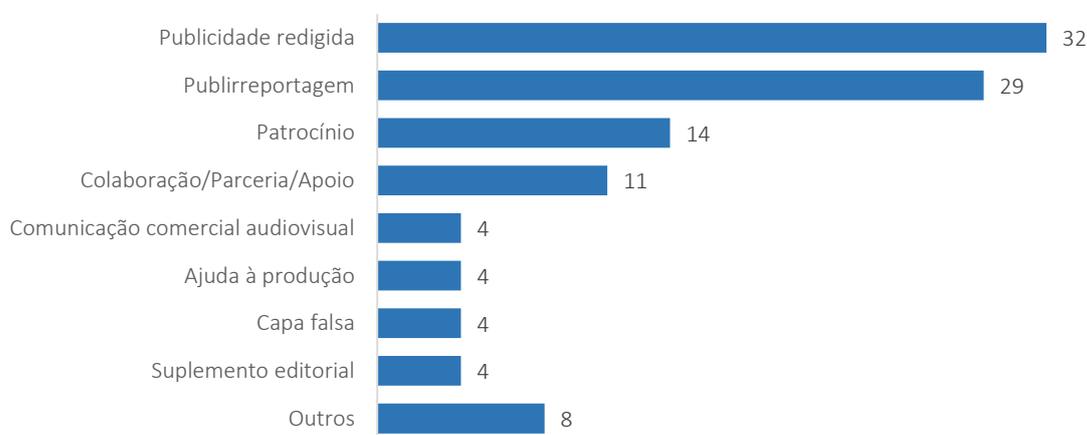
A análise permitiu concluir que, pese embora o programa apresentasse a sinalética referente à existência de patrocínio, não identificava as empresas patrocinadoras perante os telespectadores, contrariando os termos do artigo 41.º, n.º 1, da LTSAP, que determina que «os serviços de programas televisivos (...), bem como os respetivos programas patrocinados, são claramente identificados como tal pelo nome, logótipo ou qualquer outro sinal distintivo do patrocinador dos seus produtos ou dos seus serviços».

Já as colaborações/parcerias/apoios são formatos publicitários mais recentes que começam a surgir nas deliberações da ERC a partir de 2020.

Na *supra* referida Diretiva 1/2009, estes formatos surgem a par do mais tradicional patrocínio, considerando-se como «a participação de pessoas singulares ou coletivas (...), no financiamento da produção de criações jornalísticas de qualquer género, com vista à promoção do seu nome, marca ou imagem, bem como das suas atividades, bens ou serviços.»

É o caso identificado na [Deliberação ERC/2022/9 \(PUB-I\)](#), onde o Conselho Regulador da ERC sensibilizou a publicação periódica em causa «para tornar clara, aos olhos dos seus leitores, a natureza dos conteúdos comerciais que publica, não deixando margem para dúvidas quanto ao seu carácter não editorial.»

FIG. 8 - TIPO DE PUBLICIDADE



N = 110 (cada conteúdo pode ser classificado em mais do que uma categoria de publicidade).

No que respeita ao conjunto de deliberações, evidencia-se que as decisões do regulador foram essencialmente condenatórias, com graus distintos de reprovação; com especial incidência nos procedimentos contraordenacionais (34) e nas admoestações/recomendações (23). Note-se que estas duas categorias de decisão estão predominantemente associadas a conteúdos publicados na imprensa.

Apenas se verificam 8 casos de arquivamento simples, que traduzem a ausência de infrações.

Veja-se a [Deliberação ERC/2020/117 \(PUB-I\)](#), na qual se determinou a abertura de um procedimento contraordenacional, visando uma publicação periódica, com base na desconformidade com o n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

Pode ler-se, nesta decisão, que: «Considera-se serem os elementos acima identificados suficientes para concluir estar-se perante uma publireportagem, o que põe em causa a desejável separação entre publicidade e informação. Ao cingir-se a uma única instituição de crédito, a notícia apresenta uma visão redutora da questão em apreço, não refletindo o contributo de outras instituições do sector ou de entidades representativas do mesmo. Pelo que se reforça a importância dos órgãos de comunicação social assegurarem o cumprimento das regras respeitantes à isenção da informação nos seus conteúdos jornalísticos, de forma a evitar a sua confusão com publicações de outra natureza; e, por outro lado, no âmbito das suas publicações publicitárias, a respetiva identificação da sua natureza (uma vez mais se realça que a atividade publicitária não é compatível com a atividade jornalística - preocupação evidenciada na já referida Recomendação da Comissão da Carteira Profissional de Jornalistas, que alerta para a proibição de produção de conteúdos de aparência jornalística, assinados por jornalistas, com intuito comercial).»

Outros casos culminaram em admoestações e/ou recomendações do Conselho Regulador, tal como na [Deliberação 28/CONT-TV/2011](#) relativa a um serviço de programas televisivo.

Nesta pronúncia, a ERC instou o operador televisivo a observar de forma mais precisa os princípios e as normas ético-legais do jornalismo, com base no facto de «todas as empresas referidas na reportagem pertence[re]m ao mesmo grupo empresarial, sem que sobre isso seja feita qualquer menção expressa, prejudicando a prossecução de rigor informativo na exposição dos factos»; verificando também «a presença frequente das marcas associadas ao Grupo (...) e de referências a produtos e serviços específicos por ele oferecidos ao longo da peça jornalística»; e notando que «a exibição em contexto jornalístico de alguns conteúdos (visuais ou verbais) de cariz promocional poder colidir com preceitos ético-deontológicos inerentes à atividade jornalística, designadamente por via da diluição entre os domínios do jornalismo e da publicidade enquanto atividades de comunicação social que prosseguem objetivos claramente distintos».

Veja-se, ainda, a título de exemplo, a [Deliberação 4/PUB-I/2008](#), relativa a uma capa falsa, tendo sido determinado o arquivamento do procedimento por se considerar «que não se encontra[va]m reunidos os requisitos da violação do artigo 28º, n.º 2 da Lei de Imprensa, na medida em que foi respeitada a inserção da indicação de se tratar de publicidade».

FIG. 9 - DECISÃO DA ERC



N = 76 (cada deliberação pode ter mais do que uma decisão).

4.2. ANÁLISE DE CASOS PARTICULARES

Como referido em cima, a separação entre conteúdos publicitários/ comerciais e conteúdos jornalísticos é uma matéria que tem suscitado, ao longo dos anos, e com maior incidência desde 2021, a atenção da ERC, estando presente nas suas deliberações desde 2007.

Para um melhor entendimento dos desafios legais e regulatórios que a problemática suscita, bem como do risco potencial que certas formas de comunicação acarretam para os públicos consumidores de *media*, será útil olhar para os casos particulares de algumas deliberações da ERC.

Deliberação 5/CONT-TV/2011

Em 2011, o Conselho Regulador da ERC pronunciou-se sobre uma reportagem transmitida num noticiário televisivo, realizada a partir de um ginásio, onde era focado o logotipo do mesmo e entrevistado um trabalhador que apresentava os planos de treino que a empresa disponibilizava.

Na [apreciação](#) do regulador, considerou-se que «o ginásio escolhido como palco da emissão deveria surgir neste contexto apenas como um local para acolher um tratamento especial daquela temática. Assim, o objeto do trabalho jornalístico em questão não implicaria que o nome e imagem do ginásio em questão se tornassem tão presentes, mais ainda quando são mostradas as suas condições de laboração, quando se entrevista pessoas que integram os seus quadros de trabalhadores para informar acerca da oferta existente e das condições específicas de frequência daquele espaço.»

A ERC sinalizou «a presença recorrente da marca associada ao referido ginásio e as referências a produtos e serviços específicos por ele oferecidos ao longo do espaço informativo», concluindo que o órgão de comunicação social «violou de forma manifesta os seus deveres de isenção e independência», remetendo a deliberação à Direção-Geral do Consumidor para os efeitos tidos por convenientes.

Deliberação 2/PUB-I/2012

Em 2012, o Conselho Regulador da ERC publicou uma [deliberação](#), que resultou de iniciativa oficiosa com fundamento em indícios de prática de publicidade subliminar ou publicidade oculta.

Os conteúdos em causa referiam-se a um trabalho de fundo, de oito páginas, publicado numa publicação periódica sobre a “Popota”, a mascote de uma grande superfície comercial.

Ao longo dessas oito páginas, os conteúdos apresentavam diferentes configurações: um suposto texto de opinião da mascote, uma peça dedicada à sua vida e carreira, a agenda dos seus espetáculos. Apenas duas das páginas surgiam identificadas como tratando-se de uma publireportagem.

O regulador considerou que os conteúdos «configuram uma ação essencialmente de cariz promocional. Surgem diferentes referências à mascote da Popota e, por essa via, uma promoção [à marca]. (...) a Popota está inevitavelmente ligada à cadeia de hipermercados. A ligação da mascote à superfície comercial é publicamente notória, bastando a aparição da figura da mascote para que a alusão publicitária produza o seu efeito de ‘lembrete’, sem necessidade de enunciação expressa da marca publicitada.»

Perante os factos apurados, a ERC determinou a abertura de procedimento contraordenacional, com base na violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

Deliberação ERC/2019/205 (PUB-NET)

Nesta [deliberação](#) de 2019 estava em causa uma peça publicada numa publicação periódica digital sobre o lançamento de um carro.

Da análise realizada resultou que a peça visada não surgia identificada como publicidade, nem era imediatamente identificável enquanto tal, antes assemelhando-se a um texto jornalístico, sendo inclusivamente assinada.

Do conteúdo da peça evidenciou-se que descrevia os atributos do novo produto, valorizando-os, fazia menção à marca e ao produto, continha referências a preços, campanha e locais de venda, a marca era a única fonte de informação e era ilustrada com fotografias publicitárias.

O regulador entendeu que «a elaboração e divulgação de conteúdos com essa natureza [publicitária] não se pode confundir com a publicação de uma notícia que, por contraposição, deve dar cumprimento a obrigações de rigor informativo e impõe a observância de um conjunto de deveres, destacando-se a demarcação de factos e opiniões, o que é claramente incompatível com a utilização de linguagem de cariz promocional ou apelativa.»

Dada a existência de características promocionais na peça em questão, a ERC sensibilizou o órgão de comunicação social para a necessidade de evitar a confundibilidade entre conteúdos informativos e conteúdos promocionais, bem como remeteu a deliberação à Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ) para os efeitos tidos por convenientes.

Deliberação ERC/2019/300 (PUB-NET)

Nesta [deliberação](#) de 2019 foram denunciados vários conteúdos sobre o mercado imobiliário publicados numa publicação periódica digital.

A ERC começou por reconhecer que «atualmente a publicidade tem vindo a assumir diferentes formatos. Pelo que, e sem prejuízo de alguma nova nomenclatura que tenha vindo a ser adotada para a sua caracterização, incluindo as designações apontadas na Diretiva da ERC, certo é que todos os conteúdos de natureza comercial que sejam inseridos na imprensa integram o conceito de publicidade, aplicando-se-lhes, em consequência, o seu regime jurídico.»

Referiu ainda que «a confundibilidade de determinados conteúdos, em razão da verificação de alguns elementos típicos de uma mensagem publicitária, pode determinar o enquadramento de um artigo com formato jornalístico no âmbito da publicidade. É o caso da utilização de linguagem com determinadas características, de carácter promocional. A inserção de conteúdos com essa natureza obedece a requisitos previstos na lei.»

Por outro lado, «contrariamente à sua natureza comercial, os conteúdos informativos/editoriais regem-se por outros pressupostos, sendo valor irrenunciável a liberdade editorial e a atividade jornalística produto da observância de um conjunto de deveres em matéria de rigor da informação.»

Sobre uma das peças em concreto, a ERC verificou que foi publicada numa secção específica do jornal, dedicada ao chamado *branded content*, sendo, contudo, necessário entrar na ligação eletrónica da secção para ter acesso a essa explicação. Mais se aferiu que tinha a aparência de um texto jornalístico, centrado na atividade de uma empresa.

Evidenciando-se a natureza promocional daquele conteúdo, o regulador lembrou que «a referência à existência de patrocínio não possibilita a inserção de referências à própria empresa patrocinadora no interior do artigo» e concluiu pela abertura de procedimento contraordenacional, com base na violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

Deliberação ERC/2020/79 (PUB-NET)

Nesta [deliberação](#) de 2020, na sequência de uma participação à ERC, foram analisados vários conteúdos da edição eletrónica de uma publicação periódica, publicados numa secção específica e no âmbito de um contrato celebrado com uma entidade pública.

A análise permitiu verificar que, pese embora as peças, quando abertas individualmente, contivessem a identificação de “Conteúdo Patrocinado” acima do título, tal identificação não constava da página agregadora da secção específica em que foram publicadas, nem dos respetivos destaques na página de abertura do sítio eletrónico.

Foi ainda possível apurar, sendo um dos argumentos aduzidos pelo órgão de comunicação social visado, que a referência ao patrocínio surgia no endereço da ligação eletrónica da página da secção.

A ERC concluiu pela necessidade de identificação da natureza patrocinada dos conteúdos desde o primeiro momento em que são visíveis nas páginas eletrónicas dos órgãos de comunicação social, não sendo suficiente a sua identificação apenas

quando as peças são abertas individualmente. Do mesmo modo, considerou insuficiente a identificação do patrocínio apenas no endereço da ligação eletrónica.

O regulador sublinhou que o princípio da identificabilidade «visa precisamente a identificação inequívoca da natureza promocional desses conteúdos por parte dos seus leitores/espectadores, independentemente dos meios e técnicas promocionais utilizadas; pelo que, quaisquer elementos visíveis com essa natureza devem surgir sinalizados como tal.» Considerou ainda que «a indicação da sua natureza promocional, apenas numa fase mais tardia, não evitaria o contacto do leitor com conteúdos que encerram intuídos comerciais, sem prévio conhecimento.»

Em sequência, o Conselho Regulador determinou a abertura de procedimento contraordenacional, com base na inobservância do n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa.

Deliberação ERC/2021/202 (PUB-NET)

Em 2021, o regulador [pronunciou-se](#) sobre um texto de cariz publicitário, publicado numa secção específica de uma publicação periódica digital, onde se referia o estabelecimento de uma parceria entre o jornal e uma empresa privada.

A ERC verificou, em primeiro lugar, que a referência no texto à parceria estabelecida não resultava na identificação «sem esforço, para o leitor médio» da natureza publicitária do espaço.

Em segundo lugar, o regulador considerou que a identificação da secção em que o texto foi publicado «não evidencia claramente que se trata de publicidade, dado que a explicação do seu significado está inserida noutra separador do *site*», instando o jornal a reforçar a identificação da natureza do espaço publicitário.

Deliberação ERC/2022/238 (PUB-I)

Nesta [deliberação](#) de 2022, a ERC analisou quatro peças sobre o Governo chinês publicadas na edição eletrónica de um jornal, que apresentavam características próprias de notícias.

A análise levada a cabo permitiu verificar que «as peças publicadas (...) não constituem um conjunto de notícias, mas antes um pacote publicitário que foi divulgado aos leitores sem, contudo, ter sido feita qualquer identificação que permitisse distinguir tais conteúdos de outros de cariz noticioso», pelo que não foram observados os deveres de identificabilidade.

Mais se disse que «a falta de separação entre conteúdos informativos e promocionais contribui seriamente para comprometer a credibilidade da informação jornalística perante os leitores», tendo sido determinada a abertura de um procedimento contraordenacional, com base na violação do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa, e a publicação de uma decisão individualizada.

Deliberação ERC/2023/230 (OUT)

Em 2023, a ERC [pronunciou-se](#) sobre a publicação de conteúdos no âmbito da celebração de 22 contratos entre entidades públicas e um grupo de *media*, detentor de várias publicações periódicas e serviços de programas de rádio.

A análise permitiu verificar que, em vários dos conteúdos analisados, a relação comercial não se encontrava devidamente identificada, recorrendo a indicações («parceria», «promovido por», etc.) que não refletiam a natureza paga dos conteúdos. Nessa deliberação, a ERC considerou que «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 daquelas publicações periódicas com os seus leitores.»

Em alguns casos, as peças tinham como objeto noticioso a realização de eventos abrangidos contratualmente, tendo a ERC concluído que «encontrar-se-á sempre comprometida, ou, pelo menos, contaminada pela dúvida, a pureza do critério de avaliação quando aplicado a eventos patrocinados em que a própria entidade que assegura a cobertura jornalística tem simultaneamente interesse comercial ao auferir contrapartidas financeiras.»

Foram ainda identificadas situações em que nem a natureza paga dos conteúdos se encontrava evidenciada, nem a entidade que os tinha encomendado.

Nesta pronúncia, o regulador sustentou que, «ao não acautelar as previsões legais e deontológicas exigíveis», os órgãos de comunicação social identificados «poderão ter comprometido a veracidade, rigor e objetividade dos conteúdos, em prejuízo do interesse público e da livre formação da opinião, não cuidando de garantir de forma cabal a sua independência perante interferências do plano económico nas suas decisões editoriais, perigando a sua própria credibilidade e transparência.»

Sobre a participação de jornalistas em conteúdos que resultam do pagamento de contrapartidas por entidades externas, a ERC sinalizou que tal «compromete não só o seu direito à autonomia e independência, como também o seu dever correspondente», contendo, ainda, com o dever de o jornalista recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional.

Como tal, foi determinada a abertura de procedimento contraordenacional, por violação do n.º 2 do artigo 28.º da Lei de Imprensa, bem como se remeteu a deliberação para a CCPJ, para averiguação da conformidade com as previsões constantes da alínea a), n.º 1, artigo 3.º, e alínea c), n.º 1, artigo 14.º do [Estatuto do Jornalista](#).

CAPÍTULO 5: DIRETIVA 2025/1

“Separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais”

Além da análise multidimensional empreendida sobre a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, a ERC procedeu à recolha preliminar de contributos a respeito desta problemática junto da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, da Direção e do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, bem como de todas as instituições que integram o Conselho Consultivo da ERC (cfr. [Anexo 2](#)). Estes elementos informaram um projeto de diretiva, elaborado ao abrigo do n.º 1 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC, visando incentivar padrões de boas práticas no sector. O documento foi sujeito a consulta pública entre setembro e outubro de 2024.

Ponderados todos os contributos recebidos (cfr. [Anexo 2](#)), o Conselho Regulador aprovou a Diretiva 2025/1, de 19 de fevereiro, que de seguida se reproduz na íntegra.

ENQUADRAMENTO

A presente diretiva é elaborada ao abrigo do n.º 1 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

Tem por objetivo contribuir para a clara e transparente identificação e separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais em órgãos de comunicação social.

Aplica-se aos serviços de programas (canais) televisivos e radiofónicos e às publicações periódicas, bem como aos respetivos sítios eletrónicos e páginas de redes sociais.

Dando cumprimento ao estipulado no n.º 6 do artigo 65.º dos Estatutos da ERC, é determinada a publicação do texto final da diretiva no sítio eletrónico da ERC.

Em sequência, revoga-se a Diretiva 1/2009, de 1 de julho, sobre publicidade em publicações periódicas.

CONSIDERANDOS:

- a) Os constrangimentos estruturais financeiros que enfrentam atualmente as empresas de comunicação social têm originado a diversificação de fontes de receitas, designadamente por via do estabelecimento de relações contratuais, de natureza publicitária/ comercial, com entidades externas;
- b) A hibridização de conteúdos acentua-se no contexto de rápida evolução tecnológica e, em particular, de não linearidade das plataformas digitais dos órgãos de comunicação social, dificultando o seu enquadramento na legislação sectorial em vigor;
- c) A comunicação publicitária/ comercial vem assumindo novos formatos, designadamente pela apropriação das modalidades discursivas do jornalismo;
- d) É cada vez mais frequente o estabelecimento de «parcerias» entre entidades terceiras, públicas ou privadas, e órgãos de comunicação social para a organização de eventos e outras iniciativas;
- e) A identificação e separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais vem ganhando relevância a nível regulatório, designadamente por via do aumento de participações e denúncias junto da ERC. Estas participações e denúncias visam tanto órgãos de comunicação social generalistas, como especializados ou temáticos, de âmbito nacional, regional e local, afigurando tratar-se de uma problemática transversal ao sector;
- f) A ERC é competente para zelar pela independência editorial perante, designadamente, os poderes político e económico, atribuições determinadas na alínea c), artigo 8.º dos seus Estatutos, e na alínea c), n.º 1, artigo 39.º da Constituição da República Portuguesa;
- g) A ERC encoraja a adoção de regras e boas práticas em matéria de separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais em sede de autorregulação, de acordo com a previsão constante do artigo 9.º dos seus Estatutos;

PRESSUPOSTOS REGULATÓRIOS:

- h) A salvaguarda da independência editorial implica a definição de uma clara esfera de proteção face aos interesses comerciais;
- i) Independentemente dos novos formatos e designações que podem assumir os conteúdos publicitários/ comerciais, aplica-se aos conteúdos desta natureza que sejam inseridos em órgãos de comunicação social o enquadramento previsto no Código da Publicidade, considerando o disposto nas leis sectoriais e com as necessárias adaptações;
- j) A publicidade rege-se pelos princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor, tal como determinado no artigo 6.º do Código da Publicidade;
- k) O exercício de funções jornalísticas é incompatível com atividades publicitárias, nos termos do regime de incompatibilidades definido no artigo 3.º do Estatuto do Jornalista;
- l) Os titulares de cargos de direção ou de chefia na área da informação têm responsabilidades na salvaguarda da independência e da autonomia editorial, dispondo e podendo recorrer a vários mecanismos legais para esse fim.

O Conselho Regulador, com base na sua experiência regulatória e ao abrigo das suas atribuições e competências, pretende dirigir orientações e recomendações aos órgãos de comunicação social relativas à identificação e separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais. As recomendações assumem a forma de diretiva, tendo em vista incentivar padrões de boas práticas, nos termos definidos na alínea c), n.º 2, do artigo 24.º, e no n.º 1 do artigo 63.º dos Estatutos da ERC.

RECOMENDAÇÕES:**Princípios gerais**

1. Os conteúdos de natureza jornalística e os conteúdos publicitários/ comerciais devem ser claramente distintos e distinguíveis. Para tal, os órgãos de comunicação social devem garantir, de modo cabal e eficaz, a transparência das suas comunicações de natureza publicitária/ comercial.
2. Os órgãos de comunicação social devem respeitar o regime de incompatibilidades legais e ético-deontológicas aplicáveis à atividade jornalística.
3. Designações como «parcerias», «colaborações» e «apoios» são pouco evidentes, precisas e transparentes, no sentido em que não permitem que o público compreenda suficientemente a natureza do conteúdo divulgado - jornalística ou publicitária/ comercial. O recurso a tais designações deve ser sempre complementado com informação adicional sobre os respetivos termos.
4. Os conteúdos jornalísticos sobre matérias resultantes de «parcerias» ou «colaborações» entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras devem revestir relevância editorial e conter explicitamente essa referência.
5. Os órgãos de comunicação social devem criar regras específicas para garantir a separação entre conteúdos jornalísticos e conteúdos publicitários/ comerciais, que poderão constar em códigos de conduta ou outros documentos de natureza deontológica do órgão de comunicação social.
6. A existirem, os códigos de conduta dos órgãos de comunicação social devem ser disponibilizados publicamente.
7. Os Conselhos de Redação (ou os jornalistas, na ausência destes) devem dar parecer sobre potenciais situações de conflito nesta matéria, ao abrigo do direito de participação dos jornalistas na orientação editorial e da competência daquele órgão prevista no artigo 13.º do Estatuto do Jornalista.
8. Os/as diretores/as de informação devem abster-se, em qualquer circunstância, de assinar contratos de natureza publicitária/ comercial com entidades terceiras.

Princípio da identificabilidade nos conteúdos publicitários/ comerciais

9. A identificabilidade da natureza publicitária/ comercial dos conteúdos deve resultar evidente e imediata para os públicos.

10. Para tal, a) devem ser utilizadas designações que indiquem claramente a existência de uma relação de natureza publicitária/ comercial, tal como «conteúdo comercial»; b) a designação deve surgir logo no início da divulgação; c) o anunciante deve ser identificado no início da divulgação; d) os conteúdos devem distinguir-se também do ponto de vista gráfico e/ou visual e/ou acústico.

11. Sempre que existirem ofertas, tais como viagens e alojamento, no âmbito da realização de um trabalho jornalístico, essa indicação deve surgir clara e evidente para os públicos.

12. Estas regras aplicam-se, com as necessárias adaptações e de acordo com as características técnicas, aos sítios eletrónicos dos órgãos de comunicação social e às suas páginas nas redes sociais.

13. No caso particular dos sítios eletrónicos dos órgãos de comunicação social, a natureza publicitária/ comercial deve ser identificada no conteúdo específico, bem como nos respetivos destaques na página de abertura e nas secções em que é publicado.

Princípio da incompatibilidade nos conteúdos jornalísticos

14. Os jornalistas titulares de carteira profissional ou de cartão de equiparado, de correspondente ou de colaborador, conferidos pela CCPJ, não podem conceber nem apresentar conteúdos de natureza publicitária/ comercial, atento o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Estatuto do Jornalista.

15. Nos termos da mesma norma, aos detentores de título habilitador para o exercício da profissão de jornalista está ainda vedada a angariação de conteúdos publicitários.

16. A participação de jornalistas, por via da sua notoriedade pessoal ou institucional, em iniciativas e eventos que decorrem de relações contratuais entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras, deve ser determinada por critérios editoriais. De outra forma, será considerada atividade publicitária, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto do Jornalista.

17. Os conteúdos jornalísticos sobre matérias relacionadas com eventos, que decorrem de relações contratuais entre o órgão de comunicação social e entidades terceiras, não podem ser condicionados por qualquer tipo de indicação que restrinja a liberdade editorial.

Suplementos publicitários/ comerciais

18. As publicações informativas jornalísticas que distribuam suplementos publicitários/ comerciais devem assegurar que tais suplementos possuem ficha técnica própria que identifique a sua origem e autoria.

19. Tais suplementos e os seus conteúdos devem identificar a sua natureza publicitária ou comercial de forma clara e inequívoca, bem como o respetivo anunciante.

20. Tais suplementos não podem ser elaborados por jornalistas, atento o regime legal e ético-deontológico de incompatibilidades.

21. Tais suplementos, sendo de natureza não jornalística, não devem fazer referência ao cumprimento das normas do exercício da profissão de jornalista.



ERC

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL