



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 289/XII

Exposição de Motivos

O Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro, estabeleceu 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 eletrônico, de uma percentagem do custo global previsto para compra de espaço em radiodifusão e na imprensa em cada trimestre.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2010, de 25 de junho, veio, por seu turno, fixar as diretrizes e os eixos fundamentais para a realização de ações de publicidade institucional.

A evolução dos meios de comunicação social resultante da transição para meios de distribuição online, entre outros aspetos estruturais ligados à distribuição da publicidade do Estado, tem contribuído para que o atual regime jurídico sobre a afetação de despesa com publicidade do Estado se encontre desadequado. Acresce que este regime tem revelado níveis de cumprimento reduzidos por parte dos vários organismos públicos, quer do ponto de vista do reporte trimestral, quer do ponto de vista da afetação dos gastos com publicidade do Estado, sendo a sua distribuição parcial pela imprensa local e regional ineficaz.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Neste sentido, revela-se necessária uma reforma do regime, não apenas com o objetivo de adequar os meios aos fins a que se destinam, mas, também, de simplificar o procedimento e a transparência da afetação da despesa com publicidade institucional do Estado, com o objetivo de garantir um melhor resultado e uma maior eficácia das campanhas publicitárias promovidas pelo Estado, valorizando em especial a atividade dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional e a sua mais-valia para a otimização das campanhas publicitárias, através da ligação entre as mensagens pretendidas e os leitores e ouvintes das comunidades regionais. Esta lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de proximidade e da sua ligação às comunidades encontra-se, aliás, igualmente 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, o qual, no seu artigo 80.º, veio estabelecer que todas as operações aprovadas são objeto de publicitação não apenas num jornal de âmbito nacional mas também, e alternadamente, num dos dois jornais locais ou regionais de maior circulação do concelho ou dos concelhos onde a operação será executada.

Deste modo, a presente lei clarifica, por um lado, o que deve ser considerado publicidade institucional do Estado.

É alargado o âmbito de aplicação às campanhas de publicidade institucional das entidades do sector empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos.

Por outro lado, é necessário implementar um processo de fiscalização mais transparente que se adegue à evolução dos meios de comunicação social envolvidos, de acordo com a prossecução de interesses públicos relevantes na atividade de divulgação de publicidade institucional do Estado.

Tendo em conta o princípio da transparência na fiscalização dos procedimentos que aqui se



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

invocam, reafirmam-se os poderes da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no que se refere à fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro. É ainda criado um mecanismo de supervisão ex-ante do cumprimento das normas relativas à comunicação de gastos com publicidade e afetação das despesas baseado no pagamento das campanhas de publicidade institucional, fazendo assim recair quer sobre os organismos promotores das campanhas, quer sobre os privados que com eles contratam o dever de verificar se os requisitos do regime agora criado estão a ser cumpridos.

Com efeito, constituem já atribuições e competências da ERC, no exercício de funções de regulação e supervisão, «fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade empreendidas pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública», incluindo o poder de decretar a suspensão provisória da sua difusão, até decisão da autoridade judicial competente. Ainda neste domínio, cabe à ERC «assegurar o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e audiovisual em condições de transparência e equidade». Ora, o móbil das regras ora aprovadas é o de garantir uma cobertura mais abrangente, mais imparcial e mais equitativa dos públicos destinatários das comunicações institucionais do Estado, zelando dessa forma por uma maior eficácia da publicidade institucional do Estado junto de todos os órgãos de comunicação social, incluindo a comunicação social local e regional. O presente regime fornece o enquadramento necessário e instrumental para a execução das referidas atribuições da ERC.

Atentas a natureza e a extensão das modificações a introduzir, opta-se pela aprovação de uma proposta de lei, revogando-se o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

Foi ouvida a Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Assim:



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

Objeto

- 1 - A presente lei estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado.
- 2 - A presente lei estabelece ainda as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais.

Artigo 2.º

Âmbito

Ficam abrangidas pela presente lei as ações de publicidade institucional da iniciativa das seguintes entidades:

- a) Serviços da administração direta do Estado;
- b) Institutos públicos;
- c) Empresas públicas concessionárias de serviços públicos, relativamente às respetivas obrigações de serviço público.

Artigo 3.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Conceitos

Para efeitos da presente lei, entende-se por:

- a) «Publicidade Institucional do Estado», as campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelas entidades referidas no artigo anterior, divulgadas a uma pluralidade de destinatários indeterminados, com o objetivo direto ou indireto de promover iniciativas ou de difundir uma mensagem relacionada com os seus fins, atribuições ou missões de serviço público, mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários;
- b) «Órgãos de comunicação social regional ou local», aqueles que, independentemente do suporte de distribuição ou difusão e tendo sede em qualquer das áreas geográficas de atuação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional, se encontrem devidamente registados e demonstrem que o espaço ou tempo de emissão é predominantemente dedicado a publicar ou difundir conteúdos respeitantes a aspetos da vida política, cultural, económica, social ou ambiental de uma comunidade regional ou local, de acordo com o seu estatuto editorial;
- c) «Órgãos de comunicação social digitais», aqueles que, com distribuição ou acesso exclusivo através das plataformas digitais, se encontrem devidamente registados e demonstrem que mais de metade do seu conteúdo redatorial ou tempo de emissão radiofónico ou televisivo, consoante o caso, é predominantemente dedicado a publicar ou difundir, de forma regular, conteúdos próprios respeitantes a aspetos da vida política, cultural, económica, social ou ambiental da comunidade regional ou local onde se insere, de acordo com o seu estatuto editorial;
- d) «Meios de comunicação social regional ou local», a imprensa, a rádio, a televisão e



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

informação incluída em suportes eletrónicos que se dedicam a publicar ou difundir conteúdos respeitantes a aspetos da vida política, cultural, económica, social ou ambiental de uma comunidade regional ou local;

e) «Entidades promotoras», as entidades abrangidas pela presente lei, nos termos do artigo anterior.

Artigo 4.º

Promoção das campanhas de publicidade institucional do Estado

- 1 - A promoção de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado deve ser desenvolvida na prossecução das atribuições próprias ou de competências delegadas da entidade promotora, quando fundadas razões de interesse público o justificarem.
- 2 - As campanhas de publicidade institucional do Estado devem indicar claramente a sua natureza e os fins que visam prosseguir, identificando de forma perceptível aos destinatários a identidade da entidade promotora.
- 3 - As campanhas de publicidade institucional do Estado devem contribuir para fomentar uma cultura de respeito pelos direitos fundamentais e para fomentar a igualdade de género e, sempre que possível ou quando o seu objeto o permita, assegurar a disponibilização dos seus conteúdos através de suportes adequados aos cidadãos com necessidades especiais.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 5.º

Adjudicação da publicidade institucional

- 1 - As campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado referidas no artigo anterior podem ser adjudicadas pela entidade promotora a agências de publicidade que reúnam, cumulativamente, os seguintes requisitos:
 - a) Se encontrem em exercício de atividade há mais de 12 meses à data do início do processo de adjudicação; e
 - b) Apresentem elementos curriculares indicadores de solidez e capacidade profissional exigíveis para a realização das tarefas a contratar, nomeadamente na área de publicidade institucional do Estado.
- 2 - Sem prejuízo do disposto em legislação especial, a adjudicação das ações informativas e publicitárias previstas na presente lei obedece ao disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, sem prejuízo do cumprimento dos demais regimes que se mostrem aplicáveis.
- 3 - As entidades promotoras devem acompanhar a execução dos contratos celebrados nos termos dos números anteriores, nomeadamente no que respeita às relações de subcontratação e à aquisição de espaços publicitários através de agências de publicidade, com vista a assegurar níveis elevados de eficiência da aquisição publicitária e a recolha de elementos para os seus relatórios de atividades, bem como assegurar o estrito cumprimento das normas relativas à contratação de serviços de colocação de publicidade.
- 4 - Os órgãos de comunicação social locais e regionais beneficiários do regime previsto na presente lei devem dispor de uma situação tributária e contributiva regularizada perante o Estado e a Segurança Social.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 6.º

Publicidade institucional do Estado vedada

1 - Não é permitida a realização e divulgação de ações informativas e publicitárias pelas entidades referidas no artigo 2.º que:

- a) Incluam mensagens com teor discriminatório, nomeadamente de teor sexista, racista, homofóbico ou contrário aos princípios, valores e direitos constitucionalmente consagrados;
- b) Incitem, de forma direta ou indireta, à violência ou a comportamentos contrários ao Estado de Direito democrático;
- c) Incluam símbolos, expressões, desenhos ou imagens que possam conduzir a confusão com qualquer formação política ou organização religiosa ou social.

2 - Não é também permitida a realização de ações publicitárias do Estado em:

- a) Órgãos de comunicação social que sejam maioritariamente detidos por entidades públicas;
- b) Publicações que ocupem com conteúdo publicitário comercial uma superfície superior a 50% do espaço disponível de edição, incluindo suplementos e encartes, calculada com base na média das edições publicadas nos últimos 12 meses;
- c) Publicações que pertençam ou sejam editadas, direta ou indiretamente, por organismos ou serviços da administração central, regional ou local, bem como por quaisquer serviços ou departamentos deles dependentes;
- d) Publicações que não se integrem no conceito de imprensa, nos termos da lei;
- e) Publicações periódicas gratuitas.

Artigo 7.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

.....

Deveres de comunicação e transparência

- 1 - A aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à ERC até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte.
- 2 - As entidades abrangidas pela presente lei devem incluir nos respetivos planos de atividades e relatórios de atividades uma secção especificamente dedicada à informação sintética sobre as iniciativas de publicidade institucional do Estado, nos termos definidos na regulamentação aplicável.
- 3 - Os dirigentes dos serviços e dos organismos abrangidos pela presente lei devem integrar na informação da publicidade institucional do Estado, referida no número anterior, os dados relativos ao cumprimento do disposto no artigo seguinte.

Artigo 8.º

Distribuição da publicidade institucional do Estado

- 1 - Deve ser afeta aos órgãos de comunicação social locais e regionais uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado de valor unitário igual ou superior a € 15 000.
- 2 - O disposto no número anterior não é aplicável à publicidade institucional do Estado que seja especialmente destinada ao estrangeiro, não se considerando para este efeito a mera difusão da indicação em suporte eletrónico de que a publicidade é especialmente destinada ao estrangeiro.
- 3 - A distribuição da publicidade pelos vários meios de comunicação social locais e regionais tem por objetivo promover a otimização da difusão da mensagem, nomeadamente tendo em conta a audiência e circulação dos meios selecionados.
- 4 - Nos termos do disposto nos números anteriores, a distribuição deve, sempre que



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

adequado aos fins da campanha, respeitar tendencialmente as seguintes percentagens de afetação:

- a) Imprensa: 7 %;
- b) Rádio: 6 %;
- c) Televisão: 6 %;
- d) Órgãos de comunicação social digitais: 6 %.

5 - Sempre que as percentagens previstas no número anterior não sejam cumpridas, a entidade promotora deve, quando solicitada pelo órgão de fiscalização, fundamentar tecnicamente a necessidade de uso de determinado ou determinados meios de comunicação local e regional em detrimento de um outro ou outros e fazer prova da afetação realizada.

6 - A publicidade institucional do Estado realizada na Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP), concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão, não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4.

Artigo 9.º

Planeamento da publicidade institucional do Estado

1 - A distribuição das percentagens de afetação referida no artigo anterior deve obedecer aos seguintes critérios, em função de cada um dos meios de comunicação social local e regional:

- a) Imprensa:
 - i) A incidência geográfica da publicação;
 - ii) O público-alvo;
 - iii) O volume de tiragem e número de assinantes;
 - iv) A periodicidade das publicações;



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- v) A audiência, quando exista estudo de mercado; e
 - vi) A qualidade de impressão da publicação;
- b) Rádio:
- i) A incidência geográfica da radiodifusão;
 - ii) O público-alvo a que se destina a radiodifusão;
 - iii) As audiências radiofônicas, quando exista estudo de mercado;
 - iv) A qualidade radiofônica;
- c) Televisão:
- i) A incidência geográfica da emissão;
 - ii) O público-alvo a que se destina a emissão;
 - iii) As audiências televisivas, quando exista estudo de mercado;
- d) Órgãos de comunicação social digitais:
- i) O público-alvo a que se destina o suporte eletrônico;
 - ii) A periodicidade ou atualização de conteúdos;
 - iii) Métricas de avaliação do impacto da publicidade em suporte digital, quando existam.

2 - No preenchimento e integração dos critérios enunciados no número anterior, aplicam-se os regimes legais específicos da imprensa, da radiodifusão, da televisão e da publicidade.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Registro e fiscalização

- 1 - Compete à ERC verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos na presente lei, bem como o dever de aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º.
- 2 - Não é permitido o pagamento de campanhas de publicidade institucional sem que a respetiva despesa esteja antecipadamente registada na ERC e sem que esteja cumprido o disposto no artigo 8.º.
- 3 - A ERC deve comunicar ao Tribunal de Contas os casos de incumprimento dos deveres referidos no n.º 1.

Artigo 11.º

Informação sobre publicidade institucional do Estado

- 1 - A ERC fica 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 na Internet daquela entidade, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2 - Compete ainda à ERC a elaboração de um relatório anual de avaliação sobre o grau de cumprimento da presente lei.

Artigo 12.º

Disposição transitória

A base de dados eletrónica que integra a informação relativa à publicidade institucional do Estado mantém-se operacional, com todos os efeitos aplicáveis, até que seja acordada a sua forma de transmissão entre a secretaria-geral da Presidência do Conselho de Ministros e a ERC.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 13.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) O Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro;
- b) A alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2012, de 31 de agosto;
- c) A Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro;
- d) A alínea g) do artigo 3.º da Portaria n.º 58/2013, de 11 de fevereiro.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 60 dias após a sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 26 de fevereiro de 2015

O Primeiro-Ministro

O Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares