

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

**Deliberação  
139/2014 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Parecer relativo ao anteprojeto de Decreto-Lei que estabelece as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado e da publicidade obrigatória, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais**

Lisboa  
15 de outubro de 2014

## Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

### Deliberação 139/2014 (Parecer)

**Assunto:** Parecer relativo ao anteprojeto de Decreto-Lei que estabelece as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado e da publicidade obrigatória, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais

#### I. Introdução

1. Por ofício com a referência 52/2014, remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, e rececionado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em 25 de setembro de 2014, foi solicitado a esta entidade pronunciamento relativo ao assunto identificado em epígrafe, ao abrigo do disposto no artigo 25.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.
2. Numa primeira nota cabe registar o facto do regime de publicidade do Estado ser encarado como uma iniciativa de apoio à atividade dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional, tal como taxativamente é expresso na nota justificativa que acompanha o anteprojeto. Ora, afigura-se que esse objetivo não se harmoniza com as regras *de minimis* do direito da União Europeia, tendo em conta a impossibilidade, *ex ante*, de cálculo preciso dos valores dos apoios, bem como também a eventualidade de os mesmos, em acumulação com outros incentivos estatais, excederem os montantes máximos determinados no Regulamento (EU) n.º 1407/2013, de 18 de dezembro de 2013.
3. As reservas quanto ao anteprojeto estendem-se igualmente à inclusão no seu âmbito da designada «publicidade obrigatória», uma vez que esta, em termos conceptuais, não integra o conceito mais restrito de publicidade de Estado, tão-pouco preenchendo o conceito mais geral de publicidade, tal como definido no artigo 3.º do Código da Publicidade.

## II. **Apreciação na especialidade**

4. Aduzem-se, de seguida, alguns comentários mais específicos relativos às normas do anteprojeto:

### **Objeto**

#### **Âmbito**

##### **Artigo 2.º**

A alusão ao «Estado» entre as «entidades» que integram o âmbito subjetivo de aplicação das normas do presente diploma peca, aqui, pela sua excessiva abstração, com evidentes repercussões nos valores de certeza e segurança jurídicas essenciais à interpretação e aplicação de qualquer norma jurídica. Recorde-se que a legislação em vigor contempla uma solução diferente, que, não sendo perfeita, é apesar de tudo preferível, mercê da alusão expressa ao Governo, administração central e institutos públicos<sup>1</sup> (e exclusão concomitante da administração indireta e administração autónoma do Estado<sup>2</sup>). Conviria que o presente anteprojeto identificasse concretamente o universo de entidades que visa disciplinar.

Aliás, esta solução parece inspirar-se na redação adotada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2010, publicada em 25 de junho de 2010<sup>3</sup>, cuja revogação (sistemática) não deixará de ocorrer caso o anteprojeto em análise venha a ser efetivamente aprovado.

### **Conceitos**

#### **Artigo 3.º, alínea b)**

Sobre os atos de publicação obrigatória, remete-se para a observação deixada em 3 *supra*, reiterando-se a incompreensão do Conselho Regulador relativamente ao tratamento desta matéria em sede de publicidade do Estado. Mais avisado seria, havendo tal preocupação quanto aos atos de publicação obrigatória, a promoção da publicação da Portaria prevista no n.º 3 do artigo 56.º do

---

<sup>1</sup> Cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

<sup>2</sup> Cf. a propósito *A Imprensa Local e Regional em Portugal*, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2010, em especial pp. 138-139.

<sup>3</sup> Posteriormente seguida igualmente na Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro, a qual criou a «Base de Dados da Publicidade Institucional do Estado e outras entidades».

Regime Jurídico das Autarquias Locais e da Transferência de Competências do Estado (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), a qual deveria estabelecer as tabelas de custos relativas à publicação das decisões e deliberações dos órgãos das autarquias locais, bem como as decisões dos respetivos titulares destinadas a ter eficácia externa, nos jornais regionais editados ou distribuídos na área da respetiva autarquia.

É sabido que essa Portaria ainda não foi publicada, eternizando-se uma situação que já vem pelo menos desde 1999 com a publicação da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, num contexto que justifica que muitas das autarquias não cumpram essa regra de publicação obrigatória, apesar das reclamações do sector da imprensa regional e das suas associações representativas, por motivos que são óbvios.

### ***Artigo 3.º, alínea c)***

Na definição de órgãos de comunicação social local e regional, a sua situação perante a ERC - «licenciados ou registados» - não pode ser colocada em alternativa, uma vez que todos os órgãos de comunicação social serão obrigatoriamente registados. No caso das rádios, cujo registo é também obrigatório, a alternativa poderá verificar-se entre o ato de licenciamento ou o ato de autorização, sendo que esta modalidade de acesso à atividade é, por sinal, omissa.

Mas o que mais se destaca no conceito é o recurso a uma delimitação geográfica estranha à Lei de Imprensa e à Lei da Rádio, tendo por referência as áreas de atuação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, que se confunde claramente com as soluções pretendidas pelo Governo para o regime de incentivos do Estado à comunicação social e contamina a matéria objeto do presente anteprojeto.

### ***Artigo 3.º, alínea d)***

A definição proposta de «meios de comunicação social local e regional» é algo confusa e, sobretudo, equívoca, em particular no tocante à «informação incluída em suportes eletrónicos». Por outro lado, regista-se uma falta de concordância gramatical entre o corpo do preceito e o teor desta alínea.

## ***Distribuição da publicidade institucional do Estado***

### ***Artigo 4.º, n.ºs 1 e 2***

A menção a «publicidade obrigatória» não tem eco na epígrafe do artigo, o qual se refere apenas à distribuição da publicidade institucional do Estado. Será certamente um lapso, porquanto não se

alcança como poderia a publicidade obrigatória ser condicionada pela aplicação de quotas. Por outro lado, é no artigo 5.º do anteprojeto que se aborda a distribuição da publicidade obrigatória.

Acresce que, não se descortina o sentido nem o alcance da exceção introduzida no n.º 2, a propósito da referência aí feita à publicação em suporte eletrónico.

#### ***Artigo 4.º, n.ºs 3 a 5***

Afigura-se positivo que seja observada uma regra de adequação na planificação das campanhas, permitindo-se, por razões técnicas fundamentadas, não seguir o regime de quotas instituído. Inclusive, parece ser esse o espírito do normativo, omitindo alguns dos meios ou valorizando outros. Todavia, talvez fosse de considerar que esse princípio de adequação ficasse melhor vincado, de modo a não subsistir qualquer dúvida no intérprete.

#### ***Planeamento da publicidade institucional do Estado***

#### ***Artigo 6.º, n.ºs 1 e 2***

Alguns dos critérios propostos no n.º 1 deste artigo prestam-se a dúvidas, quer quanto ao seu efetivo significado quer quanto à sua aplicabilidade: parecem ser esses os casos do «formato gráfico da publicação», da «qualidade radiofónica», do «formato televisivo» e do «formato e qualidade do sítio». Nem se descortina como os regimes jurídicos da imprensa, rádio, televisão e publicidade poderão colmatar essas dúvidas.

#### ***Artigo 6.º, n.º 3***

Conviria esclarecer se os critérios apontados no n.º 3 são de preenchimento cumulativo. Sendo a resposta afirmativa, conviria adotar uma redação similar à empregue no n.º 2 do artigo 7.º do anteprojeto.

#### ***Artigo 8.º, n.º 4***

Entende-se, como positiva, a medida preconizada no sentido de se possibilitar aos cidadãos com necessidades especiais o acesso a campanhas de publicidade institucional do Estado.

### **III. Deliberação**

Nestes termos, em face do exposto, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 25.º dos seus Estatutos, delibera aprovar o parecer que antecede, no que respeita ao anteprojeto de Decreto-Lei que estabelece as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado e da publicidade obrigatória, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais.

Lisboa, 15 de outubro de 2014

O Conselho Regulador,

Alberto Arons de Carvalho (com declaração de voto)  
Luísa Roseira  
Raquel Alexandra Castro  
Rui Gomes