



ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

# Deliberação

ERC/2022/349 (PUB)

Publicidade institucional do Estado — Campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”, promovida pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) — Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

Lisboa  
19 de outubro de 2022

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação ERC/2022/349 (PUB)

**Assunto:** Publicidade institucional do Estado — Campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”, promovida pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) — Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

#### 1. Enquadramento legal

1.1. 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, encontram-se previstas na Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

1.2. À Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC) compete verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação social local e regional, devendo esta comunicar ao Tribunal de Contas os casos de incumprimento, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º, da referida lei.

1.3. A despesa de aquisição de espaço publicitário para divulgação de mensagens de publicidade institucional do Estado deve ser comunicada à ERC até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do normativo aplicável.

1.4. Encontram-se abrangidos pelos deveres de comunicação e transparência os serviços da administração direta do Estado, os institutos públicos e as entidades que integram o setor público empresarial, em conformidade com o disposto no artigo 2.º do diploma em causa.

1.5. A fim de obter os dados necessários ao exercício das suas competências, a ERC disponibiliza uma plataforma digital, através da qual as entidades promotoras de campanhas de publicidade institucional do Estado comunicam a despesa realizada na aquisição de espaços publicitários, em cada campanha.

1.6. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 11.º do citado normativo, a ERC é responsável pela elaboração de um relatório atualizado sobre a adjudicação das ações informativas e publicitárias, bem como sobre a sua distribuição, a ser disponibilizado mensalmente no sítio eletrónico da ERC em: [www.erc.pt](http://www.erc.pt).

## 2. Factos

2.1. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (doravante, ANEPC) comunicou à ERC, através do portal da Publicidade institucional do Estado, as despesas relativas a uma campanha de publicidade intitulada “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”.

2.2. A campanha decorreu entre 1 e 14 de abril de 2022 e foi comunicada no portal em 23 de junho de 2022.

2.3. Segundo declara a entidade, as despesas de aquisição de publicidade totalizaram **70 225,96 €**, tendo sido destinados a meios regionais/locais **17 598,78 €** (Fig.1).

Fig. 1 — Plano de distribuição da campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”

Órgão de comunicação social	Âmbito geográfico	Tipo	Montante
RTP 1	Nacional	Televisão	12 914,47 €
SIC			14 511,44 €
TVI			14 176 €
Correio da Manhã TV			4 513,97 €
RR			6 511,30 €
TSF/Press	Regional/Local	Rádio	10 257,98 €
Rádio Brigantia			434 €
Rádio Onda Livre Macedense			248 €
Rádio Torre de Moncorvo			173,60 €
RACAB - Rádio Castelo Branco			266,60 €

Vila de Rei - FM	291,40 €
Radio Cova da Beira	533,20 €
Pampilhosa 97.8 FM	217 €
Rádio Boa Nova	223,20 €
São Miguel	229,40 €
Radio Fóia	390,60 €
Rádio Gilão	415,40 €
Rádio Alvor	272,80 €
Rádio Antena Livre de Gouveia	186 €
Rádio Altitude	266,60 €
RCS - Rádio Cultura de Seia	272,80 €
Rádio Antena Livre	223,20 €
Rádio Local de Torres Novas	229,40 €
RCA - Ribatejo	347,20 €
Rádio Clube Aguiarense	223,20 €
Chaves FM	204,60 €
Rádio Voz do Marão	204,60 €
RCI	248 €
Rádio Alive FM	223,20 €
Emissora das Beiras	248 €
Rádio Vale do Minho	316,20 €
Rádio Valdevez	210,80 €
Rádio Barca	241,80 €
<b>OCS TOTAL</b>	<b>70 225,96 €</b>
<b>OCS REGIONAL/LOCAL</b>	<b>17 598,78 €</b>
<b>% OCS REGIONAL/LOCAL</b>	<b>25,06%</b>

**2.4.** A campanha foi adjudicada à agência Nova Expressão — Planeamento de Media e Publicidade, S.A. (doravante, NE), nos termos do artigo 5.º do diploma aplicável.

**2.5.** Importa, neste contexto, salientar o disposto no n.º 3 do referido artigo, o qual atribui às entidades promotoras o dever de acompanhar a execução dos contratos celebrados, nomeadamente no que respeita às relações de subcontratação e à aquisição de espaços publicitários através de agências de publicidade.

### 3. Análise

**3.1.** De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 95/2105, de 17 de agosto, «[a] aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte.»

**3.2.** A campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos” foi comunicada no portal da publicidade institucional do Estado, em 23 de junho de 2022, tendo sido realizada entre 1 e 14 de abril de 2022, o que contraria o disposto na citada norma.

**3.3.** Face ao exposto, a ANEPC veio apresentar justificação para o atraso, alegando que «**se encontra numa fase complexa no combate aos incêndios e dada a carência de recursos humanos existentes nesta Autoridade Nacional pois, neste momento, a ANEPC, não tem nenhum técnico superior na área da Contratação Pública [...].**»

**3.4.** Atendendo ao disposto no artigo 8.º do diploma aplicável, importa ainda verificar a verba distribuída a órgãos de comunicação social de âmbito regional ou local, uma vez que o referido artigo determina que deve ser destinada a este tipo de meios uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado.

**3.5.** Analisados os dados inseridos no portal, constata-se que as despesas de aquisição de publicidade totalizaram **70 225,96 €**, dos quais **17 598,78 €** terão sido investidos em meios regionais e locais, o que corresponde a um valor percentual de **25,06%**.

**3.6.** A fim de comprovar as despesas, a ANEPC apresentou como documentação de suporte os seguintes documentos:

- Ajuste Direto n.º: AD/17/ANEPC/2022;
- Fatura Nova Expressão (totais Rádio Nacional, Rádio Regional e Televisão Nacional);
- Fatura Rede Nova (Total Rádios Regionais/Locais);

- Faturas (2) da TSF à POWERMEDIA Serviços Publicitários, S.A.;
- Mapa Discriminado Campanha de Rádio Local (enviado por *e-mail* em 17 de agosto de 2022).

3.7. No âmbito da análise da documentação, verificou-se que esta não é suficiente, uma vez que não permite confirmar, de forma adequada, os valores comunicados.

3.8. A ERC informou a ANEPC do facto e remeteu vários pedidos de envio dos documentos necessários para confirmação dos valores declarados (*e-mails* de 26 de junho, 3, 10, 11 e 23 de agosto e 12 e 13 de setembro de 2022).

3.9. Não obstante as insistentes diligências da ERC, a documentação não foi apresentada, tendo a ANEPC alegado dificuldades constantes em obter a mesma por parte da agência adjudicada, a Nova Expressão.

3.10. Finalmente, através de *e-mail* enviado à ERC, em 19 de setembro de 2022, a ANEPC vem declarar que se vê «impossibilitada» de submeter qualquer outra documentação, para além daquela já disponibilizada aquando da submissão e junta parecer jurídico solicitado pela Nova Expressão à PLEN — Sociedade de Advogados, RL.

#### **4. Comentários ao parecer “PLEN — Sociedade de Advogados, RL /Nova Expressão”**

4.1. Da leitura do parecer encomendado pela Nova Expressão à PLEN — Sociedade de Advogados, RL e remetido a esta entidade reguladora, importa dar nota do seguinte:

4.1.1. Segundo o parecer, a agência Nova Expressão realiza um procedimento negocial que depende de diversos fatores, tais como «campanhas anteriores, campanhas projetadas para o futuro», os quais irão determinar o preço final da publicidade.

4.1.2. Na verdade, esta informação vem, claramente, confirmar a necessidade de apresentação de documentação comprovativa dos investimentos efetivamente

realizados, uma vez que os montantes pagos poderão não coincidir, ou até ser bastante diferentes dos valores declarados no portal pela entidade promotora da campanha.

**4.1.3.** Importa ainda refletir sobre outras consequências adversas, designadamente o facto de existir um processo negocial que possa afetar ou enviesar a escolha equitativa dos órgãos de comunicação social regionais e locais, os quais poderão ser selecionados em resultado de condições vantajosas negociadas com as empresas intermediárias, que estão relacionadas com campanhas anteriores ou, até, de futuras campanhas.

**4.1.4.** De facto, a situação descrita poderá causar sérios e contínuos desequilíbrios, no que toca à distribuição equitativa deste tipo de investimento publicitário pelo território nacional, condicionando a capacidade de abranger e diversificar a escolha dos meios, criando desigualdades com efeitos nefastos, agravados pela já por si «fragilidade» comercial do setor, o que contraria *ab initio* a intenção do legislador.

**4.1.5.** Dado o exposto, será assim oportuno realçar que um tal processo negocial, em que intercede a empresa contratada ou subcontratada (agência, centrais de compras, etc.) vem reforçar o fundamento e a necessidade de apresentação de documentação de suporte adequada e suficiente que permita à ERC a rigorosa verificação dos investimentos.

**4.2.** Por último, importa ainda esclarecer algumas afirmações que constam do parecer, entre as quais se destacam as seguintes:

- a. A ERC não divulga preços de publicidade praticada pelos meios de comunicação social.
- b. A ERC não «partilha» nem «publica» quaisquer documentos das entidades promotoras das campanhas ou das empresas envolvidas.
- c. O acesso ao portal é restrito, isto é, cada entidade tem de estar previamente registada e designa um utilizador para aceder ao portal.
- d. Apenas a própria entidade tem acesso às comunicações que inseriu no portal.

## 5. Conclusões

**5.1.** A campanha foi comunicada em 23 de junho de 2022 e decorreu entre 1 e 14 de abril de 2022, o que indicia irregularidade face ao disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 95/2105, de 17 de agosto, o qual determina que «[a] aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte.»

**5.2.** Os valores comunicados pela entidade promotora da campanha, ANEPC, indicam que foram investidos 70 225,96 €, dos quais 17 598,78 € se destinaram a meios regionais/locais, o que corresponde a uma percentagem de 25,06%.

**5.3.** Todavia, analisada a documentação de suporte que foi apresentada pela ANEPC, verificou-se que esta é manifestamente insuficiente, uma vez que não possibilita a confirmação dos valores por órgãos de comunicação social (OCS), mas tão só de totais globais, isto é, o montante investido na Televisão, em Rádios Nacionais e em Rádios regionais/locais.

**5.4.** Apesar dos pedidos e diligências desencadeados pela ERC, não foram apresentados os documentos de suporte necessários à verificação dos valores comunicados no portal da publicidade institucional do Estado.

**5.5.** A ANEPC vem, ela própria, admitir que se vê «impossibilitada» de corresponder ao solicitado, uma vez que não tem em seu poder os documentos (faturas) e estes não lhe foram disponibilizados pela agência adjudicada.

**5.6.** Assim, pelo que antecede, a ERC entende não reunir condições que lhe permitam confirmar as despesas de aquisição de publicidade comunicadas pela ANEPC, no âmbito da campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”.

**5.7.** Por consequência, não poderá esta entidade confirmar igualmente que 25% do total da publicidade adquirida se destinou a meios de comunicação social de âmbito regional ou local e locais, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 8.º, da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

## **6. Deliberação**

Pelo que antecede, a não apresentação da documentação de suporte, suficiente e adequada, impede a ERC de exercer as funções de verificação e de fiscalização das despesas de aquisição de publicidade comunicadas pela ANEPC, no âmbito da campanha “Gestão de Combustível/Limpeza de Terrenos”.

Por consequência, não poderá esta entidade verificar igualmente o investimento de 25% do total da publicidade adquirida em meios de comunicação social de âmbito regional ou local e locais, nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 8.º, da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

Assim, o Conselho Regulador delibera a comunicação dos factos ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

Lisboa, 19 de outubro de 2022

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas

Francisco Azevedo e Silva

Fátima Resende

João Pedro Figueiredo