

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



**Deliberação
2/PUB-I/2008**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Pedido de apreciação dos critérios de distribuição da publicidade
institucional pelo Governo Regional dos Açores**

Lisboa

30 de Janeiro de 2008

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 2/PUB-I/2008

Assunto: Pedido de apreciação dos critérios de distribuição da publicidade institucional pelo Governo Regional dos Açores

I. Identificação das partes

1. Em 28 de Setembro de 2006 deu entrada, nesta Entidade, uma queixa remetida pelo “Diário dos Açores”, contra o Governo Regional dos Açores.

II. A queixa

2. Está em causa a “distribuição de publicidade institucional do Governo Regional dos Açores pelos jornais da ilha de S. Miguel”, a qual o queixoso qualifica como “insólita”, “discricionária e atentatória dos princípios constitucionais de imparcialidade e isenção da Administração Pública, em benefício dos jornais que são favoráveis ao Governo quer na divulgação sistemática de obras e outros acontecimentos políticos realizados, quer na ausência de crítica a situações, problemas e individualidades ligadas ao Governo e ao partido por enquanto maioritário no arquipélago”.

3. No essencial, suscita-se a apreciação das seguintes questões:

(i) “Em 2005, o Governo Regional decidiu unilateralmente revogar” os apoios que até então eram concedidos – com base no “Decreto Legislativo Regional N.º 24-1989-A de 29 de Novembro, Decreto Legislativo Regional N.º 19-94-A, de 13 de Julho e Decreto Regulamentar Regional N.º 10-94-A, de 8 de Outubro”, sistema que era “universal e transparente, a que podiam aceder quaisquer órgãos que visassem a actividade de comunicação social, tal como é entendida pela legislação nacional” – “substituindo-os por um novo sistema, intitulado de Promedia, que na prática retira os apoios aos factores de produção de todos os jornais.”

(ii) “[O] que o Governo pretendeu foi retirar apoios transparentes, substituindo-os por apoios que dependiam da postura de cada jornal em relação à actividade governativa – através de diversas campanhas de publicidade.”, sendo que “[r]apidamente se percebeu que os critérios que o Governo passou a adoptar não eram transparentes”

(iii) De acordo com os dados fornecidos pelo queixoso, fruto de um trabalho que se intitula “Barómetro da Publicidade Institucional”, onde se “identifica o espaço que é ocupado pela publicidade dele [Governo] emanada”, “[o]s resultados indiciam que o Governo adoptou uma estratégia discricionária em relação a alguns OCS.”

(iv) “Se por um lado não se compreendem os critérios que são utilizados pelo Governo, por outro estamos perante uma situação que está a originar grandes distorções no mercado, estando o Governo a capitalizar determinados OCS e a descapitalizar outros – o que é ainda mais grave porquanto esta situação acontece ao mesmo tempo que foram retirados os apoios oficiais de compensações às limitações geradas pela dupla ultraperifericidade regional”.

4. O queixoso solicita que a “ERC se digne investigar a situação da publicidade institucional do Governo Regional dos Açores na ilha de S. Miguel e emitir o parecer que entender de acordo com as suas atribuições legais e em conformidade com a matéria apurada.”.

5. Por fim, sugere que “[p]ara que seja formulado um rigoroso juízo sobre a matéria exposta, o Governo Regional deveria fornecer os valores que são mensalmente pagos aos jornais de S. Miguel através dos vários departamentos oficiais, uma vez que [aquele] trabalho de investigação apenas contempla o espaço ocupado e não os valores pagos, incluindo aqueles que são publicados sob a forma de publireportagens.”

III. A posição do denunciado

6. Notificado a 10 de Outubro de 2006, ao abrigo do disposto no número 1 do artigo 10º dos Estatutos da ERC (aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, doravante EERC) para se pronunciar sobre a queixa, e a 22 de Novembro do mesmo ano, para efeitos de informação sobre as quantias contratadas e pagas a título de publicidade institucional, bem como sobre o procedimento adoptado para a selecção e respectiva distribuição pelos órgãos de comunicação social da ilha de São Miguel, o Governo Regional aduziu o seguinte:

Em 27 de Outubro de 2006:

- (i) “O Governo Regional dos Açores considera infundadas e injuriosas as acusações que a ‘queixosa’ apresenta” e “repudia[-as] por falsas”.
- (ii) “[A] queixosa não apresenta qualquer prova que sustente as suas acusações”, sendo certo que “também não refere qualquer situação concreta da qual se possa inferir, ou sequer suspeitar, a existência de qualquer favorecimento ilegítimo, ilegal ou injustificado”.
- (iii) “O quadro que a queixosa apresenta como sendo comprovativo das suas infundadas alegações, a estar correcto (...) mais não prova do que a existência de uma diferenciação da presença de publicidade institucional em alguns órgãos de comunicação social do concelho de Ponta Delgada.”
- (iv) “Não prova que a distribuição da publicidade institucional é ‘insólita’, não prova que esta é ‘discricionária e atentatória dos princípios constitucionais de imparcialidade e isenção da Administração Pública’, não prova que esta distribuição seja feita em benefício de jornais que são favoráveis ao governo, não prova que exista ausência de crítica ao governo”.
- (v) Salienta, ainda, “que era à queixosa que competia e compete a prova das alegações que faz e das acusações que dirige ao Governo Regional.”
- (vi) Acrescenta que, “colocada a questão do ponto de vista da ‘capitalização/descapitalização’ dos jornais, a queixosa omite a circunstância de se

integrar num grupo que, para além dela própria, é também proprietário dos jornais ‘Correio dos Açores’, ‘Atlântico Expresso’ e revista ‘Açorianíssima’.

(vii) “A queixosa omite também que, para além daqueles que tão cuidadosamente escolheu, existem outros órgãos de comunicação social na Região Autónoma dos Açores com os quais é também contratada a compra de publicidade institucional.”

(viii) O denunciado indica as publicações a que se refere no ponto anterior, precisando que “têm âmbitos territoriais diferentes, número de leitores diferentes, e periodicidade diferente”, sendo esses “os critérios, relacionados com o tipo de matéria que se pretende publicitar, que são seguidos para a distribuição de publicidade institucional pelos diversos jornais.”

(ix) Assinala que “[s]e é certo que ao seguir critérios orientadores como o da distribuição regional das publicação ou o da maior implementação local se corre o risco de introduzir algumas imperfeições no sistema”, questionando se “não será igualmente incorrecta a distribuição por título, ignorando que várias publicações pertencem a um único proprietário”.

(x) “Relativamente aos apoios oficiais, muito embora não se perceba a que conclusão a queixosa pretende chegar, sempre se dirá, à cautela, que a reforma empreendida no corrente ano, que resultou na criação do Programa Regional de Apoio à Comunicação Social, se traduziu na eliminação das ajudas de funcionamento (pagamento de papel, água, luz, telefones e subscrição de agências noticiosas” e que “[a] forma de atribuição [desses] apoios é clara”, nos termos do Decreto Legislativo Regional n.º 22/2006/A, de 9 de Junho.

(xi) Esclarece que não se tratou de uma “intervenção legislativa casuística uma vez que tendo sido estruturado de uma forma global” que prevê outro tipo de apoios, que exemplifica na defesa. Elucida, igualmente, que não se tratou de “um processo unilateral e não concertado pois o documento acolheu muitas das sugestões apresentadas ao Governo pelos parceiros do sector, ouvidos no quadro de uma consulta pública, promovida pelo executivo.”

(xii) Entende que “não é certo que o processo de atribuição de apoios seja menos transparente, ou sequer discricionário, uma vez que, a atestar a independência foi

criada uma Comissão de Análise de Candidaturas, presidida por um representante do membro do Governo com competência no sector, que integra elementos das entidades proprietárias ou editoras e publicações periódicas e de radiodifusão, da Delegação Regional do Sindicato dos Jornalistas e da Associação de Consumidores da Região”.

(xiii) “Sabendo que os requisitos e critérios estão fixados na lei, que na entidade que emite pareceres sobre as candidaturas num total de cinco, apenas há um elemento do Governo Regional, não se percebe como se pode concluir que o Governo passou a adoptar critérios que não eram transparentes.”

Finaliza, considerando “que a falta de fundamento da queixa se deve à circunstância da queixosa omitir factos que conhece e que inviabilizam as conclusões que ela alegadamente pretende retirar.”

Em 2 de Março de 2007:

(xiv) Esclareceu que “O Governo Regional não possui informação concreta sobre as quantias contratadas e pagas a título de publicidade institucional no período referenciado pelo Diário dos Açores”.

(xv) “Na verdade, não existindo qualquer regulamentação ou procedimento legal de selecção e distribuição de publicidade institucional pelos órgãos de comunicação social escrita da Região, cada departamento do governo Regional é dotado de discricionariedade para proceder a esse tipo de selecção e contratação, como acontece com qualquer autarquia no Continente e Regiões Autónomas e com os departamentos do Governo da República”.

(xvi) “[O] Governo Regional apenas pode acrescentar à defesa anteriormente enviada que tem consciência que haverá casos em que os critérios da distribuição regional (Expresso das Nove) e da maior implantação do jornal na sociedade açoriana (Açoriano Oriental) façam prevalecer a escolha de alguns títulos sobre os demais, o que não pode deixar de se compreender tendo em conta a eficácia que se procura na transmissão dos conteúdos publicitários”.

(xvii) Finaliza, acrescentando, que “o Governo Regional, como é do conhecimento público regional, está a elaborar, desde Janeiro passado, em pareceria com a comunicação social do arquipélago, um regime jurídico que visa regular a publicidade institucional na Região, nomeadamente, a distribuição, num esforço inédito no país e no direitos comparado.”

IV. Elementos informativos trazidos ao processo

7. Por se considerarem relevantes para a decisão, foram solicitados diversos elementos – tiragem, distribuição e distribuição gratuita, circulação total (com discriminação da circulação gratuita e paga) e venda, nos meses de Agosto e Outubro de 2006 – de todas as publicações do Distrito de Ponta Delgada constantes da “Base de Dados de Publicações Periódicas Registadas na ERC”.

8. Da análise das informações enviadas resultou o documento que se anexa sob a epígrafe “Imprensa do Distrito de Ponta Delgada | dados relevantes”. Optou-se pelo indicador “tiragem” por ser o critério utilizado pelo legislador, quer no artigo 15.º da Lei de Imprensa, onde consta como um dos elementos de publicação obrigatória, quer no artigo 91.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

9. Torna-se, ainda, relevante para o cabal esclarecimento da realidade que é objecto do presente processo, o conhecimento das relações de propriedade existentes nos principais órgãos da imprensa publicada na ilha de São Miguel.

10. Consultada a escritura de unificação de quotas da Empresa Diário dos Açores, L.^{da}, de 8 de Agosto de 2001, constatou-se que são seus sócios: Maria Isabel de Amaral Carreiro Machado Costa, Raul Gomes dos Santos, Roberto Filipe Dias Moniz, Américo Natalino Pereira de Viveiros e Gráfica Açoreana, L.^{da}. Concluindo-se ainda que, a Gráfica Açoreana, L.^{da}, é proprietária dos jornais ‘Atlântico Expresso’ e ‘Correio dos Açores’, bem como accionista maioritária da empresa proprietária do jornal “Diário dos Açores”.

11. Por esse facto, e para uma melhor aproximação da situação concreta, há que considerar os elementos de análise agregados daquelas três publicações – e não apenas os dados individuais, relativos a cada uma delas.

V. Direito aplicável e competência da ERC

12. Para além do dispositivo estruturante nesta matéria, o n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (doravante CRP), em que se consagram, entre os princípios fundamentais da actuação da Administração Pública, os princípios da igualdade e da imparcialidade, dispõem a alínea i) do artigo 8.º e a alínea x) do n.º 3 do artigo 24.º EERC que é atribuição da entidade reguladora “[f]iscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública”.

13. Por outro lado, convoca-se aqui, também, o disposto no artigo 38.º CRP, em particular o seu n.º 4, que impõe a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e económico, bem como a alínea c) do artigo 8.º EERC, que elenca, como uma das atribuições da ERC, a de “[z]elar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico”.

14. Deve, ainda, ter-se presente, o critério de “publicidade das deliberações” previsto no artigo 91.º do Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

15. É igualmente importante ter presente o regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

VI. Análise

16. Impõe-se começar por salientar que, já em Outubro de 2006, o Governo Açoriano, consciente das insuficiências existentes, anunciava a intenção de apresentar no Parlamento uma proposta de decreto legislativo que definisse critérios de atribuição da publicidade institucional pelos vários órgãos de comunicação social.

17. O facto de, até à presente data, ainda não ter sido aprovado qualquer diploma revela a complexidade do exercício. A presente deliberação pretende também contribuir para a sua concretização, na medida em que, com a mesma, se visa, sobretudo, identificar, na óptica da regulação, as principais questões a ter em conta, bem como as salvaguardas de regime a que o seu tratamento deve obedecer.

18. Importa, também, salientar que a presente análise tem por base elementos que apenas podem ter um valor indicativo. De facto, eles não pretendem fornecer um retrato exacto da situação existente na ilha de São Miguel, uma vez que não resultam de uma recolha original dos dados relevantes, decorrendo, antes, da informação fornecida pelo queixoso, pelas empresas jornalísticas da ilha, ao abrigo do princípio da colaboração com a entidade reguladora, e pelas bases de dados da ERC. Além disso, o Conselho Regulador não conseguiu apurar, junto do “Diário dos Açores”, os exactos fundamentos dos valores que presidiram à elaboração do “barómetro” da publicidade institucional divulgado no sítio electrónico do jornal, o que mais justifica a sua relativização.

19. Note-se, apesar disso, que o Governo Regional dos Açores teve conhecimento dos números fornecidos pelo queixoso, tendo sido notificado para os comentar e para fornecer elementos sobre as quantias contratadas e pagas a título de publicidade institucional, o que não fez, conforme assinalado em **6.** Esta situação – que não deixa de ser surpreendente, por revelar ausência de controlo sobre a despesa pública - repercute-se necessariamente sobre a apreciação dos factos vertentes, na exacta medida da lacuna que revela: a inexistência, na Administração Central Açoriana, de dispositivos que permitam a determinação dos investimentos realizados nesta área e, por essa via, uma leitura global e comparativa da sua incidência, tanto na óptica da Entidade

Reguladora como na do próprio Governo Regional (que, sem esse instrumento de análise, se priva de avaliar a consistência e eficácia do “modelo”).

20. Facto é que a resposta obtida pela ERC, através do Senhor Chefe do Gabinete do Presidente do Governo da Região Autónoma dos Açores, acabou por não assegurar o acesso a tais dados, sem contudo questionar, em concreto, a informação aduzida pelo queixoso, ou contrapor-lhe outros números credíveis. Pelo que a ela se reverterá na presente deliberação, ainda que nos moldes indiciários já salientados.

21. Foram, sim, transmitidos à ERC, ainda que de forma genérica, os “critérios” que terão presidido à distribuição da publicidade institucional, em termos que apontam para a consideração (não se sabe se cumulativa ou alternativa) do âmbito territorial, número de leitores e periodicidade das publicações contempladas, “relacionados com o tipo de matéria que se pretende publicitar” (supra **6. viii.**).

22. Se é certo que existe uma considerável discricionariedade da Administração, na escolha dos meios mais aptos à prossecução do interesse público, não é menos verdade que essa sua ampla margem decisória também se encontra vinculada a princípios essenciais, consagrados na Constituição da República e na lei ordinária.

23. Um deles, o **princípio da igualdade**, impõe, conforme se lê no n.º 2 do artigo 266.º CRP e no n.º 1 do artigo 5.º do Código de Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, doravante CPA), que se trate de modo igual o que é semelhante e de modo diferenciado as situações desiguais. Este princípio determina, portanto, que não é admissível o estabelecimento de “uma identidade ou uma diferenciação de tratamento para a qual, à luz do objectivo que com ela se visa prosseguir, não existe justificação material bastante”¹.

24. Por sua vez, o **princípio da imparcialidade**, plasmado naquela mesma disposição da CRP e no artigo 6.º CPA, prescreve que a Administração “deve tomar decisões determinadas exclusivamente com base em critérios próprios, adequados ao

¹ Diogo Freitas do Amaral, *in* “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II, Almedina, 2004, pág.125

cumprimento das suas funções específicas no quadro da actividade geral do Estado, não tolerando que tais critérios sejam substituídos ou distorcidos por influências de interesses terceiros à função”²; é, como frisam Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim³, “um meio para a realização de uma exigência de objectividade final da decisão administrativa”.

25. Impõe, portanto, à Administração, no momento da decisão, uma obrigação de ponderação comparativa entre as diversas opções, mantendo-se equidistante em relação aos interesses particulares e abstendo-se de os considerar em função de valores estranhos à sua função, diferindo-se a margem de discricionariedade da autoridade para o momento “onde a protecção dos vários interesses seja de igual natureza e medida”⁴.

26. É neste momento que assume particular importância a análise dos dois diplomas legais supra citados – a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro e o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho – para deles se extraírem critérios de distribuição reconhecidos como eficientes, imparciais e equitativos.

27. Embora a publicidade institucional não se esgote na publicação de deliberações dos órgãos autárquicos e dos respectivos titulares, o critério de publicitação destes actos previsto no artigo 91.º do primeiro dos referidos diplomas constitui um indicador idóneo das condições que o legislador reconheceu como mais aptas a dar adequada publicidade a decisões “destinadas a ter eficácia externa”.

28. De acordo com o n.º 2 da disposição invocada, as deliberações dos órgãos autárquicos, bem como as decisões dos respectivos titulares, desde que destinadas a ter eficácia externa, devem ser publicadas, independentemente da consideração dos demais suportes enunciados na disposição, nos jornais regionais editados na área do respectivo município “que reúnam cumulativamente as seguintes condições”:

² Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*

³ *In* Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Edição, Almedina, pág.107.

⁴ Marcelo Rebelo de Sousa, *O concurso público na formação do contrato administrativo*, Lisboa, 1994, pág.60, citado por Diogo Freitas do Amaral, *op. cit.*, pág. 144.

- a) Sejam portugueses, na acepção do artigo 12º da Lei de Imprensa (Lei nº 2/99, de 13 de Janeiro);
- b) Sejam de informação geral;
- c) Tenham uma periodicidade não superior à quinzenal;
- d) Contem com uma tiragem média mínima, por edição, fixada em 1500 exemplares, nos últimos seis meses (porventura em função do cenário dominante na imprensa continental);
- e) Não sejam distribuídos a título gratuito.

29. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho – que “estabelece o regime da realização de despesas públicas com a locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços” (artigo 1.º), e se aplica também às Regiões Autónomas (alínea *c* do artigo 2.º) –, embora reconhecendo que “os princípios constitucionais da actividade da Administração Pública e os princípios consagrados no Código do Procedimento Administrativo t[êm] vocação para se aplicar à matéria disciplinada”, inclui no próprio diploma um conjunto de “princípios gerais da contratação pública”, com o “objectivo de explicitar, ainda que sinteticamente, o sentido d[aqueles] que mais frequentemente têm vocação para se aplicar no domínio da contratação pública, que é uma área em que, muitas vezes, as regras são insuficientes e dificilmente aplicáveis sem o recurso aos referidos princípios”. Entre eles, salientam-se, mais uma vez, os princípios da igualdade e da imparcialidade.

30. Previsto no artigo 9.º, o primeiro destes princípios determina que devem ser proporcionadas “iguais condições de acesso e de participação dos interessados em contratar, segundo critérios que traduzam juízos de valor dos aspectos decisivos para contratar”, e que não deve “admitir-se qualquer interpretação das regras que disciplinam a contratação que seja susceptível de determinar uma discriminação”.

31. Por sua vez, o artigo 11.º, que traduz o princípio da imparcialidade, prescreve a necessidade de ponderar “todos os interesses públicos e privados relevantes, uns com os

outros e entre si”, bem como a proibição de “[o]s programas de concurso, cadernos de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento” conterem “qualquer cláusula que vise favorecer ou prejudicar interessados em contratar” ou “qualquer interpretação que contemple tais propósitos”.

32. É certo que, em muitos casos, a importância dos serviços a contratar, no âmbito da publicidade institucional, situá-los-á aquém dos valores que impõem a opção pelo concurso, mesmo que limitado. Mas nem por isso se deve entender que os ajustes directos que venham a ter lugar, ao abrigo da faculdade prevista no artigo 191º do diploma, podem alhear-se, numa perspectiva de conjunto, das exigências atrás evocadas, sob pena de o recurso à fragmentação das despesas – logo, à multiplicação de escolhas individuais proporcionadas pelo ajuste directo – acarretar a preterição das melhores práticas impostas pelo Estado de direito.

33. Feito este enquadramento, importa passar à análise das situações concretas submetidas a apreciação do Conselho Regulador.

34. As questões que se colocam neste momento podem sintetizar-se em:

- a) Verificar se existe um tratamento desigual, da parte do Governo Regional (e das Câmaras), relativamente às entidades que editam publicações periódicas impressas, de informação geral, no distrito de Ponta Delgada;
- b) Ocorrendo essa situação, determinar se existe justificação material bastante para o tratamento diferenciado.

35. Observe-se, desde logo, o panorama da imprensa periódica sediada no distrito de Ponta Delgada, uma vez excluídas as publicações que não preenchem os requisitos de natureza, periodicidade e tiragem enunciados no n.º 2 do artigo 91.º da Lei nº 169/99:

Quadro 1: Imprensa de Ponta Delgada⁵

Publicação	Proprietário	Periodicidade	Tiragem Ago. '06 (por edição)
Açoriano Oriental 1835	Açormedia - Comunicação Multimédia e Edição de Publicações, S.A.	Diária	5.025
Expresso das Nove '90s	Expresso das Nove Ilhas - Semanário Informativo, L. ^{da} Empresa de palavras - edição de livros e revistas, L. ^{da}	Semanal	4.095
Jornal dos Açores 2005 Canc. 15.10.07	Comulares - Comunicações Insulares e Publicidade, S.A.	Diária	4.000
Atlântico Expresso '80s	Gráfica Açoriana, L. ^{da}	Semanal	6.450
Correio dos Açores 1920	Gráfica Açoriana, L. ^{da}	Diária	3.773
Diário dos Açores 1870	Empresa do Diário dos Açores L. ^{da}	Diária	2.887

36. Em termos de distribuição da publicidade por emissor, foram identificados, pelo queixoso, os seguintes valores percentuais, relativos ao mês de Agosto de 2006. De notar que, contrastadas as tiragens de Agosto e de Outubro do mesmo ano, verificou-se não existirem diferenças sensíveis que justificassem que a análise recaísse igualmente sobre outro mês.

⁵ A dimensão destes jornais situa-se, por regra, perto das vinte páginas, ainda que com oscilações entre as 16 do Atlântico Expresso e as 36 do Correio dos Açores.

Na análise foram tidos em consideração os dados relativos ao Jornal dos Açores, embora o mesmo já tenha deixado de circular (a sua inscrição foi cancelada em 15 de Outubro de 2007), uma vez que se trata de uma das publicações visadas na exposição do queixoso.

Os elementos relativos às publicações Atlântico Expresso, Correio dos Açores e Diário dos Açores, que integram o mesmo grupo de imprensa, encontram-se aqui tratados conjuntamente, para melhor apreensão do tecido empresarial subjacente, sem que isso vise preconizar-lhes, à partida, qualquer *capitis diminutio*, para efeitos da ventilação do investimento público.

Quadro 2: Distribuição da Publicidade Institucional em Ponta Delgada

Publicação	Governo			Câmaras			Governo + Câmaras Total Pond.
	PB	Cores	Total Pond. ⁶	PB	Cores	Total Pond.	
Açoriano Oriental	40,90%	37,40%	39,22%	19,20%	51,20%	28,57%	36,69%
Expresso das Nove	35,30%	15,00%	25,56%	0,50%	19,50%	6,06%	20,90%
Jornal dos Açores	12,10%	32,70%	21,98%	19,20%	9,80%	16,45%	20,65%
Atlântico Expresso	0,00%	0,00%	0,00%	?	?	?	?
Correio dos Açores	10,80%	14,00%	12,34%	33,80%	9,80%	26,77%	15,78%
Diário dos Açores	0,90%	0,90%	0,90%	27,30%	9,80%	22,18%	5,97%
Total parcelar	11,70	14,90	13,24%	61,10%	19,60%	48,95%	21,76%

37. Feito o cruzamento dos dados constantes dos dois quadros – sempre com a reserva de fiabilidade supra exposta (cfr. **17.** e ss.) –, e tendo em conta as diferentes características dos diários e dos semanários, sobressai a discrepância de investimento publicitário/governamental no Expresso das Nove (25,56%) e no Atlântico Expresso (0%), sobretudo se for tido em consideração o facto de a tiragem do segundo (6450 exs.) ultrapassar significativamente a do primeiro (4095 exs.).

38. Algo de semelhante se pode observar com o volume de mensagens institucionais colocadas no Diário dos Açores (0,9%), bem como no Correio dos Açores (12,34%), que contrasta igualmente com as tiragens médias por eles exibidas (2887 e 3773 exemplares, respectivamente).

39. Diferentemente, daqueles dados também parece resultar uma natural correspondência entre a posição cimeira da circulação do Açoreano Oriental e a maior

⁶ O total ponderado consiste numa média, calculada para cada publicação, que pondera de diferente forma a publicidade a preto e branco e a cores.

fatia do investimento publicitário/governamental por ele recolhida. Facto que, aliás, é corroborado por uma semelhante tendência da publicidade distribuída pelas Câmaras do distrito, o que parece revelar uma certa consensualidade na escolha desse jornal como suporte privilegiado na divulgação das mensagens institucionais.

40. No entanto, essa mesma consensualidade já não transparece do investimento autárquico, que canalizou para as publicações do grupo da Gráfica Açoriana (Atlântico Expresso, Correio dos Açores e Diário dos Açores) valores consideravelmente mais elevados (acima até dos 100%) que os distribuídos pelo Executivo. Se, por um lado, o investimento do Governo naqueles órgãos de informação se situa bastante aquém do que é por ele atribuído às demais publicações, por outro, a publicidade confiada pelas Câmaras de Ponta Delgada àquele mesmo grupo atinge valores próximos dos 50% da totalidade.

41. Da análise feita podem extrair-se duas ilações mais relevantes:

- (i) Não existe, nalguns casos, correspondência – no sentido de relação de proporcionalidade – entre o volume da publicidade institucional distribuída pelo Executivo Açoriano e a expressão (avaliada em função das tiragens, número de páginas e periodicidade) dos órgãos da imprensa escrita considerados;
- (ii) Não há coincidência entre os padrões seguidos pelas Administrações Governamental e Autárquica, ocorrendo, mesmo, situações de sinal contraditório.

42. Na realidade, perante um quadro normativo e axiológico idêntico, a publicidade institucional do Governo e a das Autarquias desenvolveram-se em moldes distintos, espelhando porventura as diferenças entre as forças políticas dominantes nos Poderes Central (o Partido Socialista) e Local (o Partido Social-Democrata), na Região Autónoma dos Açores. Facto este que claramente sublinha a necessidade de definição, em sede própria, de critérios comuns, objectivos, racionais e coerentes, para a distribuição da publicidade institucional por todos os órgãos de comunicação social, em

desenvolvimento dos grandes princípios já consagrados na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, e no Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

Termos em que:

Tendo analisado o pedido de apreciação que lhe foi dirigido pelo jornal Diário dos Açores, visando os critérios de distribuição da publicidade institucional oriunda do Executivo daquela Região Autónoma, e tendo em conta a insuficiente informação fornecida pelo Governo Regional, que não permite uma completa avaliação dos factos denunciados, o Conselho Regulador da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social delibera:

- 1.** Considerar que a informação recolhida aponta para a existência de discrepâncias, no período de tempo examinado (Agosto de 2006), entre os volumes das mensagens distribuídas e a tiragem dos órgãos da imprensa escrita que as veicularam.
- 2.** Assinalar igualmente a diferença sugerida por esses elementos, no tocante à distribuição do investimento publicitário realizado, na mesma área geográfica, pelo Executivo Açoriano e pelas Câmaras Municipais do Distrito de Ponta Delgada.
- 3.** Concluir pela necessidade de sujeição da publicidade institucional a critérios de distribuição que assegurem, nomeadamente, a salvaguarda dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, evitando, simultaneamente, a disparidade de actuação entre a Administração Central e a Autárquica.
- 4.** Salientar a importância de que se reveste a divulgação atempada de tais critérios, por parte do Governo Regional e das Autarquias, para a adequada transparência do sistema.

Lisboa, 30 de Janeiro de 2008

O Conselho Regulador da ERC

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