

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



**Deliberação
2/OUT-TV/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Directiva sobre a inserção de sobreposições promocionais em
programas televisivos**

Lisboa

4 de Março de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 2/OUT-TV/2009

Assunto: Directiva sobre a inserção de sobreposições promocionais em programas televisivos

O Conselho Regulador adopta um projecto de directiva sobre inserção de sobreposições promocionais em programas televisivos, tendo decidido submetê-lo a consulta pública disponibilizando o texto no seu sítio electrónico e proceder ao seu envio, para eventuais comentários, aos operadores televisivos.

Lisboa, 4 de Março de 2009

O Conselho Regulador,

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva (abstenção)
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira

Nota Justificativa

1. A Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho) define autopromoção como “a publicidade difundida pelo operador de televisão relativa aos seus próprios produtos, serviços, serviços de programas televisivos ou programas, assim como às obras cinematográficas e audiovisuais em que tenha participado financeiramente”.
2. Por sua vez, o Código da Publicidade (Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro) define como ‘publicidade’ “qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de” “promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens e serviços” ou “promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições” (artigo 3.º).
3. A alínea e) do n.º 1 da Directiva 2007/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro de 2007 (que altera a Directiva 89/552/CEE – Directiva TSF) dispõe que constitui publicidade: “qualquer forma de mensagem televisiva difundida a troco de pagamento ou retribuição similar, ou para fins auto-promocionais, por uma entidade pública ou privada ou uma pessoa singular, relacionada com uma actividade comercial, industrial, artesanal ou de profissão liberal, com o objectivo de promover o fornecimento de produtos ou serviços, incluindo bem imóveis, direitos e obrigações, a troco de pagamento”.
4. Tomando em consideração estas disposições, entende-se que as autopromoções devem ser enquadradas na disciplina jurídica da comunicação publicitária – salvo para efeitos da sua sujeição aos limites quantitativos previstos na Lei da Televisão – e, portanto, às regras da publicidade, em particular às relativas à inserção da publicidade na televisão, prescritas no artigo 25.º do Código da Publicidade.

5. Entendimento que, aliás, se encontra expressamente acolhido no Preâmbulo da Directiva 97/36/CE, de 30 de Junho (que introduziu a primeira alteração na Directiva TSF), em particular, no considerando **39**, ao referir “a necessidade de esclarecer que, quando praticadas por organismo de radiodifusão que promove os seus próprios produtos, serviços, programas ou canais, as actividades de autopromoção constituem uma forma específica de publicidade”. A não sujeição das autopromoções aos limites quantitativos atrás mencionados, constitui, desde logo, uma prerrogativa dos operadores destinada a proteger a promoção dos seus serviços de programas televisivos ou programas, assim como das obras cinematográficas e audiovisuais em que tenham participado financeiramente.
6. O artigo 11º da Directiva 2007/65/CE é muito claro na protecção da unidade dos programas televisivos audiovisuais ao cometer aos Estados-Membros a responsabilidade de assegurar que a inserção de publicidade televisiva ou de televendas não prejudique a integridade das obras audiovisuais.
7. Por outro lado, se dúvidas houvesse, o art.º 2º da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras define publicidade como todo o anúncio público difundido mediante remuneração ou através de contrapartidas semelhantes, tendo um fim auto-promocional com vista ao estímulo da venda, compra ou locação de um produto ou serviço, de promover uma causa ou uma ideia, ou ainda de produzir qualquer outro efeito desejado pelo anunciante ou pelo próprio radiodifusor.
8. Daí a preocupação do Conselho Regulador com o constante recurso, pelos operadores, à sobreposição de mensagens durante a emissão dos programas, com fins promocionais ainda que directamente relacionadas com a programação do respectivo serviço de programas.
9. E ainda que se invoque a questão do ecrã fraccionado - também designado internacionalmente por *split screen*¹ - não previsto no normativo interno, de acordo com o

¹ Designa-se por *split screen* a divisão espacial do ecrã, com a exibição em simultâneo de dois ou mais conteúdos diferentes, mantendo-se a autonomia e integridade de cada um deles.

ponto 52 da Comunicação interpretativa relativa a determinados aspectos das disposições da directiva «televisão sem fronteiras» respeitantes à actividade televisiva (2004/ C 102/02), a publicidade em ecrã fraccionado é compatível com a directiva TSF desde que seja devidamente identificável e separada do programa a transmitir e não atente contra a integridade do mesmo.

- 10.** Na realidade, a inserção de rodapés sobrepostos aos programas, também designados por thickers², tal como é praticada actualmente pelos operadores, não é compaginável com o designado “ecrã partilhado” ou fraccionado que, embora compatível com a regulamentação europeia, não está previsto na legislação portuguesa. E, mesmo que estivesse, o ecrã fraccionado ou partilhado deve continuar a assegurar a unidade do conteúdo e não sobrepor-se a ele ou amputá-lo de parte das imagens que constituem a unidade do programa.
- 11.** O Conselho Regulador considera que o carácter intrusivo da sobreposição de mensagens sobre a emissão de obras audiovisuais e cinematográficas, ou mesmo sobre programas em directo em que a mensagem não está directamente relacionada com o seu conteúdo, viola a integridade dos programas e, para além disso, resulta num elemento perturbador e intrusivo na recepção da emissão em curso.
- 12.** Devendo embora a regulação conformar-se com o quadro legal em vigor, o Conselho Regulador não pode deixar de ser sensível à rápida evolução do panorama publicitário e ao surgimento de um sem número de novas técnicas de criação e difusão de mensagens publicitárias e, conseqüentemente, analisá-las num quadro de adequação proporcional à legislação aplicável.
- 13.** Entre as novas técnicas incluem-se a utilização de grafismos e transparências sobrepostas às imagens e a inclusão de texto corrido (crawl) com ou sem fundo opaco; os primeiros, habitualmente, com informação de continuidade, indicam apenas os títulos e a hora de exibição dos programas; os segundos, com breve descrição dos conteúdos, utilizam, normalmente, uma linguagem apelativa do domínio da promoção/publicidade.

² Mensagens de texto corrido, sobrepostas aos conteúdos e que ocupam as faixas superior ou inferior do ecrã.

14. Sem perder de vista que, no caso das transparências, existe igualmente uma intrusão no conteúdo, apesar de a informação gráfica se limitar à hora e título do programa; já o *crawl* ultrapassa substancialmente o que se pode considerar como informação de continuidade de emissão.
15. Importa, assim, perceber primeiro de que trata a continuidade de emissão. No plano técnico-formal, entende-se por continuidade de emissão todo o trabalho de produção de uma emissão de televisão, tendo em vista a sequência dos programas e respectivas interrupções, definidas em função de um plano de programação diário. Dos planos de programação diária constam, normalmente, para além dos elementos técnicos de operação e execução da emissão, como as horas exactas de entrada, intervalos e saídas de programas, vias de encaminhamento de sinais, etc., os dados essenciais para a identificação dos programas, entre eles o título dos mesmos.
16. O Conselho Regulador reconhece a importância das auto-promoções, elemento crucial de programação na produção de qualquer emissão de televisão, na construção dos planos de emissão / continuidade.
17. Como tal, o Conselho Regulador tem presente a importância que o marketing dos media – *on-air promotion* - alcançou nos últimos trinta anos, como sejam: aumento do custo dos programas, aumento da competição e a facilidade de mudança de canal provocada pelo controle remoto³. Porém, o recurso às mais variadas técnicas promocionais “on-air”, para fazer face aqueles condicionalismos, preserva sempre a integridade dos conteúdos de forma a evitarem uma eventual entropia no processo de recepção e compreensão dos conteúdos pelos espectadores. Questões que preocupam não só os autores das obras audiovisuais, mas também reguladores e muitos operadores.

³ “The impact of structural salience within on-air promotion”, Journal article by Susan Tyler Eastman, Gregory D. Newton; Journal of Broadcasting & Electronic Media, Vol. 42, 1998

- 18.** Neste quadro, convém distinguir as técnicas intrusivas utilizadas nos processos de recepção, como sejam os designados rodapés ou transparências, enquanto autopromoções ou informação de continuidade de emissão.
- 19.** No plano formal, entende-se por “autopromoção” a promoção pelos operadores dos seus próprios programas, bem como ainda a relacionada com produtos e/ou serviços deles derivados, podendo ou não estar directamente relacionada com o plano de emissão (continuidade) em curso; por “informação de continuidade” compreendem-se as mensagens difundidas pelos operadores de televisão relacionadas exclusivamente com programas que constam do alinhamento da continuidade da emissão em curso e destituídas de qualquer argumentativo publicitário.
- 20.** No plano do conteúdo, a auto-promoção segue, por norma, as técnicas promocionais utilizadas no discurso publicitário, com recurso a elementos apelativos; as informações de continuidade, evitando-os, são constituídas, nomeadamente e independentemente da ordem, pelo título do programa e hora de emissão.
- 21.** Os anúncios de alterações à programação, que se inscrevem no nº 3 do artº 29 da Lei da Televisão, são, obviamente, mensagens de continuidade, embora excepcionais, que deverão conter outras informações muito precisas e justificativas das modificações registadas no plano de emissão. Aliás, este entendimento encontra escopo no Relatório Interpretativo da Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras quando afirma que em matéria de publicidade “deverá ser feita uma excepção para os anúncios de programas efectuados com a finalidade de informação, destituídos de todo o argumentário promocional”.
- 22.** Tudo visto e considerando as obrigações de supervisão e de regulação da ERC (artºs 7.º e 24.º, nº. 3, dos EstERC) que devem ter em conta os normativos, directa ou indirectamente relacionados com a comunicação social, não se pode deixar de apelar a todos os operadores de televisão, no sentido da adopção de boas práticas nesta matéria, tendo em conta critérios de razoabilidade na utilização dos espaços de emissão para a inserção de

informações de continuidade, e só estas, sobrepostas aos programas de forma a minimizar a inclusão de conteúdos a eles estranhos.

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Projecto de Directiva --/2009

Sobre a inserção de sobreposições promocionais em programas televisivos

Considerando que a inserção de auto-promoções, sob a forma de rodapés (crawl) sobrepostos à transmissão de programas ou de forma estática, ainda que transparente, se trata de uma prática que tem vindo a ser seguida pelos diferentes operadores televisivos, sem que a mesma tenha sido, ainda, objecto de uma cuidadosa apreciação à luz dos normativos legais do Código da Publicidade e da Lei da Televisão, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto no artigo 24º, n.º 2, alínea c), e 63º, n.º 1, dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (doravante, EstERC), adopta a seguinte Directiva:

1. Nos termos do artigo 24º, n.º 3, alínea b), dos EstERC, a ERC é competente para “fazer respeitar os princípios e os limite 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”.
2. O artigo 40º, n.º 2, do Código da Publicidade (doravante, CP) confere competência a esta Entidade para fiscalizar o cumprimento das regras referentes à inserção de publicidade na televisão – artigo 25º.
3. De acordo com o disposto no artigo 25º do Código da Publicidade a publicidade só pode ser inserida entre programas, sendo certo que *poderá* ser inserida *durante* os programas, desde que não atente contra a sua integridade e tenha em conta as suas

interrupções naturais, duração e natureza, salvaguardando-se a integridade dos programas.

4. Considerando que as autopromoções são, de acordo com o estabelecido no artigo 2º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho (Lei da Televisão), formas de *publicidade*⁴ difundida pelo operador de televisão relativa aos seus próprios produtos, serviços, serviços de programas televisivos ou programas, assim como às obras cinematográficas e áudio-visuais em que tenha participado financeiramente, entende-se que as mesmas estão sujeitas às regras previstas no Código da Publicidade, em particular ao seu artigo 25º.
5. Sem prejuízo, entende o Conselho Regulador que importa distinguir as autopromoções da designada “informação de continuidade”.
6. Assim, entende-se por “informação de continuidade” as mensagens difundidas pelos operadores de televisão relacionadas exclusivamente com os programas que constam do alinhamento da emissão em curso e desacompanhadas de qualquer elemento promocional, enquanto “autopromoção” será toda a publicidade difundida pelo operador de televisão relativa aos seus próprios produtos, serviços, serviços de programas televisivos ou programas, assim como às obras cinematográficas e audiovisuais em que tenha participado financeiramente.
7. Nesse sentido, serão admissíveis referências qualificáveis como “informação de continuidade” no interior dos programas, apenas quando o seu conteúdo consistir na identificação do programa que se segue no alinhamento e horário de transmissão, ou ainda a comunicação e justificação de supervenientes alterações de horário, podendo

⁴ Por sua vez, o artigo 3º do Código da Publicidade define publicidade como “qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de” “promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens e serviços” ou “promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições”

ser apresentados de forma estática ou em *crawl*, desde que de modo discreto e não intrusivo.

- 8.** O lapso de tempo entre cada transmissão de informação de continuidade não poderá em caso algum ser inferior a 15 (quinze) minutos.
- 9.** A promoção da programação própria está sujeita ao princípio da identificabilidade e da separação.
- 10.** Nos serviços noticiosos será admissível a utilização de rodapés, de forma livre e sujeita unicamente ao critério editorial da Direcção de Informação do operador. As mensagens veiculadas através de rodapés nos serviços noticiosos terão de ser, também elas, de natureza noticiosa, podendo ser independentes das matérias que estejam a ser comunicadas.
- 11.** Não é admitida a utilização de rodapés promocionais ou de informação de continuidade nos serviços informativos e nos demais programas de informação, transmissões de cerimónias religiosas, bem como em longas-metragens e todos os conteúdos de difusão obrigatória.

A presente directiva entra em vigor em ___ de ___ de 2009.

Lisboa, ___ de ___ de 2009

O Conselho Regulador