

**Publicidade Institucional do Estado**



**Relatório relativo ao 4º Trimestre 2015**

**E**

**janeiro 2016**

1. Nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 10.º, da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, (que estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, através dos órgãos de comunicação social e regionais, revogando o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro), procedeu-se à identificação e análise das campanhas de publicidade institucional do Estado comunicadas pelas entidades abrangidas pelo citado diploma, nomeadamente o montante investido, a respetiva natureza e fim e órgão de comunicação social utilizado.

2. Na sequência das alterações introduzidas pelo novo regime, julga-se oportuno elaborar um breve enquadramento normativo com vista a clarificar esta matéria.

3. Na presente análise, dever-se-á ainda ter em conta o escasso número de informações recebidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante ERC) sobre as campanhas de publicidade institucional do Estado desenvolvidas pelas entidades abrangidas por este regime.

4. O Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro<sup>1</sup>, estabelecia o regime aplicável à distribuição das ações informativas e de publicidade do Estado, em território nacional, prevendo a afetação às rádios locais e imprensa regional, em suporte de papel ou em suporte eletrónico, de uma percentagem do custo global previsto para a compra de espaço em radiodifusão e na imprensa em cada trimestre.

5. A adjudicação das ações publicitárias às rádios locais e à imprensa regional deveria ter em consideração determinados critérios, tais como a tiragem e periodicidade das publicações, a proximidade geográfica do suporte em relação aos destinatários visados pela mensagem, a adequação concreta dos suportes publicitários aos objetivos da ação informativa ou publicitária e a qualidade gráfica da publicação ou a qualidade radiofónica do serviço de programas, sempre que as mesmas sejam determinantes para a melhor receptividade da mensagem junto dos destinatários.

6. No âmbito deste diploma, cabiam as ações informativas e publicitárias da iniciativa do Governo, da administração central e dos institutos públicos, competindo ao Instituto da Comunicação Social<sup>2</sup> reportar os casos de incumprimento ao Tribunal de Contas.

7. Alinhada com as prioridades do Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013) – mais transparência na publicidade institucional do Estado – a Resolução do Conselho de

---

<sup>1</sup> Este Decreto-Lei veio concretizar a atual redação do art.º 27.º do Código da Publicidade e revogou o Decreto-Lei n.º 84/96, de 29 de junho, alterado pela Lei n.º 52/96, de 27 de dezembro, e a Portaria n.º 209/96, de 12 de junho

<sup>2</sup> Com exceção dos institutos públicos de regime especial previstos na alínea f) do n.º 1 do art.º 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Entidades Administrativas Independentes)

Ministros n.º 47/2010, de 25 de junho, veio fixar as diretrizes e os eixos fundamentais para a realização de ações de publicidade institucional do Estado, espelhando a necessidade da adoção de mecanismos que assegurassem a legalidade, a isenção, a equidade e a adequação dos meios à finalidade de interesse público da mensagem na aquisição de publicidade institucional, criando formas de controlo e fiscalização.

8. Para o efeito, a citada resolução procedeu a uma revisão do diploma sobre publicidade do Estado, adotando medidas de transparência sobre a colocação da publicidade institucional à escala nacional, regional ou local, através da criação de uma base de dados<sup>3</sup> de acesso público que permitisse a monitorização dos montantes afetos a cada órgão de comunicação social.

9. A resolução determinava que as entidades abrangidas devessem acompanhar a execução dos contratos celebrados para divulgação de comunicações publicitárias institucionais, devendo incluir no respetivo relatório de atividades uma secção especificamente dedicada à informação sintética sobre as iniciativas desenvolvidas nesse âmbito. Tal informação, por seu turno, era anualmente remetida ao Gabinete para os Meios da Comunicação Social (doravante GMCS), o qual a integrava numa base de dados eletrónica de acesso geral e elaborava um relatório anual de avaliação do grau de cumprimento que remetia à tutela até ao final do primeiro semestre de cada ano civil.

10. Para além da inclusão no relatório de atividades, as entidades responsáveis encontravam-se ainda obrigadas a remeter ao GMCS, informação anual com indicação do montante global investido em ações de publicidade de montante igual ou superior a 15.000€ e do montante anual afeto a cada órgão de comunicação social, devidamente identificado.

11. Acresce que as entidades encontravam-se ainda adstritas ao reporte trimestral de elementos sobre o cumprimento do Decreto-Lei n.º 231/2004, relativo à colocação de publicidade nos órgãos de comunicação social locais e regionais, identificando, quando aplicável, quais os órgãos de comunicação locais e regionais nos quais teve lugar a colocação de publicidade institucional.

12. Entretanto, o GMCS foi extinto<sup>4</sup>, sendo substituído nas suas atribuições e competências, pela Direção de Serviços de Política Legislativa para os Media da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

13. As razões que estiveram na base dos trabalhos de elaboração da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, tiveram que ver, desde logo, com a própria evolução dos meios de comunicação social, com a crescente necessidade de maior transparência da afetação da despesa com as

---

<sup>3</sup> A Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro, aprovou as normas e as especificações técnicas necessárias à gestão e ao funcionamento da base de dados da publicidade institucional do Estado e outras entidades públicas

<sup>4</sup> O GMCS funcionou de 1 de junho de 2007 a 4 de junho de 2014

campanhas publicitárias promovidas pelo Estado e valorização da atividade dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional<sup>5</sup>.

14. Neste contexto, a Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, veio estabelecer as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à sua distribuição, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais, revogando o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

15. Com a entrada em vigor do referido diploma em 16 de outubro de 2015, a ERC passou a ter competências para verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha<sup>6</sup>, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro. As situações de incumprimento destes deveres são comunicadas pela ERC ao Tribunal de Contas.

16. Importa, todavia, referir que a fiscalização de campanhas de publicidade empreendidas pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais<sup>7</sup>, constitui já atribuição da ERC, no exercício das suas funções de regulação e supervisão.

17. A nova lei procedeu a importantes modificações ao regime da publicidade institucional do Estado. Desde logo, a clarificação do próprio conceito de publicidade institucional do Estado<sup>8</sup>.

18. A este propósito, cumpre esclarecer que a presente lei, não abrange os atos de publicação obrigatória, mais precisamente os editais, avisos, concursos públicos e outros instrumentos que, por força da lei, os organismos públicos devem publicitar através dos órgãos de comunicação social. Tais formas de comunicação não integram o conceito de publicidade, na aceção do art.º 3º do Código da Publicidade<sup>9</sup>, na medida em que não têm por objeto promover, com vista à sua comercialização ou alienação, de forma direta ou indireta, quaisquer bens ou serviços, ou promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições. No mesmo sentido, a alínea a) do art.º 3º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, define a publicidade institucional do Estado como sendo todas as formas de comunicação que visem a divulgação dos fins, atribuições e missões de serviço público da entidade.

---

<sup>5</sup> Esta lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de proximidade às comunidades encontra-se refletida no Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, que estabeleceu o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020

<sup>6</sup> Vd. N.º 4 do art.º 8º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto  
Vd. alínea i) do artigo 8.º dos Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro)

<sup>7</sup> Cf. alínea a) do artigo 3.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

<sup>8</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro

19. Por outro lado, é alargado o âmbito de aplicação às campanhas de publicidade institucional das entidades do setor empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos.

20. Note-se, contudo, que ao contrário da legislação anterior,<sup>10</sup>a redação da nova lei não exceciona os institutos públicos de regime especial (entidades administrativas independentes). 21. Realce-se que o presente regime atribui à ERC um mecanismo de supervisão prévia, estipulando que o pagamento das campanhas de publicidade institucional do Estado de valor igual ou superior a € 15.000, só é permitido após o registo prévio da respetiva despesa e verificação da afetação das percentagens<sup>11</sup>.

22. Ainda neste âmbito, importa referir o reforço do dever geral de comunicação das campanhas de publicidade institucional do Estado, independentemente do seu valor. Assim, cada aquisição de espaço publicitário deverá ser comunicada à ERC até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte<sup>12</sup>.

23. Por outro lado, é alargado o tipo ou conteúdo de publicidade que se deve ter por vedada, reforçando assim a vinculação à prossecução de interesses públicos relevantes nas campanhas de publicidade desenvolvidas por entidades públicas.

24. É da responsabilidade da ERC a elaboração de um relatório mensal sobre a adjudicação das campanhas de publicidade institucional do Estado que deve ser disponibilizado mensalmente no respetivo sítio de internet e, ainda a remessa à Assembleia da República de relatório anual de avaliação sobre o grau de cumprimento desta lei.

25. Neste contexto, as entidades abrangidas pelo novo regime foram remetendo à ERC informação relativa à aquisição de espaço publicitário para divulgação de publicidade institucional do Estado.

26. Importa ter em consideração que a presente análise foi elaborada com base nas escassas informações recebidas no último trimestre de 2015 e igualmente em janeiro de 2016, sendo que têm sido solicitados à ERC inúmeros pedidos de esclarecimento sobre o regime jurídico da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, desde a sua entrada em vigor.

27. Acresce que foram efetuadas comunicações à ERC de dados relativos a períodos anteriores à entrada em vigor da citada lei e que não relevam para a presente análise por se enquadrarem na competência da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, dada a transferência das atribuições do GMCS para a mesma.

28. Realce-se ainda o facto de diversas entidades estarem a proceder à comunicação de atos de publicação obrigatória que, como já oportunamente referido, não integram o conceito de publicidade institucional do Estado

---

<sup>10</sup> Cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro

<sup>11</sup> Vd. Artigo 10.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

<sup>12</sup> Cf. Artigo 7.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

29. De seguida, apresenta-se um quadro com identificação das entidades que solicitaram esclarecimentos à ERC ao longo do período em análise.

**Fig. 1 – Entidades que solicitaram esclarecimentos sobre a aplicação do regime jurídico da nova lei**

ENTIDADES
Águas do Norte, S.A.
Autoridade de Gestão do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020
Global Media Group
Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
Direção Regional de Cultura do Alentejo
Instituto Politécnico de Leiria
Instituto Politécnico de Santarém
Direção Regional de Cultura do Algarve
Empresa do Diário de Notícias, Lda.
CP - Comboios de Portugal

30. Por outro lado, na figura seguinte, apresentam-se os dados apurados no 4º trimestre de 2015 (período compreendido entre 16 de outubro e 31 de dezembro de 2015) e ainda durante o mês de janeiro de 2016. Procedeu-se à identificação e análise das campanhas de publicidade institucional do Estado, nomeadamente o montante investido e órgão de comunicação social utilizado pelas entidades promotoras.

**Fig. 2 – Entidades que procederam ao dever de comunicação previsto no art.º 7º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto no período em análise**

IDENTIFICAÇÃO DA ENTIDADE	Montante investido	Órgão de comunicação	Designação do órgão de comunicação local e regional
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve	€ 738,00	Imprensa	Correio da Manhã
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.	€ 148.500,36	Imprensa, Rádio e Internet	Correio da Manhã / Público Rádio Antena Minho / Rádio Voz de Peniche / Rádio Brigantia / RBI-Rádio Beira Interior / Rádio Regional do Centro / Rádio Comercial / Rádio94 FM / Rádio Pernes / Rádio Alto Minho / Rádio Voz do Marão / RCI-Emissora Regional de Viseu / Rádio Jornal da Madeira / Atlântirádio / Rádio Clube de Angra
Centro de Estudos Judiciários	€ 49.20,00	Imprensa	Jornal O Público
Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	€ 142.88,00	Imprensa	

Direção Regional de Cultura do Alentejo	Sem investimento		
Instituto Politécnico de Viseu	€1.646,97	Imprensa	Diário de Viseu / Jornal do Centro/ Jornal Via Rápida Press
		Rádio	Estação Diária Rádio 96.8 FM / Rádio Clube de Lamego