

Auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, nas Campanhas de Publicidade Institucional do Estado

RELATÓRIO N.º 11 /2023

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 04/2022 - AUDIT



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
CONCLUSÕES	6
RECOMENDAÇÕES	8
1. INTRODUÇÃO	11
1.1 – Fundamento, Objetivo e Âmbito	11
1.2 – Metodologia	11
1.3 – Condicionantes	12
1.4 – Exercício do contraditório	13
2. ENQUADRAMENTO	15
2.1 – Publicidade Institucional do Estado	15
2.1.1 – Regime Excepcional e Temporário de Aquisição de Espaço para PIE aos OCS, no âmbito do COVID-19 – RCM n.º 38-B/2020, de 19 de maio	17
2.2 – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.....	18
2.2.1 – Atividades desenvolvidas pela ERC	19
2.2.2 – Relatórios da PIE (2018 a 2021)	21
2.3 – Execução Orçamental da PIE (SIGO) – 2018 - 2021	21
2.4 – Ações Realizadas pela Inspeção-Geral de Finanças	23
2.5 – Relatórios da Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros	24
3. OBSERVAÇÕES	25
3.1 – Sistema de gestão e de controlo interno na ERC (PIE)	25
3.2 – Apreciação sobre a aplicação da LPIE	31
3.3 – Processos Enviados pela ERC ao TdC por incumprimento da LPIE	34
3.4 – Eventuais Infrações Financeiras	37
4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	59
5. DECISÃO	59
ANEXOS	63
ANEXO 1 - Metodologia	64
ANEXO 2 - Glossário.....	66
ANEXO 3 - Organograma da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.....	67
ANEXO 4 - Procedimentos adotados pela ERC nas campanhas de PIE.....	68
ANEXO 5 – Entidades que realizaram campanhas utilizando outros meios de divulgação	71
ANEXO 6 - Situações de incumprimento enviadas para o Tribunal de Contas	72
ANEXO 7 - Emolumentos	74
ANEXO 8 - Contraditório	75



SIGLAS

DESIGNAÇÃO

AR	Assembleia da República
CR	Conselho Regulador
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGS	Direção-Geral da Saúde
ERC	Entidade Reguladora para a Comunicação Social
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
LPIE	Lei da Publicidade Institucional do Estado
m€	Milhares de euros
M€	Milhões de euros
MUPI	Mobiliário Urbano Para Informação
OCS	Órgão de Comunicação Social
OPART	Organismo de Produção Artística, EPE
PD	Processo de Denúncia
PIE	Publicidade Institucional do Estado
PEQD	Participações, Exposições, Queixas e Denúncias
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho Ministros
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SPE	Sector Público Empresarial
TdC	Tribunal de Contas
TNSC	Teatro Nacional de São Carlos

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente auditoria de conformidade visou o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência, bem como a forma de distribuição da publicidade institucional do Estado, previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE)¹.

A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) tem desempenhado as suas funções de fiscalização e cumprimento dos deveres que lhe são cometidos pela LPIE. Contudo, ainda apresenta algumas insuficiências, que carecem de melhoria, ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelos destinatários da lei.

A LPIE, que vigora há mais de 7 anos, contém diversas normas cujos conceitos e respetiva articulação geram situações de difícil interpretação, o que, potencialmente, tem efeitos nefastos sobre a forma como as entidades promotoras aplicam a lei ao nível das aquisições de serviços e dos deveres de comunicação e transparência a que se encontram adstritas. Todavia, tal constatação não é apenas aplicável àquelas, pois tais condicionalismos também são suscetíveis de impactar negativamente as competências legalmente cometidas à ERC, quer em sede de verificação e fiscalização, quer em sede de avaliação dos resultados.

Após o envio do relato de auditoria e do conseqüente exercício do direito de contraditório, foi publicada a Lei n.º 19/2023, de 12 de maio, que introduziu alterações importantes à LPIE. Todavia, as modificações introduzidas por esta lei não se aplicam aos factos, investimentos em PIE e processos de denúncias enviados pela ERC que foram analisados na auditoria e, por outro lado, não foram clarificadas as insuficiências da lei apontadas no presente relatório.

Da análise dos processos referentes à publicidade institucional, a auditoria constatou que as entidades promotoras nem sempre cumprem o disposto no artigo 7.º e no artigo 8.º da LPIE, o que evidencia situações de irregularidade, que, em alguns casos, pode configurar responsabilidade financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTdC).

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 2/2020, de 31 de março, 75-B/2020, de 31 de dezembro, e 19/2023, de 12 de maio.

CONCLUSÕES

Os trabalhos de auditoria, refletidos nas respetivas observações, permitiram concluir que:

1. Os mecanismos de avaliação de risco, sistemas de informação e comunicação, atividades de controlo e monitorização implementados pela ERC, no âmbito da Publicidade Institucional do Estado (PIE), não se têm revelado suficientemente robustos para assegurar, com eficácia e eficiência, a fiscalização da execução de investimentos em aquisição de publicidade institucional e deteção de situações de incumprimento, sendo de salientar as seguintes ocorrências:
 - existência de campanhas promovidas por entidades a quem a ERC considera não ser aplicável a LPIE, designadamente instituições de ensino superior (e.g. universidades e institutos politécnicos), mas que foram comunicadas à ERC e incluídas nos relatórios mensais;
 - a ERC tem dificuldades em identificar todas as campanhas que não lhe são comunicadas, em particular as que não utilizam os meios televisivos, apesar de utilizar *software* dedicado para detetar essas situações;
 - não foi elaborado o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, nem, conseqüentemente, estabelecidas as medidas de prevenção de riscos de forma a prevenir a sua ocorrência;
 - o manual aplicável às entidades promotoras é parco em informação, nomeadamente no que se refere aos procedimentos específicos e uniformes a implementar por todas as entidades, como sucede quanto ao valor registado no campo do “custo global da campanha” e quanto à documentação de suporte a enviar, o que pode fragilizar a fiscalização e o *audit trail*;
 - a documentação de suporte inserida na plataforma digital, definida pela ERC, fica guardada de forma permanente e acessível, sendo que os valores inseridos pela entidade promotora podem ser provisórios ou finais, embora essa documentação não seja suficiente e atempadamente introduzida, o que consubstancia limitações à verificação e fiscalização das campanhas;
 - em algumas situações, a ERC considerou no custo global o valor líquido e noutras o valor ilíquido das campanhas (incluindo impostos, designadamente o IVA e a taxa de exibição prevista na Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, circunscrita à publicidade comercial difundida por meios audiovisuais);



- as faturas emitidas pelas operadoras de rádio incluem, para além das despesas com aquisição de espaço publicitário, montantes designados como “custos de difusão” (de 4%), sendo que esta receita constitui uma prática comum do mercado com largos anos de existência, mas sem natureza tributária, embora a sua percentagem seja idêntica à taxa de exibição, o que pode gerar confusão quanto à sua natureza;
 - a ERC tem adotado uma postura de sensibilização, no caso dos processos cujo registo na plataforma tem sido efetuado para além do prazo legalmente previsto, alertando as entidades para a necessidade do cumprimento daquele prazo e tem dado prioridade e especial atenção aos procedimentos de verificação do cumprimento da afetação de verbas aos meios regionais/locais, nos termos previstos no artigo 8.º da LPIE;
 - detetaram-se situações em que o pagamento ocorreu antes do registo prévio da despesa na ERC, tendo também sido identificadas entidades que registaram inadequadamente na rubrica de publicidade institucional despesas não enquadráveis neste conceito.
2. Sobre a apreciação da aplicação da lei que regula a PIE, refira-se que, decorridos cerca de 7 anos após a entrada em vigor, persistem em várias normas do seu articulado situações de difícil interpretação ou que condicionam a sua execução, com implicações em todas as fases do processo, nomeadamente no planeamento, na aquisição de serviços, na comunicação e transparência, no registo, na verificação e fiscalização e na avaliação de resultados, sendo de destacar os seguintes aspetos:
- na determinação das situações juridicamente enquadráveis no artigo 10.º da LPIE, é de considerar que, da forma como esse n.º 2 do artigo 10.º foi redigido, não basta que ocorra uma violação do n.º 1 do artigo 7.º ou do n.º 1 do artigo 8.º da LPIE e o pagamento da correspondente despesa, sendo necessário que se verifique cumulativamente o incumprimento de ambas as normas, para que o referido n.º 2 seja aplicável;
 - a LPIE não concretiza o que é elegível como documentação de suporte, sendo esse o motivo pelo qual a ERC solicita documentos que se possam perfilar como relevantes para o efeito de sustentar e comprovar despesas efetuadas/aquisição de espaços publicitários;
 - a realização das campanhas é efetuada em meios (*outdoors*, rede multibanco, redes sociais) que extrapolam a definição de órgãos de comunicação social (imprensa), considerando a ERC como investimento em PIE também os valores gastos nesses veículos publicitários;
 - as entidades promotoras têm aludido a dificuldades no investimento nos meios regionais/locais em campanhas de valor reduzido, uma vez que facilmente é atingido o

patamar dos 5.000€, o que obriga a efetuar investimentos adicionais em meios regionais e locais.

3. No que respeita aos relatórios anuais elaborados pela ERC, estes evidenciam que os investimentos em campanhas de PIE totalizaram, em 2018, 1,3 Milhões de euros (M€) [310 Milhares de euros (m€) em Órgãos de Comunicação Social (OCS) regional e local, 23% do total], em 2019, 3,4M€ (740 m€ em OCS regional e local, 22% do total), em 2020, 2 M€ (647 m€ em OCS regional e local, 32% do total) e que, em 2021, o investimento reportado à ERC (12,5 M€ - 3090 m€ em OCS Regional e Local, 25% do total) aumentou significativamente.
4. O valor registado na execução orçamental da despesa relativa à classificação económica “02.02.17 - Alínea B0” e o universo de entidades promotoras constante do SIGO é muito diferente do que foi comunicado à ERC, quer no valor dos investimentos, quer no número de entidades, sendo que esta divergência resulta de critérios distintos quanto à base de cálculo (os dados da ERC não incluem o IVA), do facto de nem todas as entidades promotoras procederem à comunicação das respetivas campanhas de PIE à ERC e também de inadequada contabilização na rubrica orçamental referida de despesas que não respeitam à publicidade institucional.
5. Do exame dos processos de incumprimento remetidos pela ERC ao TdC, destaca-se que a documentação se resume, em geral, ao ofício que comunica a situação de incumprimento juntamente com uma informação de serviço, ficando em falta a documentação de suporte da campanha, bem como as evidências das situações de incumprimento, designadamente as referidas nos artigos 7.º e 8.º da LPIE, necessárias para efetuar o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

RECOMENDAÇÕES

Em face do que antecede formulam-se as seguintes recomendações:

A. Ao Governo e à Assembleia da República:

1. ponderar a revisão da LPIE, designadamente a atualização de conceitos, uma adequada compatibilização entre normas e uma melhor definição do âmbito de aplicação, aspetos que não foram contemplados na Lei n.º 19/2023;
2. estabelecer expressamente, na LPIE, a não sujeição das campanhas de publicidade institucional do Estado à taxa de exibição de 4%;



3. clarificar a sujeição das universidades e institutos politécnicos, assim como das demais entidades reguladas pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), ao regime jurídico da LPIE;
4. estabelecer a obrigatoriedade de os órgãos de comunicação social, através das respetivas associações do setor, comunicarem à ERC com periodicidade regular, as aquisições de espaços publicitários para a realização de Publicidade Institucional do Estado.

B. À Entidade Reguladora para a Comunicação Social:

1. promover os ajustamentos e melhorias na plataforma da ERC para registo das campanhas de PIE e nos correspondentes manuais, de forma a torná-la uma ferramenta mais dinâmica e em que os procedimentos de carregamento de dados sejam de fácil acesso e execução, permitindo fluidez na migração dos dados aquando da elaboração dos relatórios mensais e anuais;
2. considerar não incluída no custo global da campanha, para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, a publicidade realizada fora dos órgãos de comunicação social, designadamente a que é feita em *outdoors*, rede multibanco, redes sociais;
3. instruir devidamente os processos de denúncia enviados ao TdC, designadamente com o devido suporte documental, sempre que disponível, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.



TRIBUNAL DE
CONTAS

1. INTRODUÇÃO

1.1 – Fundamento, Objetivo e Âmbito

1. A auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, incluída no Programa de Fiscalização para 2022², teve por base a existência de várias comunicações, efetuadas ao TdC pela ERC, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 95/2015, reveladoras de incumprimentos passíveis de configurarem eventuais infrações financeiras, por força do n.º 2 do referido artigo 10.º.
2. A presente ação, que reveste a natureza de auditoria de conformidade, visou: verificar o cumprimento do dever previsto nos artigos 7.º e 8.º da LPIE; examinar os sistemas de gestão e controlo interno instituídos pela ERC, atento o disposto no artigo 10.º da LPIE; e apurar eventuais responsabilidades financeiras no tocante às campanhas de PIE realizadas pelas entidades promotoras.
3. A auditoria incidiu sobre os investimentos em PIE realizados em 2021, bem como sobre os processos de denúncias enviados ao TdC, pela ERC, desde 2017 até fevereiro de 2022.

Factos Supervenientes

Já em fase de elaboração do projeto de relatório foi publicada a Lei n.º 19/2023, de 12 de maio, que derogou a LPIE, introduzindo-lhe alterações que serão tidas em conta no presente relatório de auditoria, com as respetivas menções assinaladas a sombreado³.

1.2 – Metodologia

4. Os trabalhos de auditoria foram realizados em conformidade com os princípios, normas, critérios e metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no seu Regulamento⁴. A metodologia e os procedimentos encontram-se sumariamente descritos no Anexo 1.
5. A execução da auditoria consubstanciou-se no seguinte: recolha e exame da informação constante dos processos (16) remetidos pela ERC ao TdC; levantamento de circuitos e procedimentos e realização de testes de conformidade e substantivos com vista à apreciação do sistema de gestão

² Cfr. Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 1/2020 – 2.ª S e n.º 1/2021 – 2.ª S, de 3 de dezembro de 2020 e 1 de dezembro de 2021, respetivamente.

³ Esta Lei entrou em vigor a 1 de junho de 2023.

⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24 de janeiro (publicado no DR, Série II, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018), com a alteração introduzida pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24 de fevereiro (publicada no DR, Série II, n.º 48, de 10 de março de 2021).



- e controlo instituído pela ERC; recolha e exame da documentação probatória das situações suscetíveis de configurarem eventuais infrações financeiras. Complementarmente, examinaram-se os relatórios anuais elaborados pela ERC, bem como os relatórios trimestrais elaborados pela Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros (SGPCM)⁵, entre 2020 e 2021.
6. Na presente ação teve-se ainda em conta o relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Finanças⁶, sendo as observações referenciadas e integradas no presente relato sempre que pertinentes para a matéria sob análise.
 7. Os trabalhos da auditoria foram realizados, em parte, no decurso dos Estados de Emergência, de Calamidade e de Alerta, e, como tal, foram adotados procedimentos de auditoria alternativos e apropriados [auditoria remota], com recurso à utilização dos meios tecnológicos disponíveis, de modo a minimizar o trabalho presencial, tendo presentes as normas de auditoria aplicáveis, em especial em matéria de avaliação da relevância e confiabilidade das informações utilizadas como evidência de auditoria e da documentação dos procedimentos de auditoria.
 8. Foram feitas deslocações à ERC com vista ao levantamento de circuitos, designadamente os referentes à plataforma digital da PIE, bem como ao esclarecimento de dúvidas.
 9. Atentas as áreas de atuação e as atividades desenvolvidas de cada entidade, considerou-se a informação das entidades seguintes:
 - A ERC, enquanto entidade que verifica e fiscaliza a publicidade institucional do Estado;
 - As entidades promotoras que procederam à aquisição de espaços publicitários para desenvolver campanhas no âmbito da PIE.

1.3 – Condicionantes

10. Nos trabalhos de auditoria verificaram-se condicionalismos decorrentes da situação pandémica, do número de campanhas de PIE (39 campanhas) realizadas por diversas entidades promotoras (14 entidades) e da consequente necessidade de recolha de informação documentada probatória de eventuais responsabilidades financeiras, incluindo a identificação dos responsáveis⁷.

⁵ Relativo á medida excecional e temporária de aquisição de espaço para a difusão de ações de publicidade Institucional do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 para os órgãos de comunicação social (RCM n.º 38-B/2020, de 19 de maio).

⁶ Relatório da IGF n.º 99/2021, homologado pelo Ministro de Estado e das Finanças (MEF), em 2 de fevereiro de 2022 (Despacho n.º 42/2022-MEF). A auditoria de conformidade “foi realizada com a finalidade de verificar o processo de contratação e a execução da medida COVID-19 de apoio ao setor da comunicação social, prevista no Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 06/05 e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020, de 19/05 (compra antecipada de publicidade institucional)”.

⁷ De entre outros elementos solicitados destacam-se os seguintes: informações/propostas de aquisição de espaço publicitário; plano de meios; informações/propostas de autorização das despesas e dos pagamentos (identificação dos responsáveis).



No entanto, importa realçar o empenho, a boa colaboração e disponibilidade, prestados pelas diversas entidades abrangidas pela auditoria e pela ERC, no fornecimento da informação documentada e prestação dos esclarecimentos solicitados.

1.4 – Exercício do contraditório

11. Em cumprimento do princípio do contraditório⁸, o Juiz Relator determinou o envio do Relato de Auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015 ao Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ao Ministro da Cultura, ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e às entidades e responsáveis a quem foram imputadas irregularidades, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

A generalidade das entidades e respetivos titulares apresentaram resposta ao relato⁹. As alegações apresentadas¹⁰ constam do Anexo 8 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório.

A ERC nas alegações apresentadas sublinha que “ (...) acolhe de forma positiva as diversas conclusões da auditoria do TdC sobre as atividades de verificação da Lei da publicidade institucional do Estado, atribuídas a esta Entidade”. Salaria que “ (...) a colaboração mútua estabelecida entre a ERC e o TdC, no decorrer do presente trabalho de auditoria (...), durante todo o período de auditoria, se pautou pela partilha de conhecimentos e de práticas de fiscalização realizadas desde 2015”. Refere ainda que “ (...) nada tem a obstar, quanto às Recomendações propostas, em termos genéricos, considerando, todavia oportuno apresentar algumas considerações resultantes da sua experiência quanto à aplicação da Lei”. Sublinha que “ (...) concorda com a necessidade da atualização transversal da Lei da Publicidade Institucional do Estado (doravante LPIE), situação sobre a qual se tem refletido desde a sua entrada em vigor (...) focando (...) os aspetos que se consideram mais relevantes e prioritários (...)”.

O Chefe do Gabinete do Ministro da Cultura informa não ter nada a referir.

⁸ Plasmado, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTdC).

⁹ Apenas com exceção do Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea.

¹⁰ No que se refere ao contraditório exercido em matéria de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, todos os indiciados responsáveis remeteram a respetiva pronúncia por via eletrónica (27 respostas), devidamente registadas no Sistema de Gestão Documental.



TRIBUNAL DE
CONTAS

2. ENQUADRAMENTO

2.1 – Publicidade Institucional do Estado

12. Já em 1990 o Código da Publicidade se referia ao que então era designado por “publicidade de Estado ou oficial”¹¹ e em 2004¹² fora ensaiado um regime de afetação de parte dessa publicidade às rádios locais e à imprensa regional. Em 2010, já com a designação de publicidade institucional¹³, o Governo estabeleceu um primeiro regime para esse tipo de publicidade¹⁴.

13. A Lei n.º 95/2015 (LPIE) estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de Publicidade Institucional do Estado (PIE), bem como as regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, através dos órgãos de comunicação social (OCS) locais e regionais¹⁵.

14. Até à publicação da Lei n.º 19/2023, a PIE abrangia as campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelos serviços da administração direta do Estado, pelos institutos públicos e pelas entidades que integram o setor público empresarial – doravante, designadas como entidades promotoras –, com o intuito de promover iniciativas ou de difundir uma mensagem relacionada com os fins, atribuições ou missões de serviço público, mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários¹⁶.

Com a Lei n.º 19/2023 passou também a abranger as campanhas realizadas fora do território nacional, através dos órgãos de comunicação social direcionados às comunidades portuguesas, e o seu âmbito de aplicação subjetivo passou a abarcar a Assembleia da República, os órgãos e entidades administrativas que funcionam junto da mesma, assim como as Entidades Administrativas Independentes, com exceção da ERC.

15. A promoção de campanhas ou ações de PIE deve ser desenvolvida na prossecução das atribuições próprias ou de competências delegadas da entidade promotora, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, devendo indicar claramente a sua natureza e os fins que visam prosseguir, identificando de forma perceptível aos destinatários a identidade da entidade promotora.

¹¹ Cfr. artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, e artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, na sua versão inicial. Estas normas sofreram alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 6/95, do Decreto-Lei n.º 275/98 e do Decreto-Lei n.º 224/2004.

¹² Cfr. Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

¹³ Cfr., sobre as diferenças entre “publicidade do Estado” e “publicidade institucional”, o estudo da ERC “Publicidade do Estado”, de janeiro de 2011.

¹⁴ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2010, publicada em 25 de junho.

¹⁵ Revogando o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

¹⁶ Cfr. artigo 2.º e alíneas a) e e) do artigo 3.º da LPIE.

16. As campanhas devem contribuir para fomentar uma cultura de respeito pelos direitos fundamentais e a igualdade de género e, sempre que possível ou quando o seu objeto o permita, devem assegurar a disponibilização dos seus conteúdos através de suportes adequados aos cidadãos com necessidades especiais. As campanhas ou ações de PIE podem ser adjudicadas pela entidade promotora a agências de publicidade que reúnam, cumulativamente, os requisitos estabelecidos no artigo 5.º da LPIE, devendo as entidades promotoras acompanhar a execução dos contratos celebrados.

17. Os deveres de comunicação e transparência encontram-se estabelecidos no artigo 7.º da LPIE: a aquisição de espaço publicitário 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. As entidades abrangidas pela lei devem incluir nos respetivos planos e relatórios de atividades uma secção especificamente dedicada à informação sintética sobre as iniciativas de PIE, nos termos definidos na regulamentação aplicável.

Com a nova Lei, as campanhas terão que ser comunicadas à ERC até 15 dias antes do seu final.

18. As competências da ERC em sede da PIE constam do próprio diploma da LPIE, sendo-lhe cometidas responsabilidades relativamente à verificação e fiscalização¹⁷:

- a. do cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos na lei;
- b. da afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de PIE de valor unitário igual ou superior a 5.000€, e com respeito pelos percentuais de afetação, consoante o tipo de meio de comunicação social regional e local^{18/19}.

Com a Lei n.º 19/2023 foi introduzida uma percentagem (10%) de afetação aos órgãos de comunicação social direcionados às comunidades portuguesas no estrangeiro nas campanhas publicitárias cujos conteúdos sejam respeitantes, no todo ou em parte, a aspetos da vida política, cultural, económica, associativa, consular ou social relacionados com as comunidades portuguesas no estrangeiro²⁰.

¹⁷ De acordo com o n.º 1 do artigo 10.º, conjugado com o artigo 7.º e n.º 4 do artigo 8.º da LPIE.

¹⁸ Imprensa: 7%; rádio: 6%; televisão: 6%; órgãos de comunicação social digitais: 6% (cfr. n.º 4 do artigo 8.º da LPIE). Enquanto a percentagem não inferior a 25% do custo global assume carácter injuntivo, já os percentuais referentes aos Meios de Comunicação Social Regional e Local podem ser afastados desde que fundamentados, assim como não se aplica à Rádio e Televisão de Portugal, S. A. (RTP) na qualidade de concessionária (cfr. n.ºs 4 a 6 do artigo 8.º da LPIE).

¹⁹ As entidades promotoras devem integrar na informação da PIE os dados relativos ao cumprimento dos percentuais previstos nos n.ºs 1 e 4 do artigo 8.º da LPIE.

²⁰ Estas campanhas devem obrigatoriamente ser veiculadas nos órgãos de comunicação social direcionados às comunidades portuguesas.



Com a introdução do artigo 10.º-A foi atribuída à ERC a competência para processar as contraordenações e aplicar as coimas previstas no respetivo regime sancionatório, constante do artigo 12.º-A da LPIE.

19. Para além do dever de comunicação ao TdC das situações de incumprimento das regras referidas no ponto anterior²¹, são cometidas à ERC responsabilidades pela elaboração de dois relatórios referentes: um à adjudicação das ações informativas e publicitárias, assim como da correspondente distribuição, devendo ser atualizado mensalmente²²; e o outro à avaliação anual sobre o grau de cumprimento da LPIE, destinando à Assembleia da República²³.

20. Estando delimitadas as competências da ERC, assim como o âmbito de incidência (objetivo e subjetivo) da PIE, resta saber quais os deveres previstos na LPIE que, no âmbito da presente ação, impendem sobre as entidades promotoras. Estes consistem primordialmente nos deveres de comunicação e afetação referidos anteriormente e também na obrigação de incluir nos respetivos planos e relatórios de atividades uma secção especificamente dedicada à informação referente à PIE²⁴.

21. No caso dos deveres de comunicação à ERC e afetação aos OCS regionais e locais não serem cumpridos, não são permitidos os pagamentos referentes à PIE²⁵.

2.1.1 – Regime Excecional e Temporário de Aquisição de Espaço para PIE aos OCS, no âmbito do COVID-19 – RCM n.º 38-B/2020, de 19 de maio ²⁶

22. Através do Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 6 de maio, veio o Governo aditar o artigo 2.º-B ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, mediante o qual se admitiu que, a título excecional, independentemente do preço contratual e até ao limite do cabimento orçamental, fosse adotado o regime de agrupamento de entidades adjudicantes previsto no artigo 39.º do Código dos Contratos Públicos para a celebração de contratos cujo objeto consistisse na aquisição de espaço para difusão de ações de publicidade institucional no âmbito da pandemia COVID-19 ou inerentes à mesma, junto dos titulares de OCS de âmbito nacional, regional e local, nos termos dos artigos 8.º e 9.º da LPIE²⁷.

23. Para este efeito, foi estabelecido um teto máximo de 15 M€ (com inclusão do IVA), repartido da seguinte forma: 11,3 M€ em aquisições a realizar a pessoas coletivas detentoras de OCS de

²¹ Cfr. n.º 3 do artigo 10.º da LPIE.

²² Devendo ser mensalmente disponibilizado no sítio na Internet da ERC (cfr. n.º 1 do artigo 11.º da LPIE).

²³ Contrariamente ao primeiro relatório, este tem uma periodicidade anual (cfr. n.º 2 do artigo 11.º da LPIE).

²⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 7.º da LPIE.

²⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 10.º da LPIE.

²⁶ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 22/2020, de 28 de maio.

²⁷ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 20-A/2020.



âmbito nacional; 2 M€ a detentores de órgãos de imprensa escrita de âmbito regional e/ou local; 1,7 M€ a pessoas singulares ou coletivas que apenas detivessem serviços de programas radiofónicos de âmbito regional e/ou local.

24. Na sequência deste último diploma foi publicada a Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 38-B/2020²⁸, em que o Governo tomou a decisão de adquirir aquilo sobre o qual havia legislado no Decreto-Lei n.º 20-A/2020 durante o ano de 2020, ou seja, a aquisição de espaço/tempo publicitário para difusão de ações de PIE no âmbito da pandemia da doença COVID-19, pelos valores e com a afetação previstas no referido decreto-lei²⁹.

25. Para além de estabelecer os respetivos termos, assim como a indicação da representante do agrupamento das entidades adjudicantes, a RCM determinou quais os serviços e organismos adjudicantes, identificando também os OCS nacionais adjudicatários. De igual modo, foram estabelecidas as verbas a afetar a cada entidade adjudicante, assim como os preços base de aquisição relativamente aos adjudicatários³⁰.

26. A RCM n.º 38-B/2020 cometeu à SGPCM a incumbência de organizar um relatório trimestral que deveria conter informação sobre a execução contratual destas campanhas, sem olvidar que deveria ser dado cumprimento às obrigações de comunicação e transparência previstas no artigo 7.º da LPIE quanto à aquisição e utilização do espaço de difusão³¹.

2.2 – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

27. A ERC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, a quem são conferidos poderes de regulação e de supervisão, tendo sido criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que, em simultâneo, extinguiu a Alta Autoridade para a Comunicação Social³².

28. De entre os seus órgãos, a ERC dispõe de um Conselho Regulador (CR), ao qual, no exercício de funções de regulação e supervisão, compete designadamente: fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem atividades de comunicação social; fiscalizar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis no âmbito das suas atribuições; organizar e manter bases de dados que permitam avaliar o cumprimento da lei

²⁸ Retificada pela Declaração de Retificação n.º 22/2020.

²⁹ Cfr. n.ºs 1 e 2 da RCM n.º 38-B/2020.

³⁰ Cfr. Anexos 1 a 3 da RCM n.º 38-B/2020.

³¹ Cfr. n.ºs 10 e 11 da RCM n.º 38-B/2020.

³² Cfr. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 53/2005 e 1.º do anexo a esta lei, que aprovou os respetivos estatutos (EERC).



pelas entidades e serviços sujeitos à sua supervisão; fiscalizar a isenção e imparcialidade das campanhas publicitárias, nomeadamente empreendidas pelo Estado³³.

29. Para além do CR, a ERC dispõe ainda de outros três órgãos: uma Direção Executiva, à qual são cometidas responsabilidades de direção dos serviços e de gestão administrativa e financeira, um Conselho Consultivo e um Fiscal Único, estando ainda dotada de serviços de apoio administrativo e técnico³⁴ (Anexo 3).

2.2.1 – Atividades desenvolvidas pela ERC

30. Com vista à concretização das competências de verificação e fiscalização o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência que lhe estão atribuídas na LPIE, a ERC desenvolveu e aprovou o seguinte:

31. Plataforma digital da PIE³⁵ – aquisição, em setembro de 2016, de um programa informático com vista a assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados de forma célere e eficaz³⁶. As entidades promotoras registam-se³⁷ na Plataforma, ficando com acesso para inserção de informação e de “*documentação de suporte*”, que enquadra o investimento em PIE. Os documentos ficam guardados de forma permanente e acessível. A informação comunicada pelas entidades promotoras, através da Plataforma Digital, é também utilizada para a elaboração do relatório mensal disponibilizado pela ERC no seu sítio da *Internet*.

32. Manual de Procedimentos de Entidades³⁸ – consiste num guia, publicado em 2018, que estabelece os procedimentos que as entidades promotoras têm de realizar para se registarem e acederem à Plataforma Digital e para registarem e submeterem os investimentos, por forma a que ERC proceda à respetiva validação final.

³³ Cfr. artigos 13.º, 14.º e 24.º, n.º 3, alíneas a), c), h), x) e aa), dos EERC.

³⁴ Cfr. artigos 13.º, 32.º e 42.º dos EERC.

³⁵ <http://pie.erc.pt>

³⁶ Encontra-se disponível um manual de utilização da plataforma, a legislação aplicável e um conjunto de perguntas e respostas sobre esta matéria. A utilização da plataforma digital encontra-se reservada apenas a representantes dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, uma vez que são estes os organismos que se encontram obrigados a comunicar a aquisição de espaço publicitário para a realização de campanhas de PIE.

³⁷ Cada aquisição de espaço publicitário para divulgação de campanhas de PIE deverá ser comunicada à ERC até 15 dias após a sua contratação. Na primeira utilização da plataforma, o responsável pela comunicação de dados deve solicitar à ERC a criação e validação de um registo de utilizador. O pedido de registo será posteriormente objeto de validação pelos serviços da ERC. Após a validação do registo de acesso pelos serviços da ERC, a entidade acede à plataforma digital com a password por si definida e procede à inserção de dados relativos às campanhas de PIE.

³⁸ A ERC criou o Manual da plataforma digital da PIE, onde explica como as entidades promotoras devem efetuar o registo na plataforma, como efetuar login na plataforma, como recuperar password, como registar um investimento, como solicitar pedido de alteração a registo já submetido.

33. Manual de Procedimentos da ERC³⁹ – consubstancia um Guia de Procedimentos de Gestão, Análise e Avaliação das Campanhas de PIE, que descreve os procedimentos adotados pela ERC (sistemizados no Anexo 4) no exercício das competências de verificação e fiscalização das campanhas, constantes do portal PIE, nomeadamente: de comunicação de campanhas (dever de comunicação e transparência); fiscalização das campanhas comunicadas; validação das campanhas comunicadas; elaboração dos relatórios. A ERC estabeleceu como documentação de suporte dos investimentos: contratos, plano de meios⁴⁰, faturas ou outros (e.g. pedidos de compra ou notas de encomenda), uma vez que a LPIE não concretiza a documentação necessária. Refira-se que nem todas as campanhas PIE originam celebração de contratos escritos com os OCS⁴¹.
34. Outros procedimentos – consta do site da entidade reguladora um conjunto de perguntas e respostas (FAQ), suscitadas pelas entidades promotoras sobre o desenvolvimento da PIE, que inclui a referência de deliberações e de diretivas da ERC sobre a matéria.
35. A ERC, efetua com periodicidade mensal, ou em caso de necessidade pontual, pesquisas com vista à identificação de campanhas promovidas por entidades abrangidas pelo diploma. O conhecimento da execução de campanhas de PIE tem lugar através de: comunicação efetuada pelas entidades promotoras na plataforma; comunicação dos OCS e das associações representativas do setor; pedidos de esclarecimento sobre campanhas que estão a ser difundidas/divulgadas; consulta da base de dados da publicidade televisiva (*Plataforma YUMI da Markdata*). Nos casos em que a ERC deteta que uma entidade promotora realizou uma campanha sem comunicar, notifica a entidade, solicitando esclarecimentos e informação documentada nos prazos previstos no Código de Procedimento Administrativo.

³⁹ Primeira versão criada em janeiro de 2020, tendo sido aprovado pelo Conselho Regulador em 23 de janeiro de 2021.

⁴⁰ Cfr. resposta da ERC, que refere que a LPIE “... não concretiza o que é elegível como documentação de suporte. Por essa razão, a ERC solicita documentos que se possam perfilar como relevantes para o efeito de sustentar e comprovar as despesas efetuadas/aquisição de espaços publicitários. O Guia de Procedimentos de Gestão, Análise e Avaliação das Campanhas de Publicidade Institucional do Estado indica como documentação de suporte: contratos, plano de meios, faturas ou outros (como pedidos de compra ou notas de encomenda)”. Os documentos ficam guardados de forma permanente e acessível. O plano de meios é um documento da distribuição do espaço pelos meios e indica os meios e o orçamento. Há um plano de meios previsto e outro que é o plano de meios executado. A ERC refere que tem confrontado a documentação de suporte dos dois planos.

⁴¹ No caso de não haver contrato, a ERC verifica se a despesa paga resulta daquela campanha prevista, pela análise da documentação de suporte que a entidade junta à comunicação (ex: Informações com despachos internos das entidades, plano de meios, etc.). A plataforma efetua automaticamente os cálculos da percentagem de afetação dos investimentos nos OCS regionais e locais. Considerando que é a própria entidade promotora que comunica as despesas, caso pretenda corrigir valores poderá fazê-lo mediante a apresentação da necessária documentação de suporte.

2.2.2 – Relatórios da PIE (2018 a 2021)

36.A ERC tem elaborado relatórios mensais, bem como o relatório anual (2018 a 2021) de avaliação sobre o grau de cumprimento da LPIE⁴², que se encontra disponibilizado no seu sítio na *Internet*. Os relatórios anuais agregam a informação constante dos relatórios mensais de cada ano e evidenciam os investimentos em PIE, comunicados à ERC pelas entidades promotoras, bem como as situações de incumprimento.

37.Para além dos relatórios previstos legalmente, a ERC elaborou um relatório sobre o impacto que os contextos Pré COVID-19 e COVID-19 tiveram na promoção de campanhas de PIE ao longo do primeiro semestre de 2020.

38.Os relatórios anuais evidenciam que os investimentos em campanhas de PIE totalizaram, em 2018, 1,3 M€ (310 m€ em OCS Regional e Local, 23% do total), em 2019, 3,4 M€ (744 m€ em OCS Regional e Local, 22% do total), em 2020, 2 M€ (647 m€ em OCS Regional e Local, 32% do total), e que, em 2021, o investimento reportado à ERC (12,5 M€ -3090 m€ em OCS Regional e Local, 25% do total) aumentou significativamente como a seguir se apresenta:

Quadro I - Campanhas de PIE Comunicadas à ERC (2018 a 2021)

Descrição	2018	2019	2020	2021
N.º de Entidades	19	23	18	30
N.º Campanhas	136	116	60	93
OCS regional ou local	310 m€	744 m€	647 m€	3 090 m€
Investimento Global	1 322 m€	3 364 m€	2 032 m€	12 507 m€

Fonte: Relatórios anuais da ERC referentes aos anos de 2018 a 2021

39.A ERC, no Plano de Atividades para 2022, prevê continuar a acompanhar as campanhas previstas na RCM n.º 38-B/2020, de 19 de maio, que geraram um fluxo muito substantivo de investimentos na aquisição de espaços publicitários para PIE.

2.3 – Execução Orçamental da PIE (SIGO) – 2018 - 2021

40.A ERC, a fim de garantir uma comunicação mais expressiva da parte das entidades sujeitas à PIE, solicitou em 2017 a colaboração da Direção-Geral do Orçamento (DGO). Na sequência desse

⁴² Cfr. Artigo 11.º da LPIE.

contacto, a DGO estabeleceu na Circular n.º 1387, Série A, relativa às instruções para elaboração do Orçamento do Estado para 2018, a desagregação da rubrica de classificação económica de despesa “02.02.17 - Publicidade”, com uma alínea tipificada designada de “*B0 00 - Publicidade Institucional*”. Assim, nos anos subsequentes as circulares para preparação dos orçamentos do Estado⁴³ passaram a fazer referência às alíneas e subalíneas da “Publicidade Institucional”.

41.A execução orçamental constante do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) gerido pela DGO, registada na classificação económica “02.02.17 - Alínea B0” no período de 2018 a 2021, relativa aos Serviços Integrados (SI) e Serviços e Fundos Autónomos (SFA), evidencia que a despesa, na rubrica de PIE, em 2020 (15.048 m€) aumentou cerca de 52% (5 146 m€), face ao ano de 2019, e que em 2021 (12 145 m€) diminuiu cerca de 19% (2 903 m€), em relação ao ano anterior (Quadro II).

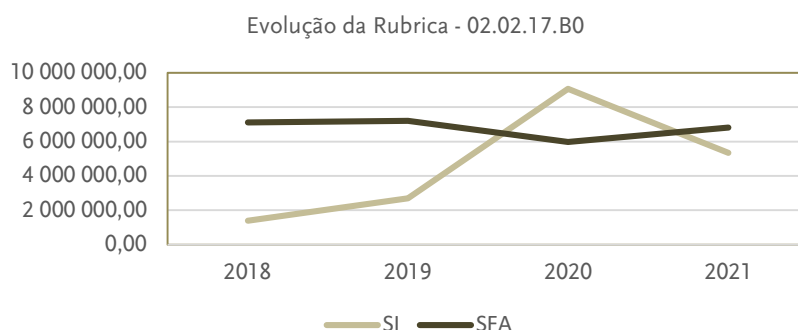
Quadro II– Execução orçamental no âmbito da PIE (2018 a 2021)

Ano	N.º entidades			Montante Despesa		
	SI	SFA	Total	SI	SFA	Total
2018	31	117	148	1 397 m€	7 102 m€	8 499 m€
2019	35	120	155	2 698 m€	7 203 m€	9 902 m€
2020	44	107	151	9 069 m€	5 978 m€	15 048 m€
2021	37	118	155	5 342 m€	6 803 m€	12 145 m€

Fonte: Ficheiros do SIGO dos anos de 2018 a 2021

42.Neste contexto, salienta-se que o aumento significativo nas despesas de 2020 (gráfico I) decorre, essencialmente, das medidas implementadas pelo Governo relativas à pandemia COVID-19, nomeadamente as aprovadas através da RCM n.º 38-B/2020.

Gráfico I despesa executada pelos SI e SFA nos anos de 2018 a 2021



⁴³ E.g.: Circular Série A n.º 1394 (Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2020 para as entidades da Administração Central do Estado – ponto 71); Circular Série A n.º 1390 (Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2019).

43. Refira-se ainda que o valor registado na execução orçamental da despesa na Rubrica de “02.02.17 - Alínea B0” e universo de entidades promotoras é muito diferente, quer no valor dos investimentos, quer no número de entidades, do que foi comunicado à ERC, como se verifica no gráfico II e nos Quadros I e II.

**Gráfico II –Número de entidades promotoras
(Dados ERC e execução orçamental no SIGO)**



44. Sublinha-se que a divergência acentuada de dados, quer do universo de entidades, quer de investimento realizado, resulta de critérios distintos quanto à base de cálculo, do facto de nem todas as entidades promotoras procederem à comunicação das respetivas campanhas de PIE à ERC e também de inadequada contabilização, na rubrica orçamental referida, de despesas que não respeitam à publicidade institucional.

2.4 – Ações Realizadas pela Inspeção-Geral de Finanças

45. Em 2022, o Ministro de Estado e das Finanças (MEF) enviou ao TdC um relatório de auditoria⁴⁴, efetuada pela IGF – Autoridade de Auditoria, às medidas de apoio do Estado ao setor da comunicação social – publicidade institucional (COVID-19).

46. Das conclusões destacam-se os seguintes aspetos: “a distribuição de 11,25 M€ por 13 OCS nacionais (entretanto reduzidos a 8) sem que tenha sido possível aferir os critérios subjacentes, incluindo uma concentração da medida de apoio em 3 grupos (com 56% do total atribuído) e a dificuldade de encontrar uma justificação para a não inclusão de 26 grupos económicos do setor potencialmente elegíveis; o crédito do Estado de 3,2 M€ sobre os OCS e o não atingimento do limite mínimo de 25% de publicidade institucional contratada com OCS regionais/locais (pelo menos, à data de 16/07/2021); a existência de alguns OCS que incumpriram as inserções de publicidade institucional contratadas; a cedência de créditos pelo TP, SGEC e SGM TSS à DGS,

⁴⁴ Relatório n.º 99/2021, da IGF, homologado pelo MEF, em 2 de fevereiro de 2022 (Despacho n.º 42/2022-MEF).

num total de 771 mil euros, a qual não se encontrava prevista na lei, na RCM n.º 38-B/2020 e nas cláusulas dos contratos celebrados com os OCS nacionais; as despesas adicionais realizadas para contratação de serviços de agenciamento e produção (1,7 M€), que não estavam contempladas nos 15 M€ do DL n.º 20-A/2020 e da RCM n.º 38-B/2020, das quais 1,1 M€ sem autorização do membro do Governo da tutela (atualmente em processo de ratificação); as insuficiências identificadas quanto ao planeamento, acompanhamento e transparência”.

47. No contexto desta auditoria salienta-se a proposta formulada ao Governo no sentido de alterar o atual quadro normativo sobre a PIE, com enfoque no reforço do interesse/utilidade pública das campanhas, no adequado planeamento, na monitorização e prestação de contas anuais, na livre concorrência/critérios de adjudicação objetivos e na transparência e avaliação dos resultados, para garantir uma melhor otimização dos recursos públicos.

2.5 – Relatórios da Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros

48. A SGPCM desenvolveu uma plataforma informática exclusivamente para o acompanhamento e monitorização da RCM n.º 38-B/2020⁴⁵, tendo elaborado 5 relatórios trimestrais, que apresentam, de forma sucinta, todo o processo, a atividade desenvolvida, a recolha e cruzamento de dados, e a execução contratual de cada montante atribuído aos serviços e organismos para as campanhas de compra de publicidade antecipada por parte do Estado.

⁴⁵ “Medida excecional e temporária de aquisição de espaço para a difusão de ações de publicidade Institucional do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, para os Órgãos de Comunicação Social.”

3. OBSERVAÇÕES

3.1 – Sistema de gestão e de controlo interno na ERC (PIE)

49.A ERC, com vista à consecução dos objetivos previstos na LPIE, nomeadamente a concretização das competências que lhe estão atribuídas de verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência e ainda do dever de verificação da percentagem a afetar aos órgãos de comunicação social e regional de cada campanha, elaborou diversos instrumentos/mecanismos de gestão e de controlo interno, destacando-se o desenvolvimento e implementação da *Plataforma Digital* da PIE, de manuais de normas e procedimentos, para as entidades promotoras e para os serviços da ERC, e a elaboração de relatórios mensais e anuais. O exame ao sistema de gestão e controlo interno, nas diversas componentes, revelou o seguinte:

Ambiente de controlo

50.A ERC criou uma base de dados (listagem) que elenca as entidades promotoras abrangidas pela LPIE, com base na informação constante do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE)⁴⁶ e dos registos efetuados na plataforma digital⁴⁷, e na validação de uma lista dos órgãos de comunicação social regional e local.

51.Sobre esta matéria realçam-se os trabalhos desenvolvidos pela ERC com vista a manter atualizado o universo das entidades e a identificar campanhas realizadas por entidades promotoras abrangidas pela LPIE, através de comunicação dos OCS e das associações representativas do setor, e de consulta da base de dados da publicidade televisiva (*Plataforma YUMI da Markdata*).

52.Neste contexto, a ERC procurou a sensibilização das entidades promotoras através de ofícios/circulares, divulgação no site da ERC: <https://www.erc.pt/pt/fs/publicidade-institucional-do-estado> e reuniões com algumas entidades (SGPCM, DGS, Turismo de Portugal, ANSR, ANEPC, entre outras) e com associações do setor.

⁴⁶ “É um sistema de informação sobre a caracterização das entidades públicas do universo das contas nacionais, bem como a atividade social dos empregadores públicos. Integram o SIOE os órgãos de soberania e respetivos órgãos e serviços de apoio, os órgãos e serviços da administração direta, indireta e autónoma, as demais entidades das regiões autónomas e das autarquias locais, as entidades intermunicipais, as empresas do setor empresarial do Estado e dos setores empresariais regionais, municipais e intermunicipais, o Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes e outras entidades que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais, as sociedades não financeiras e financeiras públicas, bem como as demais pessoas coletivas públicas e outras entidades que integrem ou venham a integrar o sector público”.

⁴⁷ “Na primeira utilização da Plataforma, a responsável/[Entidade] pela comunicação de publicidade institucional que procede à comunicação de campanhas de publicidade institucional do Estado, deverá solicitar à ERC a criação e validação de um registo de utilizador” – cfr. e-mail da ERC, de 30 de agosto de 2022.

53. O exame dos relatórios anuais (e mensais) e dos registos da plataforma digital da PIE, e os testes de conformidade, bem como a circularização de entidades, revelam o seguinte:

- i. nem todas as entidades promotoras registaram na plataforma digital as aquisições de espaços publicitários previstas na LPIE; constataram-se divergências entre os registos efetuados no SIGO e os constantes dos relatórios anuais, no período de 2018 a 2021, resultantes essencialmente de inadequados registos na classificação económica “02.02.17 - B0.00”⁴⁸ e do facto de as despesas orçamentais serem registadas pelos valores ilíquidos; verificou-se, de um conjunto de 90 entidades que registaram campanhas de PIE na ERC, que apenas cerca de 8%⁴⁹ respeitam a entidades que integram o Sector Público Empresarial, sendo que o remanescente (cerca de 92%) corresponde a serviços da administração direta do Estado e institutos públicos;
- ii. a existência de campanhas promovidas por universidades e institutos politécnicos que foram comunicadas à ERC e incluídas nos relatórios mensais; porém, em julho de 2022, o Conselho Regulador da ERC aprovou uma informação/parecer jurídico em que, a propósito do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, se concluiu não se encontrar este abrangido pelo âmbito da aplicação da LPIE (artigo 2.º)⁵⁰, o que entendeu ser extensível às outras instituições do ensino superior, como é o caso das universidades⁵¹; muito embora a LPIE não se aplique a setores da administração pública autónoma (e.g. administração regional e local), não é totalmente pacífica a integração das instituições de ensino superior nesse domínio da administração pública, e só assim estariam excluídas da LPIE.

A alteração da LPIE pela Lei n.º 19/2023, ao incluir no seu âmbito de aplicação a Assembleia da República e várias Entidades Administrativas Independentes, torna ainda menos plausível a argumentação da ERC.

⁴⁸ Designadamente os órgãos de soberania (Assembleia da República e Presidência da República), as universidades, os institutos superiores e os institutos politécnicos com regime especial.

⁴⁹ E.g.: DocaPescas, EPAL-Empresa Portuguesa das Águas Livres, OPART-Organismo de Produção Artística, ADP-Águas de Portugal Serviços Ambientais, Águas do Vale do Tejo, Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, Centro Hospitalar Cova da Beira. O SPE integra um universo diversificado de entidades que operam em diversos setores de atividade, que se caracteriza pelo desenvolvimento de atividades relacionadas com a produção e venda de bens e serviços, embora possam servir fins sociais e/ou coletivos. Estas entidades apresentam essencialmente uma organização e uma gestão empresarial que se aproxima das organizações privadas e, como tal, com uma forte componente comercial que se sobrepõe à finalidade da PIE (e.g. OPART, organismo de produção artística em que a publicidade está relacionada com a venda de produtos ou serviços, ou seja, está relacionada com a atividade do organismo).

⁵⁰ Instituto Politécnico de Lisboa (consta dos relatórios mensais da ERC de agosto e outubro de 2021) e Instituto Politécnico de Viseu (consta do relatório mensal de dezembro de 2021).

⁵¹ Em idêntico sentido, considerou a Universidade de Coimbra que as universidades estão integradas na administração autónoma, “*atenta a autonomia que lhes é reconhecida pela CRP e concretizada pela lei, mais especificamente, e porque com maior interesse, as autonomias científica (art.º 73.º, RJIES), pedagógica (art.º 74.º, RJIES), cultural (art.º 72.º, RJIES), administrativa (art.º 110.º, RJIES) e financeira (art.º 111.º, RJIES)*” (cfr. Ofício S-001251/2022, de 18/03/2022). Também o Instituto Superior de Economia e Gestão informou que estaria excluído do “*leque de entidades mencionadas no artigo 2.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, nos termos da alínea a) do artigo 3.º da referida Lei*” (cfr. e-mail de 31/03/2022).

iii.a existência de uma adequada segregação de funções entre a atividade principal desenvolvida pela ERC, enquanto entidade reguladora, e o desenvolvimento das atribuições no âmbito da LPIE (o registo, a verificação, a fiscalização e o controlo das operações);

iv.evidentes dificuldades, transmitidas pela ERC, em identificar as campanhas que não lhe são comunicadas, em particular as que não utilizam os meios televisivos.

Em suma, não obstante o trabalho desenvolvido pela ERC, não se encontra estabilizada (identificada) a lista de entidades abrangidas pela LPIE (universo) e os critérios de registo nem sempre foram consistentes, uma vez que foram registadas na plataforma digital campanhas de PIE realizadas por entidades que, segundo a ERC, não se encontram abrangidas pela LPIE.

Processo de Avaliação do Risco

54.A ERC elaborou os instrumentos de gestão, nomeadamente os Planos e Relatórios de Atividades, não tendo, no entanto, elaborado o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, nem, conseqüentemente, estabelecido as medidas de prevenção de riscos mais adequadas que previnam a sua ocorrência, nem procedido à identificação dos riscos relativamente a cada área de atuação. Neste contexto, no âmbito das suas atribuições na LPIE, a ERC não identificou os riscos (internos e externos) e também não criou estratégias preventivas apropriadas para os mitigar.

Sistema de Informação e comunicação

55.Os testes realizados comprovaram a utilização da plataforma digital, que tem assegurado os registos efetuados pelas entidades promotoras de acordo com as orientações estabelecidas no manual específico. Refira-se que a plataforma digital de PIE entrou em funcionamento em setembro de 2016, sendo que, no hiato temporal de 16/10/2015 a 01/09/2016, as comunicações das entidades foram feitas por correio eletrónico e via CTT⁵².

56.Constatou-se ainda que a documentação de suporte⁵³ inserida na plataforma digital, definida pela ERC, fica guardada de forma permanente e acessível, sendo que os valores inseridos pela entidade promotora podem ser provisórios ou finais. Caso se verifiquem discrepâncias, podem ser

⁵²A ERC solicitava que a informação e a documentação de suporte fossem remetidas por correio registado com aviso de receção. A informação enviada pelas entidades promotoras de campanhas PIE, bem como a troca de correspondência, encontram-se arquivadas no sistema de gestão documental da ERC, *Workflow*, até 30.03.2016. Desde essa data, 01.04.2016, a documentação passou a ser arquivada no sistema de gestão documental designado *Edoclink*.

⁵³ O Guia de Procedimentos de Gestão, Análise e Avaliação das Campanhas de PIE indica como documentação de suporte: contratos, plano de meios, faturas ou outros (como pedidos de compra ou notas de encomenda). Em alguns processos remetidos ao TdC não constava toda a documentação prevista no guia.

alterados de forma a sustentar e comprovar as despesas efetuadas/aquisição de espaços publicitários⁵⁴. Neste contexto, os testes evidenciaram que a informação inserida não é suficiente e atempadamente introduzida, o que se consubstancia em limitações à verificação e fiscalização das campanhas.

57. Sobre esta matéria, o Plano de Atividades da ERC para 2022 evidencia a necessidade de uma *“Revisão informática de fundo do Portal de Publicidade Institucional do Estado, que poderá requerer orçamento, de modo a que a referida plataforma possa dar resposta à emergente quantidade e diversidade de necessidades – de celeridade, de comunicação de campanhas e respetivo escrutínio, de produção de relatórios, de categorização e exposição de informação para fazer face a pedidos e estudos de ordem diversa – que torna esta ferramenta de 2016 insuficiente”*.

Em sede de contraditório, a ERC informa que *“(…) ao longo do tempo e da aplicação da lei, o portal tem sido alvo de diversas melhorias e intervenções, de modo a adequar-se às necessidades. A mais recente intervenção no portal, por parte da empresa responsável, ainda está em curso, prevendo-se a sua conclusão a muito curto prazo. (...) A última intervenção ocorreu no período de janeiro a abril de 2023, estando atualmente a decorrer a fase de teste, após a qual entrará em funcionamento, na sua nova versão”*.

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

Atividades de Controlo

58. Os testes realizados evidenciaram a adoção de procedimentos estabelecidos em manuais para os serviços da ERC e para as entidades promotoras, que visaram assegurar o cumprimento da LPIE e a obtenção de informação que permita a tomada de decisão na verificação e fiscalização das campanhas de PIE.

59. Neste contexto, constatou-se que o manual aplicável às entidades promotoras é parco em informação, nomeadamente no que se refere aos procedimentos específicos e uniformes a implementar por todas as entidades, como sucede quanto ao valor registado no campo do *“custo global da campanha”* e quanto à documentação de suporte a enviar, não resultando outputs homogéneos, o que pode fragilizar a fiscalização e o *audit trail*.

Execução (Monitorização)

60. As operações examinadas, no quadro dos testes realizados por amostragem, revelaram inconsistência na informação registada no portal PIE e na documentação de suporte apresentada

⁵⁴ A plataforma efetua automaticamente os cálculos da percentagem investida em meios regionais/locais. São as entidades promotoras que comunicam as despesas e, caso pretendam corrigir valores, podem fazê-lo mediante a apresentação da necessária documentação de suporte. Cada campanha pode ter várias submissões.



pelas entidades promotoras, e, por vezes, nos procedimentos adotados pela ERC, realçando-se o seguinte:

- i. quanto ao “Custo global das campanhas” (aquisição de espaço publicitário), a ERC considerou em algumas situações o valor líquido e noutras o valor ilíquido (incluindo impostos, designadamente o IVA e a taxa de exibição⁵⁵); a legislação que atualmente estabelece a taxa de exibição é clara no sentido que esta só incide sobre a publicidade comercial, pelo que a mesma taxa não deveria incidir sobre a publicidade institucional.

No âmbito do contraditório, a ERC alega que: “(...) *não exclui esta possibilidade, desde que devidamente expressa na Lei e enraizada na qualidade específica destes anunciantes (as entidades abrangidas pela LPIE). Apenas se antevê a necessidade de consagração na Lei e posterior divulgação junto das entidades abrangidas pela Lei*”.

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

- ii. as faturas emitidas pelas operadoras de rádio incluem, para além das despesas com aquisição de espaço publicitário, montantes designados como “custos de difusão” (de 4%)⁵⁶.

Sobre esta matéria, a ERC informou que “*não existe no ordenamento jurídico qualquer norma que crie uma taxa semelhante, pelo que não se poderá considerar qualquer valor recebido por estes operadores como uma receita fiscal, sendo o seu recebimento uma receita das rádios que emitam faturas incluindo estes montantes*”⁵⁷ e que “*... as rádios podem estabelecer um adicional, que tecnicamente não é taxa, considerando que está inserida numa relação meramente comercial entre o anunciante e o operador*”⁵⁸.

É entendimento da ERC que este montante corresponde a um custo comercial, pelo que é uma receita das rádios, e, como tal, deve ser incluído no custo global da campanha sempre que cobrado. Apesar desta orientação, existem campanhas cuja submissão final no portal PIE e o registo das respetivas despesas evidenciam o contrário⁵⁹.

Constatou-se, pois, a existência de uma convicção generalizada da obrigatoriedade legal quanto ao pagamento deste montante perante aqueles a quem o serviço é prestado, quando

⁵⁵ O regime jurídico da Taxa de Exibição é o que consta da Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro (Lei do Cinema). A Taxa de Exibição (4%), fora já prevista na Lei n.º 2027, de 18 de fevereiro de 1948, que criou o Fundo do Cinema Nacional, e no Decreto-Lei n.º 41062, de 10 de abril de 1957, revogados pela Lei n.º 7/71, de 7 de dezembro, posterior e sucessivamente substituída pelo Decreto-Lei n.º 350/93, de 7 de outubro, pela Lei n.º 42/2004, de 18 de agosto, e pela Lei n.º 55/2012, atualmente em vigor, que estabelece os princípios da ação do Estado em favor do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais (artigo 1.º da Lei n.º 55/2012). A regulamentação da liquidação, cobrança, pagamento e fiscalização das taxas previstas na Lei do Cinema é efetuada através do Decreto-Lei n.º 74/2021, de 25 de agosto.

⁵⁶ E.g. Documento “Submissão Final” do IMT (campanha - Portal IMT online).

⁵⁷ Cfr. Ofício n.º SAI-ERC/2022/7129, de 19/08/2022.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ E.g. Documento “Submissão Final” do IRN (campanha - cartão de cidadão - renovação online).

na realidade consubstancia um mero acréscimo do preço a pagar pela prestação de um serviço.

- iii. inexistência de mecanismo de controlo para verificar se o objetivo da campanha de PIE foi atingido.

Refira-se que a entidade promotora deve fundamentar tecnicamente a escolha de meios quando não cumpre as percentagens parciais definidas no n.º 4 do artigo 8.º da LPIE. A fundamentação tem sido aceite pela ótica do critério da eficácia da divulgação, definido de acordo com o objetivo da campanha e o público-alvo, e ainda com o condicionalismo relacionado com a produção de conteúdo, que pode ser concebido para uso específico em determinado meio.

- iv. quanto a despesas realizadas ao abrigo da RCM n.º 38-B/2020, os pagamentos foram integralmente realizados de forma antecipada e aquelas só foram registadas na plataforma digital à medida que os “*créditos*” disponíveis foram utilizados em campanhas realizadas.
- v. em diversos processos registados na plataforma fora do prazo previsto na LPIE, a ERC tem adotado uma postura de sensibilização, alertando as entidades para a necessidade do cumprimento do prazo definido na lei⁶⁰, sendo que noutros processos comunicou ao TdC como situação de incumprimento.

Sobre esta matéria, a ERC refere que tem dado prioridade e especial atenção aos procedimentos de verificação do cumprimento da afetação de verbas aos meios regionais/locais, nos termos previstos no artigo 8.º da LPIE.

- vi. detetaram-se situações em que o pagamento ocorreu antes do registo prévio da despesa na ERC, tendo também sido identificadas entidades cujas despesas foram indevidamente classificadas na rubrica e alínea orçamental da publicidade institucional⁶¹, contrariando as instruções da DGO.

61. Em resultado das situações elencadas, considera-se que o sistema de controlo interno adotado pela ERC, no âmbito da aplicação da LPIE, é “regular”⁶², não sendo, no entanto, suficientemente

⁶⁰ Contactos telefónicos, mensagens de correio eletrónico, ofícios e outros.

⁶¹ E.g. Força Aérea Portuguesa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial, Gabinete de Prevenção e Investimentos de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários.

⁶² Na escala: Deficiente; Regular; Bom.



robusto para assegurar, com eficácia e eficiência, a fiscalização da execução de investimentos em aquisição de publicidade institucional e deteção de situações de incumprimentos.

3.2 – Apreciação sobre a aplicação da LPIE

62. Decorridos cerca de 7 anos após a entrada em vigor da redação da lei que regula a PIE, constatam-se, em várias normas do seu articulado, situações de difícil interpretação ou que condicionam a sua execução, e que colocam a dúvida sobre se o texto legal expressa adequadamente a vontade do legislador, com implicações nas diversas fases do processo, nomeadamente na aquisição de serviços, na comunicação e transparência, no registo, na verificação e na fiscalização.

63. No relatório IGF referido supra foram formuladas, designadamente, recomendações ao Governo *“com enfoque no reforço do interesse/utilidade público/a das campanhas, no adequado planeamento, na monitorização e prestação de contas anuais, na livre concorrência/critérios de adjudicação objetivos e na transparência e avaliação dos resultados, para garantir uma melhor otimização dos recursos”*. Na presente auditoria, atento o seu objetivo, identificaram-se insuficiências, lacunas e fragilidades, que condicionam a adequada aplicação da LPIE, quer pelas entidades promotoras quer pela ERC, no planeamento, na monitorização, na verificação e no *audit trail*.

64. Assim, torna-se desde logo indispensável interpretar o artigo 10.º da LPIE, determinando as situações nele juridicamente enquadráveis, atento nomeadamente o referido no n.º 2, ao exigir que, para além das infrações à LPIE (n.º 1.º do artigo 7.º e n.º 1.º do artigo 8.º), também tenha ocorrido o pagamento da correspondente despesa para que os respetivos factos sejam comunicados ao TdC. Sobre esta matéria, importa referir que, da forma como esse n.º 2 do artigo 10.º foi redigido, é de considerar não bastar que ocorra uma violação do n.º 1 do artigo 7.º ou do n.º 1 do artigo 8.º da LPIE e o pagamento da correspondente despesa, sendo necessário que se verifique cumulativamente o incumprimento de ambas as normas para que o referido n.º 2 seja aplicável.

65. Refira-se ainda que a ERC não tem interpretado assim a lei, uma vez que tem participado ao TdC casos em que ocorreu apenas o incumprimento de uma daquelas normas (e o pagamento). Todavia, considera-se ser esta a interpretação mais consentânea com o texto da lei, designadamente quando o n.º 2 do artigo 10.º insere o segmento *“sem que a respetiva despesa esteja antecipadamente registada na ERC e sem que esteja cumprido o disposto no artigo 8.º”*⁶³.

⁶³ O legislador utilizou “e” e não “ou”, o que fundamenta a ideia de cumulação e não de alternativa.

66. Acresce referir que o n.º 2 do artigo 10.º deixa claro que o cumprimento do artigo 8.º nele mencionado se refere à percentagem a afetar aos órgãos de comunicação de cariz regional ou local em cada campanha, isto apesar de o n.º 1 do mesmo artigo referir depois o n.º 4 do artigo 8.º, e não o seu n.º 1, o que se afigura tratar-se de um manifesto lapso do legislador. Desde logo porque o n.º 1 se refere a uma só percentagem, enquanto o n.º 4 contém várias percentagens, que são uma decorrência ou discriminação (por tipos de órgãos de comunicação social) da percentagem global de 25% estabelecida no n.º 1. Depois porque a percentagem estabelecida no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE é completamente imperativa e estritamente aplicável, enquanto as percentagens referidas no n.º 4 do mesmo artigo comportam algumas exceções.

67. Realça-se ainda que a LPIE não concretiza o que é elegível como documentação de suporte. Por essa razão a ERC solicita documentos que se possam perfilar como relevantes para o efeito de sustentar e comprovar as despesas efetuadas/aquisição de espaços publicitários⁶⁴.

Em sede de contraditório, a ERC destaca a interpretação do artigo 7.º sobre o prazo de comunicação das campanhas, referindo que *“(...) a comunicação apresentada pela entidade promotora à ERC poderá não corresponder aos valores finais, os quais serão ou não executados no decorrer da campanha e até à sua conclusão. Na experiência prática da ERC, apenas as faturas constituem o documento final comprovativo das aquisições efetuadas, que obrigatoriamente devem discriminar a despesa por meio/órgão de comunicação social. Todavia, a apresentação de faturas implica, por si, que a campanha está em curso. Tal pode colocar determinada entidade promotora, caso se verifique o incumprimento do artigo 7.º e do artigo 8.º, numa situação de colisão com o disposto na Lei, de acordo com o número 2 do artigo 10.º, uma vez que estará condicionada no que respeita ao pagamento de serviços de publicidade já adquiridos e concretizados. Pelo que antecede, deverá ser clarificado o que se exige concretamente em matéria de documentação de suporte, bem como eventual reformulação do dever em si e do prazo estipulado”*.

Acrescenta que *“(...) nos termos do artigo 10.º da LPIE, compete à ERC verificar o cumprimento de um conjunto de deveres que impendem sobre os “anunciantes” que não são seus regulados. Trata-se do exercício da supervisão exercido através de um controlo prévio sem que o supervisor/regulador tenha efetivos poderes de regulação ou supervisão sobre os destinatários dos deveres de comunicação e de transparência, e de aplicação da percentagem a afetar aos OCS regional e local”*. Refere ainda que *“(...) a ERC está vocacionada para o exercício da supervisão sobre os seus regulados e não sobre as entidades previstas no artigo 2.º da LPIE, i.e., serviços da administração direta do Estado, institutos públicos ou entidades que integram o setor público empresarial, o que condiciona, nesta sede, a atuação desta entidade reguladora”*.

Não obstante o referido, pelos novos artigos 10.º-A e 12.º-A da LPIE, a ERC passou a dispor de competência contraordenacional em relação às violações dos artigos 7.º e 8.º desta lei.

68. Neste contexto, constataram-se evidentes dificuldades da ERC em obter, atempadamente, informação documentada, decorrente da aquisição de espaços publicitários previstos, bem como de comprovativos dos pagamentos aos OCS, por alegadamente a LPIE não atribuir à ERC, enquanto entidade fiscalizadora, poder sancionatório ou de cobrança de coimas, ou outras penalizações nas situações de incumprimento. Sobre esta matéria, a ERC considera que a obrigação da comunicação das campanhas no prazo de 15 dias suscita dificuldades na obtenção de documentos de suporte e comprovativos da despesa, como as faturas. Acresce que a ERC tem sensibilizado as entidades no sentido de planearem a distribuição e custos com a antecedência

⁶⁴ O Guia de Procedimentos de Gestão, Análise e Avaliação das Campanhas de Publicidade Institucional do Estado indica como documentação de suporte: contratos, plano de meios, faturas ou outros (como pedidos de compra ou notas de encomenda).



adequada, os quais devem constar do seu plano de atividades, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da LPIE.

No âmbito do contraditório, e em relação a eventual recomendação nesta matéria, a ERC informa que *“(...) o estabelecimento de uma disposição desta natureza: 1. Gerará amplo ruído através de uma pluralidade significativa de comunicações avulsas e de aquisições isoladas (inclusive de pequenos anúncios); 2. Comporta um elevado encargo administrativo para a ERC mas também para os órgãos de comunicação social (OCS), que passariam a ter de comunicar cada aquisição, como também avaliar a natureza administrativa da entidade promotora com vista a compreender se a mesma está abrangida pela LPIE; 3. Os OCS não detêm informação sobre as campanhas na sua totalidade, pelo que as respetivas comunicações poderão gerar amplo ruído face à real utilidade para a respetiva monitorização/controlo de campanhas; 4. Refere-se também, neste ponto, “outras entidades”, que cumpre esclarecer uma vez que o presente relato sugere que a lei cinja a comunicação da aquisição de espaços publicitários efetuados apenas a OCS”.*

A ERC sobre esta matéria refere ainda que *“(...) caso se entenda de manter o estabelecimento da referida medida, propõe-se que a mesma possa ser realizada em articulação com as associações do setor. Estas entidades seriam responsáveis por coligir informação recebida dos OCS e, a períodos regulares (frequência semestral), transmitiriam a informação sistematizada à ERC para esta última apurar eventuais campanhas não comunicadas”.*

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações.

69. Relativamente ao cumprimento do artigo 8.º, importa ainda referir que a LPIE estabelece no seu artigo 3.º os conceitos de órgãos de comunicação social regional ou local e também de meios de comunicação social regional ou local. Na auditoria constatou-se que, em algumas campanhas, são considerados para o custo global das mesmas outros meios, nomeadamente os *outdoors*, rede multibanco, redes sociais, OLX, NIT (cfr. Anexo 5).

A ERC considera que o montante a ter em conta, para o cálculo das campanhas previstas na LPIE, não se limita aos meios de comunicação social no geral (televisão, rádio, imprensa, divulgação por via de suportes eletrónicos/digitais), antes estende o seu escopo a espaços publicitários de qualquer tipo, desde que esteja estabelecida uma relação de aquisição onerosa. Acrescenta que restringir a PIE àquela que é meramente realizada em órgãos de comunicação social teria um efeito claramente prejudicial aos objetivos visados pela lei e que seguir outro entendimento significaria excluir da obrigatoriedade de comunicação de campanhas um conjunto muito relevante de ações/montantes publicitários, diminuindo a obrigatoriedade de investimento em órgãos de comunicação social regionais e locais.

Todavia, a alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º da LPIE impede a adesão a essa interpretação sustentada pela ERC, ao não permitir a realização de ações de publicidade institucional em publicações que não integrem o conceito de *“imprensa”*. Ora, tal conceito encontra-se definido no n.º 1 do artigo 9.º da Lei de Imprensa⁶⁵ e compreende *“todas as reproduções impressas de textos ou imagens*

⁶⁵ Aprovada pela Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, cuja última alteração consta da Lei n.º 78/2015, de 29 de julho.



disponíveis ao público, quaisquer que sejam os processos de impressão e reprodução e o modo de distribuição utilizado”⁶⁶.

Assim sendo, estariam abrangidas pela proibição da alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º, por exemplo, a publicidade em Mobiliário Urbano Para Informação (MUPI) e na Rede Multibanco, veículos publicitários que nunca poderão integrar o conceito de imprensa, mesmo numa aceção mais atualizada.

No que respeita aos meios digitais, se não existirá dúvida de que os jornais, revistas, rádios e canais de televisão em formato digital ainda integram o conceito de imprensa, já quanto a outras formas de divulgação efetuadas por meios eletrónicos, como as redes sociais (*Youtube, Facebook, etc.*), se afigura encontrarem-se fora do âmbito daquele conceito, apenas o podendo integrar em sede de alteração legislativa.

Em sede de contraditório, a ERC alega que, apesar do disposto no artigo 6.º, n.º 2, alínea d), da LPIE (refere-se a publicações que não integrem o conceito de imprensa: mupi’s, rede multibanco e outros), haverá novas formas de publicação que devam integrar o conceito de imprensa, tal como é definido no artigo 9.º da Lei n.º 12/99, de 13 de janeiro (Lei de imprensa).

Acrescentam ainda que “(...) meios como as redes sociais configuram um veículo que, cada vez mais, concorre à receita publicitária dos OCS, sendo a robustez financeira daqueles meios face ao advento do digital um desafio amplamente reconhecido, com consequências para a qualidade de informação e da democracia.

Para além disso, o cumprimento das regras de comunicação e transparência tem um encargo administrativo não despiciente para as entidades promotoras. Ou seja, uma derrogação da obrigatoriedade da comunicação sobre meios que não sejam OCS consiste, indiretamente, num incentivo a que as entidades promotoras privilegiem veículos publicitários fora da comunicação social”. Concluem referindo que “(...) seria importante, a nosso ver, refletir e clarificar este aspeto numa futura alteração ao diploma”.

O TdC regista a informação prestada, pelo que a situação será seguida em sede de acompanhamento de recomendações. A Lei n.º 19/2023 não contemplou esta questão.

70. Acresce ainda referir que a ERC reportou, na auditoria, que as entidades promotoras têm aludido a dificuldades no investimento nos meios regionais/locais em campanhas de valor reduzido, uma vez que facilmente é atingido o patamar dos 5.000€, o que obriga a efetuar investimentos adicionais em meios regionais e locais.

Desta forma, entende-se que no atual quadro legislativo, só a publicidade institucional realizada em OCS deve ser considerada para efeitos do custo global referido no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE.

3.3 – Processos Enviados pela ERC ao TdC por incumprimento da LPIE

71. A ERC remeteu ao TdC situações que indiciam o incumprimento dos deveres de comunicação e transparência, bem como do dever de afetar aos OCS locais uma percentagem do custo global de

⁶⁶ Para além da definição legal, o n.º 2 da Lei de Imprensa exclui a priori “os boletins de empresa, relatórios, estatísticas, listagens, catálogos, mapas, desdobráveis publicitários, cartazes, folhas volantes, programas, anúncios, avisos, impressos oficiais e os correntemente utilizados nas relações sociais e comerciais”.

cada campanha de PIE, e que envolvem 14 entidades promotoras, 16 processos e 39 campanhas (12 campanhas em 2015/2016; 2 em 2016; 2 em 2018; 5 em 2018/2019; 3 em 2019; 3 em 2020; 10 em 2020/2021; 1 em 2021; e 1 em 2021/2022) [Anexo 6].

72.O exame dos processos de incumprimento remetidos pela ERC revelou o seguinte:

- i. a documentação resume-se, em geral, ao ofício que comunica a situação de incumprimento juntamente com uma informação elaborada pelo técnico da ERC, ficando em falta a documentação de suporte da campanha, bem como as evidências das situações de incumprimento, designadamente as referidas nos artigos 7.º e 8.º da LPIE.
- ii. encontrava-se, assim, em falta a documentação de suporte em que se baseou a decisão de incumprimento, sendo certo que a obtenção de prova suficiente e apropriada dos respetivos factos reveste papel fundamental para atempadamente se efetuar o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

Neste contexto, os processos enviados ao TdC não se encontravam devidamente instruídos, organizados e tramitados, com indicação dos factos relativos a:

- entidades promotoras: informação/proposta para a aquisição de espaço publicitário, com autorização da despesa (fundamentação da despesa; indicação das campanhas a desenvolver; datas previstas; custo global previsto); plano de meios, com fundamentação dos critérios de adjudicação, bem como da distribuição da publicidade pelos vários meios de comunicação social local e regional; faturas; pedido de autorização de pagamento;
 - ERC: evidência do registo da campanha na plataforma; documentação de suporte à tramitação do processo; informação fundamentada sobre o exame da documentação, bem como da decisão de incumprimento; contraditório da entidade promotora.
- iii. em 4 comunicações, a ERC apenas indica a violação do n.º 1 do artigo 7.º ou do n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, sendo que, como se concluiu, o n.º 2 do artigo 10.º da mesma Lei exige, para que exista infração financeira, o incumprimento cumulativo daquelas duas normas⁶⁷.

Neste contexto, constatou-se na auditoria que as situações de incumprimento do n.º 1 do artigo 7.º da LPIE, em que os limiares do investimento se situavam abaixo dos 15 m€, e atualmente abaixo dos 5 m€, não foram comunicadas ao TdC, fazendo a ERC uma advertência às entidades promotoras.

⁶⁷ Campanhas da Autoridade Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (Natal 2016/Ano Novo 2017), Docapesca – Portos e Lotas, S.A., e Autoridade de Gestão do Programa Operacional Mar 2020.

- iv. numa situação que a ERC considerou como uma só campanha, mas que na realidade corresponde a 12 campanhas publicitárias distintas, sucedendo que duas delas foram realizadas antes da entrada em vigor da LPIE⁶⁸ e que, das restantes 10 campanhas, apenas uma apresenta um valor superior ao limite então vigente de 15.000€, sendo que, relativamente a esta, o procedimento de apuramento de infração financeira sancionatória prescreveu antes do início da presente auditoria, uma vez que tal campanha foi realizada em dezembro de 2015⁶⁹;
- v. em 2 situações, respeitantes a campanhas realizadas no âmbito da RCM n.º 38-B/2020, o Governo considerou que a própria Resolução assegurava o cumprimento do n.º 1 do artigo 8.º, mas a ERC entendeu que cada campanha individual devia também assegurar o cumprimento daquele normativo, sendo que não se considera, nestes casos, que esteja inequivocamente demonstrado o incumprimento daquela norma⁷⁰;
- vi. numa outra situação, o pagamento da campanha ocorreu já depois do registo da mesma na ERC, pelo que neste caso não há lugar à aplicação do n.º 2 do artigo 10º da LPIE⁷¹.

73. Assim, dos 16 processos supra referidos, considerou-se que em 8 deles existiam os requisitos necessários para que se procedesse ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, pelo que, para o efeito, se solicitou o envio da correspondente documentação a cada entidade pública promotora relativamente às respetivas campanhas publicitárias⁷².

74. Refira-se ainda que, relativamente às comunicações da ERC abrangidas pela presente auditoria, o prazo de prescrição referido na alínea anterior se suspendeu em 6 de maio de 2021, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTdC.

⁶⁸ Cfr. artigo 394.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que alterou o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE.

⁶⁹ OPART – Organismo de Produção Artística, E.P.E..

⁷⁰ Direção-Geral de Saúde (Campanha COVID-19) – ex-Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, atualmente Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e Ação Climática.

⁷¹ Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (Campanha Natal 2018, Ano Novo 2019).

⁷² Algumas denúncias apresentadas pela ERC abrangem mais de uma campanha de PIE realizada pela mesma entidade e algumas entidades foram objeto de várias denúncias.



3.4 – Eventuais Infrações Financeiras

75. Do exame dos processos com situações de incumprimento que podem configurar eventuais infrações financeiras resultam as que se passa a apreciar.

AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, I.P.

Campanha “ *Divulgação de Âmbito Nacional de Informação Relevante Relativa a Projetos PRR* ”

76. A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (AMA) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “ *Divulgação de Âmbito Nacional de Informação Relevante Relativa a Projetos PRR*”, a qual decorreu entre 27 de setembro e 3 de outubro de 2021. A despesa foi autorizada em 24 de setembro de 2021 pela Presidente do Conselho Diretivo da AMA, Maria de Fátima Vieira de Andrade e Sousa Madureira, no uso da delegação de competências⁷³, cifrando-se o custo total previsto na importância de 12.541,32€.

77. A campanha publicitária foi adjudicada à Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP), tendo sido dispensada a celebração de contrato escrito. O pagamento, no montante de 12.953,22€, foi realizado em 17 de novembro de 2021⁷⁴, tendo sido autorizado pela Diretora do Departamento de Administração Geral da AMA, Ana Lúcia Ferreira Pimenta em 16 de novembro de 2021. A AMA comunicou a campanha à ERC em 9 de dezembro de 2021.

78. A ERC denunciou⁷⁵ esta situação ao TdC em 9 de fevereiro de 2022, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto nos n.ºs 1 dos artigos 7.º e 8.º e no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão não foi afeto qualquer valor aos OCS regional ou local, contrariando o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE. A aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, pelo que não foi respeitado o n.º 1 do artigo 7.º da LPIE, mas foi efetuado o pagamento do espaço publicitário adquirido.

79. Assim, considera-se que a situação supra constitui infração financeira sancionatória, pela “ *violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)*”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo os responsáveis

⁷³ Cfr. Deliberação n.º 1221/2020, publicada no DR, 2.ª Série, de 2 de dezembro de 2020.

⁷⁴ Cfr. Pedido de Autorização de Pagamento - PAP n.º 2000000366.

⁷⁵ Processo n.º 56/2022-PD.



os autorizadores da despesa e do pagamento em causa, Maria de Fátima Vieira de Andrade e Sousa Madureira e Ana Lúcia Ferreira Pimenta.

Em sede de contraditório institucional, o atual Presidente do Conselho Diretivo da AMA informa que: *“(…) A complexidade e falta de clareza de alguns dos conceitos e articulações da LPIE têm sido alvo de críticas desde a sua entrada em vigor em 2015, o que pode levar a interpretações dúbias e gerar incertezas quanto à forma correta de aplicação da lei pelas entidades promotoras. Em particular, as normas relacionadas com a aquisição de serviços e os deveres de comunicação e transparência geram situações de difícil interpretação, o que pode dificultar o cumprimento desses deveres pelas entidades públicas e resultar em efeitos prejudiciais”.*

Refere ainda que *“(…) com o objetivo de apurar todos os fatos que fundamentaram os procedimentos e evitar futuros incumprimentos, o Conselho Diretivo da Agência para a Modernização Administrativa decidiu, em 14 de abril de 2023, instaurar um inquérito às unidades orgânicas envolvidas no procedimento de preparação da decisão de contratar (…) bem como “(…) garantir a transparência e conformidade legal de procedimentos desta natureza (…)”.*

Em sede de contraditório, a respondente Ana Lúcia Ferreira Pimenta junta documentos e informa que a intervenção que teve neste processo resumiu-se ao seguinte: *“1. Emissão de Cabimento, de acordo com o pedido efetuado pela Direção de Comunicação; 2. Emissão do Compromisso, na adjudicação do serviço; 3. Pagamento das duas faturas recebidas, após devidamente validadas pela Gestora de Contrato, conforme fluxo retirado do sistema de gestão documental (documento 3), garantido esta, que se encontravam asseguradas as formalidades legais necessárias para se poder proceder ao pagamento das mesmas”.*

Refere ainda que *“(…) nenhum dos intervenientes neste processo, responsável pela Direção de Comunicação, responsável pela Equipa de Conteúdos, e simultaneamente gestora do contrato, e responsável pelo Gabinete Jurídico me alertaram para qualquer situação que estivesse em desconformidade com a lei, nem me informaram das comunicações remetidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, bem como das respetivas respostas e procedimentos subsequentes (…)”.*

Menciona que *“(…) nunca fui devidamente e atempadamente informada de quaisquer irregularidades nem alertada para as consequências possíveis que eram conhecidas pelos restantes intervenientes no processo e que lhe foi ocultada informação relevante, e que caso tivesse tido conhecimento da mesma, nunca teria autorizado o pagamento das faturas em causa até que todas as irregularidades se encontrassem sanadas. Solicita ainda que se tenha “(…) em consideração que não houve lesão para o erário público, nem dolo na minha conduta (…)” e que a infração seja relevada.*

A respondente Maria de Fátima Vieira de Andrade e Sousa Madureira refere na sua resposta que o investimento em publicidade institucional na RTP encontra-se excluído da obrigação de afetação do investimento em publicidade institucional nos órgãos de comunicação social regionais e locais e por isso o incumprimento daquela obrigação não constitui infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.

Note-se que o artigo 8.º da LPIE estabelece dois tipos de percentagens: primeiro, no n.º 1, a percentagem do valor global da campanha que deve ser afeto a órgãos de comunicação de âmbito regional e local (25%); depois, no n.º 4, a forma como esses 25% devem ser repartidos entre os vários tipos de OCS regionais e locais. Ora, a questão da relevação do valor afeto à RTP respeita às percentagens referidas no n.º 4 e não à do n.º 1, sendo o incumprimento desta última que está em causa na infração financeira que foi imputada. Neste ponto, não assiste razão à respondente.

Refere ainda a respondente que os fatos relatados não indiciam conduta dolosa da sua parte da Respondente e que nunca lhe foram formuladas pelo Tribunal de Contas quaisquer recomendações nesta matéria.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar as responsabilidades por infração financeira.



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Campanha “ *Novo Regime de Trabalhadores Independentes* ”

80. O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “ *Novo Regime de Trabalhadores Independentes*”, a qual decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019. A despesa foi autorizada em 24 de outubro de 2018 e em 31 de outubro de 2018, respetivamente, pela Secretária de Estado da Segurança Social, Cláudia Sofia de Almeida Gaspar Joaquim, e pelo Secretário de Estado do Orçamento, João Rodrigo Reis Carvalho Leão, sobre proposta que lhes fora apresentada pelo ISS em 23 de outubro de 2018. O ISS comunicou a campanha à ERC cifrando-se o custo total previsto na importância de 112.478,29€.
81. Em 4 de dezembro de 2018, a campanha publicitária foi adjudicada à Nova Expressão Planeamento de Media e Publicidade, S.A., pelo Presidente do Conselho Diretivo do ISS, tendo o contrato escrito sido celebrado em 7 de dezembro de 2018. O ISS celebrou ainda contratos de aquisição de espaço publicitário com vários OCS (outubro e novembro de 2018, e em janeiro de 2019) para divulgação da mesma campanha. Foram também celebrados contratos para divulgação da campanha na Rede Multibanco e em Mobiliário Urbano Para Informação (MUPI).
82. Os pagamentos relativos à campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 e em março de 2019 e totalizaram o montante de 162.723,70€, dos quais 100.796,68€ foram pagos à Nova Expressão Planeamento de Media e Publicidade, S.A., com o remanescente a ser pago a OCS, incluindo os regionais e os locais, cabendo a estes em conjunto o valor de 15.675,96€.
83. Os pagamentos em causa, efetuados em 2018 e 2019, que constam de vários PAP e foram autorizados, no uso de competências delegadas/subdelegadas, por várias dirigentes intermédias do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, concretamente, e conforme os casos, Susana Isabel Filipe de Oliveira, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos, Alexandra Isabel Lima Pinto, Sandra Paula da Silva Lóia Henriques e Cláudia Maria Rosado Figueiredo. O ISS procedeu à comunicação da campanha à ERC em 22 de janeiro de 2020.
84. A ERC denunciou⁷⁶ esta situação ao TdC em 2 de março de 2020, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto do n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE⁷⁷, e a aquisição do

⁷⁶ Processo n.º 92/2020-PEQD.

⁷⁷ O espaço publicitário adquirido a órgãos de comunicação social considerados regionais ou locais ascende a 7,5% do custo total da campanha (ou a 8,3%, caso não se considerasse o custo da publicidade realizada em MUPI ou Rede Multibanco).

espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE. No entanto, foi realizado o pagamento do espaço publicitário adquirido.

85. Assim, considera-se que a situação descrita constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo responsáveis as autorizadas dos pagamentos em causa, Susana Isabel Filipe de Oliveira, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos, Alexandra Isabel Lima Pinto, Sandra Paula da Silva Lóia Henriques e Cláudia Maria Rosado Figueiredo.
86. Quanto aos autorizados da despesa, tratando-se de membros do Governo, a sua responsabilidade financeira encontra-se excluída nos termos do n.º 2 do artigo 61.º da LOPTdC, por não se verificar nenhuma das circunstâncias previstas nos n.ºs. 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 de fevereiro de 1933.

Em sede de contraditório, Alexandra Isabel Lima Pinto, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos, Susana Isabel Filipe de Oliveira, Sandra Paula da Silva Lóia Henriques e Cláudia Maria Rosado Figueiredo referem que o relato não indicou se os atos dos quais resulta a imputação de responsabilidades financeiras foram praticados com dolo ou se apenas se verificaram comportamentos meramente negligentes e que a Plataforma da ERC para registo das campanhas de publicidade institucional do Estado acabava de ser disponibilizada quando foi realizada pelo ISS a Campanha Publicitária “*Complemento Solidário para Idosos*” e o respetivo Manual apenas foi disponibilizado em 2018. Acrescentam que a LPIE contém normas de difícil interpretação que dificultam o seu cumprimento.

Referem ainda que a organização do ISS assegura a segregação de funções e o cumprimento das formalidades legais anteriores ao pagamento; tal sistema leva a que, na fase de pagamento, se pressupõe que todos os trâmites legais foram respeitados nas fases anteriores, dada a impossibilidade de quem autoriza os pagamentos escrutinar, nessa fase da despesa, todos os documentos e processos submetidos para pagamento. Alguma ilegalidade que possa ter ocorrido não resultou em qualquer prejuízo para o Estado. Consideram que no caso em apreço não se verificou dolo, nem sequer negligência, pois o que ocorreu foi um erro sobre a ilicitude da conduta, que nas várias auditorias realizadas ao ISS nunca foi formulado qualquer reparo ou recomendação sobre a matéria em causa e que se verificam os requisitos legais para que a infração financeira, a existir, possa ser relevada pelo TdC, o que solicitam.

Acrescentam ainda que “(...) *deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade (...)*, o facto de “(...) *a ERC ainda se encontrava em processo de estabelecer os seus procedimentos e políticas internas, o que conduziu a que os departamentos do ISS, IP não estivessem cientes do novo procedimento e, consequentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações*”.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.



Campanha “ *Complemento Solidário para Idosos* ”

- 87.O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “ *Complemento Solidário para Idosos*”, a qual decorreu em novembro de 2016.
- 88.A correspondente despesa foi autorizada em 25 de outubro de 2016 pelo Presidente do Conselho Diretivo do ISS, Rui Manuel Batista Fiolhais, precedida de parecer favorável da Secretária de Estado da Administração e do Emprego Público, emitido em 17 de outubro de 2016.
- 89.Em 9 de novembro de 2016, a campanha publicitária foi adjudicada à Nova Expressão Planeamento de Media e Publicidade, S.A., pelo Presidente do Conselho Diretivo do ISS, tendo o contrato escrito sido celebrado em 11 de novembro de 2016.
- 90.Os pagamentos relativos à campanha tiveram lugar em dezembro de 2016 e totalizaram o montante de 90.760,83€, sendo realizados através das autorizações de pagamento (PAP) n.ºs 27280 e 28065, autorizadas, no uso de competências delegadas/subdelegadas, pelas dirigentes do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, Maria João Pinela Dâmaso de Sousa, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos, Aida Maria Pereira da Costa e Maria João Pinela Dâmaso de Sousa.
- 91.A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo ISS à ERC em 2 de fevereiro de 2017. A ERC denunciou⁷⁸ esta situação ao TdC em 23 de março de 2017, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
- 92.Com efeito, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.
- 93.Assim, considera-se que a situação descrita constitui uma infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa, Rui Manuel Batista Fiolhais, e as autorizadas dos pagamentos em causa, Maria João Pinela Dâmaso de Sousa, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos, Aida Maria Pereira da Costa e Maria João Pinela Dâmaso de Sousa.

⁷⁸ Processo n.º 51/2017-PEQD.



Nas suas respostas, Aida Maria Pereira da Costa, Maria João Pinela Dâmaso de Sousa, Cláudia Lopes de Almeida Girão Santos e Rui Manuel Batista Fiolhais referem que as eventuais infrações financeiras sancionatórias resultantes da Campanha Publicitária “*Complemento Solidário para Idosos*”, cujos factos relevantes ocorreram em 2016, teriam prescrito, o mais tardar em 28 de dezembro de 2021, data anterior ao início da presente auditoria. Acrescentam que o relato não indicou se os atos dos quais resulta a imputação de responsabilidades financeiras foram praticados com dolo ou se apenas se verificaram comportamentos meramente negligentes. A Plataforma da ERC para registo das campanhas de publicidade institucional do Estado acabava de ser disponibilizada quando foi realizada pelo ISS a Campanha Publicitária “*Complemento Solidário para Idosos*” e o respetivo Manual apenas foi disponibilizado em 2018. Acresce que a LPIE contém normas de difícil interpretação que dificultam o seu cumprimento. A organização do ISS assegura a segregação de funções e o cumprimento das formalidades legais anteriores ao pagamento; tal sistema leva a que, na fase de pagamento, se pressupõe que todos os trâmites legais foram respeitados nas fases anteriores, dada a impossibilidade de quem autoriza os pagamentos escrutinar, nessa fase da despesa, todos os documentos e processos submetidos para pagamento. Alguma ilegalidade que possa ter ocorrido não resultou em qualquer prejuízo para o Estado. Consideram que no caso em apreço não se verificou dolo, nem sequer negligência, pois o que ocorreu foi um erro sobre a ilicitude da conduta. Referem ainda que nas várias auditorias realizadas ao ISS nunca foi formulado qualquer reparo ou recomendação sobre a matéria em causa. Verificam-se os requisitos legais para que a infração financeira, a existir, possa ser relevada pelo TdC, o que solicitam.

Sobre os argumentos apresentados pelos respondentes relativos à prescrição, também referida pela atual presidente do Conselho Diretivo do ISS, diga-se que na campanha do ISS “*Complemento Solidário para Idosos*” os factos relevantes (autorização da despesa e pagamentos) ocorreram em 28 de outubro e em dezembro de 2016, respetivamente. De acordo com a legislação aplicável, e considerando a primeira das datas indicadas, a prescrição ocorreria em 5 de abril de 2022, porque ao prazo de 5 anos é necessário adicionar a suspensão de 160 dias do prazo, resultante da legislação Covid⁷⁹. Como a auditoria se iniciou em 6 de maio de 2021, quando foi enviada a primeira comunicação à ERC, ocorreu então a suspensão prevista no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, que se manteve até à audição dos responsáveis, em 21 de abril de 2023, porque inferior a dois anos. Em 22 de abril de 2023 voltou a correr o prazo da prescrição ou, mais exatamente, os 334 dias que ainda faltava decorrerem, pelo que a prescrição ocorrerá em 21 de março de 2024.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

⁷⁹ Cfr. Leis n.ºs 1-A/2020, de 19 de março (sucessivamente alterada), e 16/2020, de 29 de maio; e Leis n.ºs 4-B/2021, de 1 de fevereiro, e 13-B/2021, de 5 de abril.



DIREÇÃO-GERAL DE SAÚDE

Campanha “*Inverno 2018/2019*”

94.A Direção-Geral de Saúde (DGS) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “*Inverno 2018/2019*”, a qual decorreu entre 26 de novembro de 2018 e 8 de dezembro de 2018. A despesa foi autorizada em 31 de agosto de 2018 pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas, sendo o custo total então previsto de 88.931€.

95.Posteriormente à autorização da despesa todo o processo foi conduzido, através de contrato de mandato administrativo, pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (SPMS, E.P.E.), até à celebração do contrato. A campanha publicitária foi adjudicada à BBZ – Publicidade e Marketing, S.A., tendo o respetivo contrato sido celebrado em 6 de novembro de 2018⁸⁰.

96.O pagamento à BBZ, no montante de 75 861,48€, foi realizado em 21 de dezembro de 2018, através do PAP n.º 1000000707, tendo sido autorizado pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas. A aquisição do espaço publicitário foi comunicada pela DGS à ERC em 22 de fevereiro de 2019.

97.A ERC denunciou⁸¹ esta situação ao TdC em 4 de abril de 2019, por considerar que ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.

98.Efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.

99.Assim, considera-se que a situação descrita constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo responsável a autorizadora da despesa e do pagamento em causa, Maria da Graça Gregório de Freitas.

⁸⁰ O caderno de encargos indicava dois Lotes (Lote 1 – Conceção Criativa e Lote 2 – Serviço de Aluguer de Meios de Difusão), mas sem discriminação de preço para cada um. O contrato também não discrimina.

⁸¹ Processo 65/2022-PD.



Campanha “*Vacinação contra a Gripe*”

100. A DGS promoveu também uma campanha publicitária que denominou de “Vacinação contra a Gripe”, a qual decorreu de 1 a 7 de outubro e de 19 a 25 de novembro de 2018. A despesa foi autorizada em 6 de agosto de 2018 pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas, sendo o custo total então previsto de 135.604,34€.
101. Posteriormente à autorização da despesa todo o processo foi conduzido, através de contrato de mandato administrativo, pelos SPMS, E.P.E., até à celebração do contrato.
102. A campanha publicitária foi adjudicada à BBZ – Publicidade e Marketing, S.A., pelo preço de 110.247,43€ acrescido de IVA (o que corresponde a 135.604,34€), tendo o respetivo contrato sido celebrado⁸² em 25 de setembro de 2018. O pagamento à BBZ, no montante de 110 730,34€, foi realizado através do PAP n.º 1000000697, autorizado em 19 de dezembro de 2018 pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas.
103. A aquisição do espaço publicitário foi comunicada pela DGS à ERC em 22 de fevereiro de 2019⁸³. A ERC denunciou esta situação ao TdC em 4 de abril de 2019⁸⁴, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
104. Na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.
105. Assim, considera-se que a situação supra constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo responsável a autorizadora da despesa e do pagamento em causa, Maria da Graça Gregório de Freitas.

⁸² O contrato identifica dois lotes, tendo o Lote 1 (Serviços de conceção criativa e de produção) o preço de 20.000,60€ e o Lote 2 (Serviços de aluguer de meios de divulgação) o preço de 90.246,83€, acrescidos de IVA. Assim sendo, só o Lote 2 corresponde efetivamente à aquisição de espaço publicitário.

⁸³ O valor de aquisição de espaço publicitário que a DGS comunicou à ERC (111,003.62€) corresponde ao valor previsto no contrato mais IVA e é superior ao que a DGS indicou ao TdC como tendo sido pago.

⁸⁴ Processo 65/2022-PD.



Campanha “*Vacinação contra o Sarampo*”

106. A DGS promoveu uma campanha publicitária que denominou de “Vacinação contra o Sarampo”, a qual decorreu em abril de 2018. A correspondente despesa foi autorizada em 27 de março de 2018 pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas, sendo o custo total então previsto⁸⁵ de 131.401,74€.
107. Posteriormente à autorização da despesa todo o processo foi conduzido, através de contrato de mandato administrativo, pelos SPMS, E.P.E., até à celebração do contrato. O Lote⁸⁶ 1 desta campanha publicitária foi adjudicado à BBZ – Publicidade e Marketing, S.A., pelo preço de 131.401,73€, com IVA incluído, tendo o respetivo contrato sido celebrado em 7 de maio de 2018.
108. O pagamento à BBZ, no montante de 131.401,74€, foi realizado através do PAP n.º 1000000272, de 14 de junho de 2018, autorizado pela Diretora-Geral da Saúde, Maria da Graça Gregório de Freitas⁸⁷. De salientar que esta despesa foi classificada na rubrica da classificação económica da despesa “02.02.25 - Outros serviços”, sendo certo que para a aquisição de meios publicitários deveria ter sido utilizada a rubrica “02.02.17 - Publicidade”.
109. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pela DGS à ERC em 22 de fevereiro de 2019⁸⁸. A ERC denunciou esta situação ao TdC em 4 de abril de 2019⁸⁹, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 artigo 7.º e no n.º 1 artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto do n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
110. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.
111. Assim, considera-se que a situação descrita constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo responsável a autorizadora da despesa e do pagamento em causa, Maria da Graça Gregório de Freitas.

Em sede de contraditório, a Diretora-Geral de Saúde, Dra. Maria da Graça Gregório de Freitas, deu a sua concordância a parecer jurídico elaborado pelos serviços da DGS, que remeteu, e do qual se destaca o seguinte: “(...) *as informações*”

⁸⁵ Para 4 lotes.

⁸⁶ Serviços de aluguer de meios de divulgação.

⁸⁷ Este PAP inclui outro pagamento à BBZ, no valor de 26,137.09€, que se presume não respeitar a esta campanha.

⁸⁸ Os valores indicados à ERC incluem IVA.

⁸⁹ Processo 65/2022-PD.



e documentos solicitados à Divisão de Apoio Geral, necessários à emissão do presente parecer, verifica-se que estamos perante três casos que ocorreram, quase, em simultâneo, e que parecem integrar a violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, (...) por ter sido violado o disposto no n.º 1 do art.º 7.º, n.º 1 do art.º 8.º e n.º 2 do art.º 10.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, além de que (...) a despesa relativa à campanha de Vacinação Contra o Sarampo, foi classificada em rubrica de classificação económica indevida”.

O parecer considera que o processo de auditoria “(...) deverá legalmente atender a uma das causas de extinção de responsabilidades sancionatórias prevista na alínea e) do n.º 2 do art.º 69.º da LOPTC, para os três casos ocorridos, quase, em simultâneo. Isto é, deverá considerar extinta a responsabilidade sancionatória assacada a dirigente superior de 1.º grau, pela relevação da mesma, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 9 do art.º 65.º, porquanto, é a primeira vez que a autora dos atos é censurada pela sua prática, tanto pelo Tribunal de Contas, como, por qualquer outro Órgão de Controlo Interno (...) e que (...) trata-se de dirigente superior do 1.º grau, a quem é assacada a responsabilidade financeira sancionatória, por ter sido concluído (...) a existência de prática de atos que incumpriram disposições legais (...). Nessa apreciação, terá também, em conta, que o nível hierárquico da dirigente, não permitiria, que habitualmente e em todos os processos, fizesse uma análise pormenorizada do desenvolvimento administrativo dos mesmos que lhe são presentes para despacho (...).

Refere-se ainda no parecer “(...) que a competência para a prática destes atos estava delegada na Subdiretora-Geral da Saúde, que ao tempo, encontrava-se com ausências periódicas, por motivos justificados, o que implicava que os despachos fossem proferidos pela Diretora-Geral da Saúde, aumentando o número de processos sem contar com mais um grau de apreciação do processo pelo dirigente com competência atribuída para o orientar”. Conclui o parecer que estão preenchidos os requisitos legais para que o Tribunal possa relevar a responsabilidade financeira em causa.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.



INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES, I.P.

Campanha “*Divulgação do Portal IMT online*”

112. O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “Divulgação do Portal IMT online”, a qual decorreu em janeiro e fevereiro de 2018.
113. A aquisição de serviços necessários à implementação desta campanha, no valor de 75.000,00€ acrescido de IVA, foi objeto de autorização prévia do Secretário de Estado das Infraestruturas em 12 de novembro de 2018, nos termos do n.º 5 do artigo 58.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro⁹⁰. Foi autorizada em 17 janeiro de 2018 pelo Conselho Diretivo do IMT, então composto pelo Presidente, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio, e pelo Vogal Luís Miguel Pereira Pimenta, tendo o respetivo custo sido estimado em 75.000,00€, a que acresceria o IVA e taxas legais.
114. A campanha publicitária foi adjudicada à Nova Expressão Planeamento de Media e Publicidade, S.A., pelo preço de 71.946,98€ acrescido de IVA, tendo o contrato escrito sido celebrado em 1 de fevereiro de 2018. Os pagamentos à Nova Expressão, no montante de 88.494,79€, foram autorizados em 20 de março de 2018 pelo Presidente do Conselho Diretivo do IMT e tiveram lugar em 23 de março de 2018, por intermédio do PAP n.º 2000000245.
115. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo IMT à ERC em janeiro de 2019. Esta denunciou a situação ao TdC em 28 de fevereiro de 2019⁹¹, por considerar que ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
116. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em causa apenas 5,44% do respetivo valor foi afeto aos OCS regional ou local, sendo inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1.º do artigo 8.º da LPIE, não tendo a aquisição do espaço publicitário sido comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.
117. Ouvido no âmbito do processo 63/2019-PEQD, o IMT referiu que:

⁹⁰ O IMT informou a Tutela que a aquisição de serviços em causa diferia, em objeto e contraparte, dos contratos vigentes em 2017.

⁹¹ Processo 63/2019-PEQD.



- a. *No presente caso, não é relevante o alcance geográfico do meio de difusão adotado, visto que aquilo que determina a utilização do "imt online" pelo cidadão, será a existência de determinadas características, como a utilização diária de plataformas eletrónicas ou o acesso à informação através de novas tecnologias de comunicação;*
- b. *Não obstante o referido e alertado das irregularidades apontadas, o IMT, I.P. procedeu prontamente à comunicação da campanha em apreço através da Plataforma Digital da Publicidade Institucional, dando cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 7.º, embora fora do prazo;*
- c. *A Lei não prevê qualquer cominação para a falta de cumprimento do prazo;*
- d. *Estão reunidos, e justificados, os fundamentos que levaram o Instituto a adotar os meios de difusão que adotou;*

118. Assim, considera-se que a situação descrita constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo os responsáveis os autorizadores da despesa e do pagamento em causa, Eduardo Elísio Silva Peralta Feio e Luís Miguel Pereira Pimenta.

Em sede de contraditório institucional, o atual Presidente do Conselho Diretivo do IMT menciona que *“(...) o IMT, I.P., fundamentou a opção tomada, tendo salientado que não houve qualquer violação do interesse público, apesar do incumprimento do valor que foi afeto aos órgãos de comunicação social (OCS) regional ou local”*. Salienta ainda o que consta do n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, quando refere que *“Sem prejuízo do disposto no n.º 1, sempre que as percentagens previstas no número anterior não sejam cumpridas, a entidade promotora, quando solicitada pelo órgão de fiscalização, deve 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”* e que se entendeu que *“a fundamentação então apresentada era suficiente para as opções seguidas (...)”*.

Em sede de contraditório, o respondente Luís Miguel Pereira Pimenta salienta que: *“(...) O portal “IMT Online”, que faz parte do projeto intitulado “Carta sobre rodas” e está integrado no programa Simplex+, corresponde a um balcão virtual, ativo desde 02 de janeiro de 2017, que permite aos condutores efetuar pedidos de alteração, renovação, de substituição e de 2.ª via da carta de condução, tendo ainda a possibilidade de verificar os seus dados e efetuar outras solicitações em áreas diversas, designadamente veículos, transportes e dístico de estacionamento para pessoas portadoras de deficiência; A falta de adesão ao serviço, mantendo-se os números do atendimento, e desvirtuando o objetivo da implementação do “IMT online” levaram à necessidade de propagar a informação referente à disponibilização do serviço de emissão e revalidação da carta de condução, revalidação esta que, recordamos, sucede aos 50 anos (...)”, referindo ainda que “ (...) pelo formato que o serviço do “IMT Online” assume, tornava-se essencial planejar uma campanha dirigida aos cidadãos utilizadores de plataformas digitais, maiores de 18 anos, bem como, aos que estivessem a atingir a idade da revalidação, isto é, os 50 anos (...) e, tendo em vista obter os resultados mais eficazes possíveis na divulgação do serviço, a campanha a realizar foi direcionada para a rádio, a televisão, órgãos de comunicação social digital e Multibanco”*.

Acrescenta ainda que *“deverá ser a interpretação do preâmbulo constante da proposta de lei que refere que no “acesso à publicidade do Estado, [...] deve prevalecer a função social dos órgãos de comunicação social regional e local, bem como a sua capacidade de penetração em zonas geográficas e em públicos aos quais a comunicação social nacional tem maior dificuldade em chegar” — o que não releva na presente campanha direcionada ao público que acede à informação através das novas tecnologias”*. No que respeita à comunicação pela entidade promotora à ERC até 15 dias após a sua contratação menciona que *“(...) o IMT procurou de imediato sanar o cumprimento dessa disposição, tendo para o efeito contactado a ERC, no sentido de assegurar o envio integral de todos os elementos necessários,*



nomeadamente a informação relativa aos procedimentos de contratação e de realização da despesa, o que acabou por concretizar em janeiro de 2019". Solicita ainda que a infração seja relevada, por não ter havido recomendação anterior do Tribunal de Contas e que a eventual violação da LPIE não foi intencional, mas antes o resultado do âmbito nacional que se pretendeu conferir à campanha publicitária.

Em sede de contraditório, o respondente Eduardo Elísio Silva Peralta Feio argumenta que *"(...) o IMT fundamentou a opção tomada, tendo salientado que não houve qualquer violação do interesse público, apesar do incumprimento do valor que foi afeto aos órgãos de comunicação social (OCS) regional ou local. (...) "*, salientando que *"(...) pelo formato que o serviço do "IMT Online" assume, tornava-se essencial planejar uma campanha dirigida aos cidadãos utilizadores de plataformas digitais, maiores de 18 anos (...) "*. Nesta linha, informa que *"(...) nenhuma campanha foi feita na imprensa escrita, atendendo ao público-alvo (...) "* e que a questão da penetração regional não era relevante nesta campanha *"(...) direcionada ao público que acede à informação através das novas tecnologias (...) "*, chamando ainda a atenção para que *"(...) não cumpriria o princípio da eficiência da despesa a adjudicação de uma campanha dirigida a cidadãos que não utilizassem o meio de comunicação digital, que era a forma de comunicação que se pretendia dinamizar"*. Solicita ainda que a infração seja relevada, por não ter havido recomendação anterior do Tribunal de Contas e que a eventual violação da LPIE não foi intencional, mas antes o resultado do âmbito nacional que se pretendeu conferir à campanha publicitária.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

EMPRESA PÚBLICA DAS ÁGUAS LIVRES, S.A.

Campanha “EPAL 150 anos”

119. A EPAL desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “EPAL 150 anos”, a qual decorreu de janeiro a junho de 2018.

120. Na sua formulação inicial, tal campanha consistiria na transmissão de um *spot* televisivo na RTP, com um custo de 9.979,56€, o que foi aprovado pelo Conselho de Administração⁹² em reunião de 29 de novembro de 2017 e efetivado através de nota de encomenda de 25 de janeiro de 2018. Posteriormente foi decidido alargar a campanha a outros OCS e, em 13 e 22 de dezembro de 2017, foram emitidas pela EPAL notas de encomenda para aquisição de espaços publicitários para a mesma campanha em outros seis OCS (imprensa escrita)⁹³, no valor de total de 23.658€. Sobre esta publicidade adicional, a EPAL refere que foi adjudicada “*no âmbito da delegação de competências do Diretor da área correspondente aprovadas pelo Conselho de Administração*”.

121. Os pagamentos relativos à campanha foram efetuados durante o mês de dezembro de 2017 e janeiro de 2018 e totalizaram 41.395,24€ (com IVA). A EPAL refere que “*A autorização do pagamento no sistema SAP das campanhas em apreço foi realizada pelo Diretor de Comunicação, Marketing e Educação Ambiental, Dr. Marcos Sá Rodrigues, no âmbito das suas competências (...)*”.

122. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pela EPAL à ERC em 16 de janeiro de 2019. A ERC denunciou⁹⁴ esta situação ao TdC em 28 de fevereiro de 2019, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.

123. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.

⁹² À data composto pelo Presidente, José Manuel Leitão Sardinha, e pelos Vogais Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado, Barnabé Francisco Primo Pisco, Rui Manuel Gonçalves Lourenço e Ana Sofia Pereira da Silveira.

⁹³ Expresso, Visão, Diário de Notícias, Público, Sábado e Revista Água & Ambiente.

⁹⁴ Processo 64/2019-PEQD.



124. Assim, considera-se que a situação descrita constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo os responsáveis os autorizadores da despesa, José Manuel Leitão Sardinha, Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado, Barnabé Francisco Primo Pisco, Rui Manuel Gonçalves Lourenço e Ana Sofia Pereira da Silveira, e o autorizador dos pagamentos em causa, Marcos Sá Rodrigues.

Campanha “0% Energia”

125. A Empresa Pública das Águas Livres, S.A. (EPAL) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “0% Energia”, a qual decorreu em dezembro de 2020.

126. A empresa informou que esta campanha estava prevista no Plano de Atividades/Investimentos e Orçamento para 2020, aprovado pelo Conselho de Administração⁹⁵ em outubro de 2019 e pelo Secretário de Estado do Tesouro em 30 de dezembro de 2019, para implementação pela Direção de Serviços competente.

127. Considerando que a campanha se realizava através de anúncios publicados na imprensa escrita, a Direção de Compras e Logística da EPAL emitiu, em 3, 9 e 15 de dezembro de 2020, três requisições a três empresas de comunicação social para publicação dos correspondentes anúncios⁹⁶. Não houve lugar à celebração de contratos escritos. Os pagamentos efetuados em dezembro de 2020, no valor total de 7.974,73€, foram autorizados por Marcos Sá Rodrigues.

128. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada à ERC pela EPAL em 13 de abril de 2021. A ERC denunciou⁹⁷ esta situação ao TdC em 27 de maio de 2021, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.

129. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, não tendo a aquisição do espaço publicitário sido comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.

⁹⁵ À data composto pelo Presidente, José Manuel Leitão Sardinha, e pelos Vogais Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado, Barnabé Francisco Primo Pisco, Rui Manuel Gonçalves Lourenço e Ana Sofia Pereira da Silveira.

⁹⁶ Nas revistas Exame e Indústria e Ambiente e no suplemento “1000 maiores empresas” do jornal Expresso.

⁹⁷ Processo 49/2021-PD.

130. Assim, considera-se que a situação descrita constitui uma infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo os responsáveis os autorizadores da despesa, José Manuel Leitão Sardinha, Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado, Barnabé Francisco Primo Pisco, Rui Manuel Gonçalves Lourenço e Ana Sofia Pereira da Silveira, e o autorizador dos pagamentos em causa, Marcos Sá Rodrigues.

Em sede de contraditório institucional, o atual Presidente do CA da EPAL junta em anexo documentos e inicia a sua fundamentação fazendo referência a uma breve caracterização da EPAL e sobre a publicidade institucional da EPAL, sendo que nas alíneas C) e D) comenta as duas situações referidas no Relato: campanha “EPAL 150 anos” e “EPAL 0% energia”.

Das alegações apresentadas pelo presidente do CA da EPAL, destaca-se o seguinte: No que respeita à campanha “EPAL 150 anos”, informa que *“(...) foi a primeira promovida pela EPAL após a entrada em vigor da LPIE de 2015. Logo que foi alertada para a necessidade de promover o respetivo registo junto da ERC a empresa atuou em conformidade. Desde 2019 que a EPAL tem vindo a cumprir escrupulosamente a LPIE, tanto na vertente da comunicação e transparência (artigo 7.º da LPIE), como na vertente do investimento nos meios de comunicação social regional e local (artigo 8.º da LPIE) (...)”*. No que respeita à campanha “0% Energia”, *“(...) a EPAL não se apercebeu da alteração à LPIE efetuada pela Lei do Orçamento do Estado para 2020 (artigo 394.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março), que reduziu de 15 000 euros para 5 000 euros o valor unitário das campanhas de publicidade institucional, e só viria a comunicar esta campanha em 13 de abril de 2021, após interpelação da ERC para o efeito”*. Conclui, referindo que *“(...) Pese embora as muitas dúvidas de interpretação e aplicação da LPIE, mormente as resultantes da alteração legislativa operada pela Lei do Orçamento do Estado para 2020, quando alude à “utilização de mais do que um meio de comunicação social”, a EPAL tem cumprido exemplarmente este diploma desde que foi alertada para o efeito, pela ERC, em 2019, pelo que não se entende a conclusão avançada no Relato, de que teria havido a prática de uma infração financeira em dois casos de natureza pontual”* e que *“tendo presente as diversas dúvidas interpretativas e a insegurança conceptual em torno da aplicação dos artigos 7.º, n.º 1, e 8.º, n.º 1, da LPIE, a EPAL tem alguma dificuldade em entender a forma como o Relato pretende reconduzir o eventual incumprimento dessas normas ao tipo sancionatório previsto e punido na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o qual depende de uma caracterização minimamente consistente dos elementos objetivos de uma alegada infração financeira. Não se vê como esses elementos objetivos poderão estar preenchidos nos dois casos analisados no Relato, desde logo porque foi dado cumprimento, mesmo que tardio, à obrigação de comunicação e transparência, e a empresa tem cumprido a LPIE, tanto na vertente da comunicação e transparência (artigo 7.º da LPIE), como na vertente do investimento nos meios de comunicação social regional e local (artigo 8.º da LPIE)”*.

Em sede de contraditório, os respondentes Ana Sofia Pereira da Silveira, José Manuel Leitão Sardinha, Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado, Rui Manuel Gonçalves Lourenço e Marcos Sá Rodrigues vêm exercer os seus contraditórios pessoais, *“(...) declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL (...) de que tomaram conhecimento e com o qual concordam, acrescentando ainda que pautaram a sua atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços da empresa, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante”*.

Os respondentes referem que *“(...) as duas situações a que se alude no Relato tiveram carácter absolutamente pontual, encontrando-se a empresa a dar integral cumprimento à LPIE, pese embora as múltiplas dúvidas interpretativas e de aplicação que a mesma suscita (...)”*. Referem ainda que *“(...) no que diz respeito à eventual infração financeira e sem embargo da demonstração quanto à inexistência de imputação objetiva, nos termos que constam do contraditório institucional, para onde se remete, (...) consideram que o eventual incumprimento (pontual) do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE não consubstancia a prática da infração financeira sancionatória, prevista e punida na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Com efeito, o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE não se reconduz à tipicidade pressuposta na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC. Acrescentam que “(...) condicionar o pagamento de campanhas de publicidade institucional ao cumprimento pelas entidades promotoras (i) dos deveres de comunicação e transparência e (ii) da afetação de parte do investimento a órgãos de comunicação social local e regional, em cada campanha, desde que atingidos os limiares previstos no n.º 1 do artigo 8.º, a norma do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE não se situa no plano da contratação pública, nem no plano do procedimento financeiro relativo à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, o qual já se encontra concluído, sendo a comunicação a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º da LPIE efetuada ex post, «até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte». Ou seja, a norma do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE pressupõe a prévia conclusão do procedimento aquisitivo e de autorização da despesa, não interferindo na sua formação, pelo que a atuação do(a) signatário(a) ocorreu ex ante, não sendo obrigatório qualquer registo prévio da despesa junto da ERC, operando esse registo apenas ex post, como resulta do artigo 7.º, n.º 1 da LPIE”*. Em seu entender, *“(...) ao proibir «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», o legislador não instituiu, para o caso da aquisição de publicidade*



institucional, uma norma financeira sobre autorização de despesas públicas, tendo apenas pretendido compelir as entidades promotoras de publicidade institucional acima de um certo valor (inicialmente fixado em 15.000 euros e depois reduzido para 5.000 euros) (i) a informar ERC ex post e (ii) a afetar uma percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regionais e locais, quando aplicável. Na realidade, o que verdadeiramente está em causa naquela norma, é uma função de garantia da afetação de parte dos orçamentos das campanhas de publicidade institucional do Estado (e de outras entidades públicas) aos órgãos de comunicação social regionais e locais, e não o estabelecimento de uma disposição, com carácter financeiro, que se possa considerar parte do circuito de autorização da realização de despesas públicas ou de assunção de compromissos, até porque – importa sublinhar – todo o mecanismo instituído pela LPIE opera ex post, após a observância das normas financeiras e de contratação pública aplicáveis”. Concluem, referindo que “(...) o relato deve ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatária por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC”.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.

INSTITUTO DOS REGISTOS E NOTARIADO, I.P.

Campanha “*Renovação online do Cartão de Cidadão*”

131. O Instituto dos Registos e Notariado, I.P. (IRN) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “*Renovação online do Cartão de Cidadão*”, a qual decorreu em julho e agosto de 2019.
132. As correspondentes despesas foram autorizadas em 12, 17, 19 e 28 de julho de 2019, 30 de agosto de 2019 e 6 de outubro de 2019 pela Vice-Presidente do Conselho Diretivo do IRN, licenciada Sofia Margarida Baptista Cruz de Carvalho e Campos Miranda, em substituição da Presidente, e no uso da delegação de competências constante do n.º 6 da Deliberação do Conselho Diretivo do IRN n.º 985/2018, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 170, de 4 de setembro de 2018.
133. O IRN realizou 7 contratações para divulgação desta campanha publicitária com os seguintes OCI: Rádio Televisão Portuguesa (3), Correio da Manhã TV (2) e Rádio Renascença/RFM (2), sendo em todas elas dispensada a celebração de contrato escrito.
134. Os pagamentos no total de 41.480,11€ (4.936,61€, 6.136,28€, 6.146,56€, 6.088,41€, 6.149,11€, 6.136,28€ e 5.910,05€) ocorreram em 13 e 17 de setembro de 2019, 4 e 9 de outubro de 2019 e 5 de novembro de 2019, tendo sido autorizados pelo Vogal do Conselho Diretivo do IRN, Bruno Miguel Adrego Maia.
135. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo IRN à ERC em 30 de setembro de 2019. A ERC denunciou⁹⁸ esta situação ao TdC em 22 de outubro de 2019, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º, sendo infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
136. Os testes realizados evidenciaram que, efetivamente, na campanha em questão não foi afeto qualquer valor a OCS regional ou local, sendo inferior a 25% do custo global, o que contraria o n.º 1.º do artigo 8.º da LPIE. A aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitou o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE, mas foi, entretanto, realizado o pagamento de parte do espaço publicitário adquirido. Na realidade, apenas dois dos pagamentos acima referenciados, no valor de 11.083,17€ (6.146,56€, em 13 de setembro de 2019, e 4.936,61€, em 19 de setembro de 2019) ocorreram antes do registo na campanha publicitária na ERC.

⁹⁸ Processo 250/2019-PEQD.

137. Assim, considera-se que a realização destes pagamentos constitui infração financeira sancionatória, pela “violação das normas sobre (...) assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas (...)”, prevista na alínea b) do n.º 1.º do artigo 65.º da LOPTdC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo correspondente a 180 UC, sendo os responsáveis os autorizadores da despesa e do pagamento em causa, Sofia Margarida Baptista Cruz de Carvalho e Campos Miranda e Bruno Miguel Adrego Maia.
138. Quanto aos restantes pagamentos no âmbito desta campanha, foram realizados pelo IRN já após o respetivo registo na ERC e, assim sendo, não lhes é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 10.º da LPIE, ou seja, considera-se não existir qualquer infração financeira relativamente a estes pagamentos.

Em sede de contraditório institucional, o Presidente do Conselho Diretivo do IRN juntou documentação e responde que a interpretação que fazem do n.º 6 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, é que a publicidade institucional do Estado realizada na Rádio e na Televisão de Portugal (RTP) não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4 e que, no rigor dos princípios, em causa estariam não uma Campanha, mas duas Campanhas diferentes, pelo que apesar de terem sido divulgadas na mesma altura e dizerem respeito ao Cartão de Cidadão, elas tinham objetivos diferentes e públicos-alvo distintos. Uma das campanhas passou apenas no circuito audiovisual, pelo que, descontando o valor afeto à RTP, teremos só em consideração o valor da CMTV, ou seja, € 9.593,94.

Acrescenta que *“(...) Outra campanha, dizia respeito à “Emissão de 2.º Via do CC On-line”, e esta destinava-se ao pedido de emissão de 2ª via em caso de extravio ou roubo, e neste caso a Campanha apenas passou na Rádio (...). Entendidas as Campanhas de forma parcelar cada uma, como entendemos, conclui-se que não fica ultrapassado o valor previsto no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, pois nenhuma das Campanhas ultrapassa o valor de € 15.000,00, que obriga a que, quando é ultrapassado esse valor, deva ser afeta aos órgãos de comunicação social regionais e locais uma percentagem não inferior a 25%. Pelo que entendemos que não foi incumprido o dever previsto no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 25/2015, porque tal não se impunha”. Conclui, referindo que “(...) era necessário difundir e divulgar rapidamente as alternativas que os cidadãos tinham ao seu dispor, a prestação do serviço público tinha que ser amplamente difundida, em especial nos grandes centros urbanos (os efetivamente atingidos), onde essa prestação com eficácia, atempada e em segurança estava a ser posta em causa, em face das filas de espera enormes que se verificaram, dos atrasos sucedidos e dos incidentes ocorridos (senhas retiradas por impossibilidade de atendimento, alterações entre os cidadãos que esperavam pela sua vez de atendimento, utentes que “reservavam” lugar na fila desde madrugada, entre outros, amplamente divulgados nos meios de comunicação social e com forte impacto na opinião pública)”.*

No que se refere à alegação de que se trataria de duas campanhas publicitárias, e não uma, tal não resulta da documentação disponibilizada, pois todas as faturas mencionam a “Renovação *on line* do Cartão de Cidadão” e apenas uma delas inclui também a divulgação de outros serviços do IRN⁹⁹. No que se refere à questão da publicidade na RTP, e como já se referiu no anterior ponto 79, a mesma apenas não releva para os efeitos do n.º 4 do artigo 8.º da LPIE, mas é relevante para a aplicação do disposto no n.º 1 do mesmo artigo.

Em sede de contraditório, o respondente Bruno Miguel Adrego Maia menciona que *“(...) adere integralmente ao contraditório institucional do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), de que toma conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou a sua atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços, não tendo quaisquer razões para duvidar dos respetivos pressupostos, assumindo que as mesmas se encontravam devidamente suportadas pelo rigoroso cumprimento das normas legais aplicáveis”. Acrescenta que “(...) embora a Lei n.º 95/2015 se refira a “cada campanha de publicidade institucional do Estado”, esta lei não define o que se entende por “campanha publicitária (...)” e que “(...) o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, também não define o que se entende por campanha publicitária, existindo apenas uma definição de publicidade institucional do Estado”. Mais refere que “(...) a campanha publicitária, neste caso, correspondeu à contratação de universalidade de prestadores, cujo efeito agregado concorria para um propósito comum no quadro de uma mensagem respeitante a um “produto” específico – Cartão de Cidadão. Esta contratação dos vários prestadores foi feita através de um sistema/plataforma em utilização junto do IRN I.P. designada SOU IRN. Esta plataforma permite tramitar de forma individual vários processos de despesa, nomeadamente aqueles a que diz*

⁹⁹ A Fatura n.º 201901610 da Cofina Media SA (publicidade na Rádio Renascença e RFM) refere-se, para além da renovação online de CC, também à divulgação de novos espaços de cidadão na Área Metropolitana de Lisboa, Algarve e noutros locais no país e à emissão de 2.ª via do CC.



respeito o artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos (ajuste direto simplificado). O Respondente não interveio nos processos de contratação, nem praticou nenhum ato nos processos em causa que não aquele pelo qual é chamado a responder. Ora as faturas respeitantes a estes processos de despesa são tramitados individualmente pelos serviços competentes, e remetidas para pagamento não como “uma campanha” mas apenas cada fatura individualmente considerada”. O respondente informa ainda que “(...) com uma fatura individual inferior a 5.000 euros, não tem forma de conhecer, em cada fatura, se esta diz ou não respeito a uma campanha, nem é exigível que, em face da informação disponível, seja desencadeado um processo de verificação individual (...)”. Termina, mencionando que: “(...) Mais concretamente, a entender-se que o signatário, apesar de ter atuado sempre na convicção de que as informações elaboradas pelos serviços se encontram devidamente suportadas pelo rigoroso cumprimento das normas legais aplicáveis, não tendo quaisquer razões para duvidar dos respetivos pressupostos, violou algum dever de cuidado, encontra-se preenchido o pressuposto da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, pois a eventual infração apenas lhe poderá ser imputada a título de negligência”.

Em sede de contraditório, a respondente Sofia Margarida Baptista Cruz de Carvalho e Campos Miranda menciona, no que respeita à imputação objetiva, que: “(...) ao proibir «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», o legislador não instituiu, para o caso da aquisição de publicidade institucional, uma norma financeira sobre autorização de despesas públicas, tendo apenas pretendido compelir as entidades promotoras de publicidade institucional, acima de um certo valor (que, na versão aplicável ao caso em apreço, se situava nos 15.000 euros) (i) a informar ERC ex post e (ii) a afetar uma percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regionais e locais, quando aplicável (...)”.

Na realidade, o que verdadeiramente está em causa naquela norma, é uma função de garantia da afetação de parte dos orçamentos das campanhas de publicidade institucional do Estado (e de outras entidades públicas) aos órgãos de comunicação social regionais e locais, e não o estabelecimento de uma disposição, com caráter financeiro, que se possa considerar parte do circuito de autorização da realização de despesas públicas ou de assunção de compromissos, até porque – importa sublinhar – todo o mecanismo instituído pela LPIE opera ex post, após a observância das normas financeiras e de contratação pública aplicáveis. (...)”. Quanto à imputação subjetiva refere o seguinte: “(...) logo que o IRN foi alertado pela ERC (em 09.09.2019) para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documento n.º 4 junto com o contraditório institucional. Não se procedeu ao investimento adicional em publicidade institucional nos meios de comunicação social regional e local por se entender que o mesmo não era obrigatório, por não ser atingido, em cada campanha, o limiar dos 15.000 euros (...)”. Conclui pela relevação da responsabilidade financeira, referindo que “(...) a infração financeira que lhe é imputada indiciariamente, a considerar-se que se encontram verificados os respetivos pressupostos, (...) apenas poderia ter sido praticada na forma negligente”.

Face às circunstâncias apresentadas, assim como o preenchimento dos requisitos constantes do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC, ou seja, a prática da infração a título de negligência, a ausência de dolo e de recomendação anterior, entende o TdC relevar a responsabilidade por infração financeira.



FORÇA AÉREA

Campanha “*Brand Awareness II*”

139. A Força Aérea (FA) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de “*Brand Awareness II*”¹⁰⁰, a qual decorreu entre 23/12/2019 e 02/01/2020, exclusivamente através de publicidade em MUPI e Rede Multibanco.
140. A correspondente despesa, estimada em 9.100,00€ (Multibanco) e 25.000,00€ (MUPI) sem IVA, foi autorizada, respetivamente, em 7 e 8 de novembro de 2019, pelo Comandante da Unidade de Apoio de Lisboa, Tenente-Coronel António Carlos Moita Coucinho¹⁰¹.
141. A campanha publicitária foi adjudicada à JCDecaux Portugal (MUPI) e MOL2 Multimédia Outdoor On Line (Multibanco), tendo sido dispensada a celebração de contrato escrito.
142. Os pagamentos nos montantes de 11.193,00€ (MOL2) e 30.750,00€ (JCDecaux) foram realizados em 15/12/2019 (PAP 0200001841) e autorizados pela Chefe do Serviço Administrativo e Financeiro, Coronel Maria João dos Santos Oliveira.
143. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo FA à ERC em 14/02/2020. A ERC denunciou¹⁰² esta situação ao TdC em 03/06/2020, por considerar que nesta campanha ocorrera violação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 artigo 8.º, sendo assim infringido também o disposto no n.º 2 do artigo 10.º, todos da LPIE.
144. Efetivamente, na campanha em questão o valor afeto aos OCS regional ou local é inferior a 25% do custo global, o que seria contrário ao n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, e a aquisição do espaço publicitário não foi comunicada à ERC no prazo de 15 dias após a respetiva contratação, o que não respeitaria o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE.
145. No entanto, o caso em apreço é substancialmente diferente dos anteriores, não sendo subsumível nos artigos 7.º, 8.º e 10.º da LPIE, por motivo da divulgação realizada pela FAP não recorrer a quaisquer OCS, mas apenas a publicitação em MUPI e na rede Multibanco.

¹⁰⁰ Campanha realizada, na ausência de concursos, para divulgar a Força Aérea, nomeadamente seu Centro de Recrutamento.

¹⁰¹ NPD 5019019907 e 5019020241.

¹⁰² Processo 213/2020-PEQD.

146. Com efeito, da conjugação das normas do artigo 3.º e da alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º, ambas da LPIE, resulta que a mesma se aplica a campanhas de PIE realizadas através dos OCS, ainda que sob a forma digital, mas, face à atual redação da lei, entende-se que não é aplicável à publicidade realizada por outros meios, sejam os que foram usados pela FAP, sejam outros que não se integram no conceito de OCS, como as redes sociais digitais. Assim, considera-se que a situação em apreço não consubstancia a prática de uma infração financeira.
147. Não será aqui despidendo referir que a campanha posterior realizada pela FAP, e na qual foi efetivamente realizada publicidade em OCS¹⁰³, foi validada pela ERC em 9 de julho de 2020.

¹⁰³ Campanha de divulgação do Curso de Mestrado em Aeronáutica Militar, que decorreu em junho e julho de 2020.



4. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

148. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTdC.

5. DECISÃO

149. Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção, o seguinte:

- a. Aprovar o presente Relatório;
- b. Formular as recomendações que constam do Relatório;
- c. Relevar as indiciadas responsabilidades financeiras referidas nos pontos 76 a 138 deste Relatório, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTdC;
- d. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - ◆ Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social;
 - ◆ Ministro da Cultura;
 - ◆ Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
 - ◆ E responsáveis a quem foram imputadas responsabilidades financeiras, referidos nos pontos 76 a 138 do referido relatório;
 - ◆ Agência para a Modernização Administrativa, I.P.
 - ◆ Instituto da Segurança Social, I.P.
 - ◆ Direção-Geral de Saúde
 - ◆ Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.
 - ◆ Empresa Pública das Águas Livres, S.A.
 - ◆ Instituto dos Registos e Notariado, I.P.
 - ◆ Estado-Maior da Força Aérea
- e. Notificar o Ministério Público junto deste Tribunal do presente Relatório, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTdC e do n.º 1 do artigo 57.º da mesma Lei;
- f. Determinar que, no prazo de 6 meses, as entidades a quem são dirigidas as recomendações informem o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário;
- g. Publicar o Relatório na página da Internet do TdC, após as notificações e comunicações necessárias, salvaguardando os dados pessoais nele contidos;
- h. Fixar os emolumentos em 17.164,00 €, nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas¹⁰⁴, distribuídos conforme consta do Anexo 7.

¹⁰⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril.



TRIBUNAL DE
CONTAS

Tribunal de Contas, em 20 de julho de 2023.

O Conselheiro Relator,



(Mário António Mendes Serrano)

Os Conselheiros Adjuntos,

*Votou favoravelmente, votando assinando e
de participando por videoconferência.*

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)



(Luís Filipe Cracel Viana)



FICHA TÉCNICA

Nome		Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António Sousa	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Auditoria Contabilística
Coordenação	Francisco Moledo	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa Técnica	Maria Menezes	Técnicos Verificadores Superiores	Licenciatura em Gestão de Empresas
	Maria Tavares		Licenciatura em Gestão
	António Santos		Licenciatura em Direito

ANEXOS

ANEXO 1 - Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas nos manuais de auditoria do TdC. A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas, bem como pela plataforma do *ModinAudit*. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos realizados foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TdC, tendo em conta o disposto no seu Regulamento.

PLANEAMENTO

Estudos preliminares (EP)

3. Os EP consubstanciaram-se na recolha e exame da legislação/regulamentação relacionada com a PIE, incluindo a enquadradora das medidas extraordinárias e temporárias de aquisição de espaço para a difusão de ações de publicidade institucional do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19 (RCM n.º 38-B/2020), bem como da ERC; examinaram-se os manuais, as normas e procedimentos e relatórios da ERC; elaboraram-se os questionários com vista a enviar às entidades promotoras da PIE e a realizar entrevistas junto da ERC; procedeu-se ao levantamento dos processos de denúncias remetidos ao TdC pela ERC; recolheu-se e examinou-se a informação da execução orçamental com PIE, registada no SIGO, nomeadamente das despesas realizadas e identificação das entidades promotoras da PIE.

Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA)

4. Com base nos EP foi elaborado o PGA/PA¹⁰⁵ que precisa o âmbito, os objetivos e as questões de auditoria, a metodologia adotada, a constituição da equipa de auditoria e a calendarização do trabalho. O PGA/PA inclui o Quadro Metodológico onde se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha e de exame de dados e as expectativas quanto aos resultados da auditoria. Os critérios de auditoria foram detalhados para cada sub-questão de auditoria, com recurso, designadamente, às fontes seguintes: LPIE; leis do orçamento do Estado; RCM n.º 38-B/2020.

¹⁰⁵ Aprovado por despacho do Juiz Conselheiro da AR IV, em 23 de fevereiro de 2022 (cfr. Informação n.º 8/2022-DAIV).

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

5. Na fase de execução procedeu-se ao levantamento dos circuitos de tramitação dos processos e apreciação das metodologias de acompanhamento e monitorização efetuada pela ERC; examinaram-se os processos de denúncias, realizaram-se entrevistas na ERC e solicitou-se informação documentada e atualizada às entidades promotoras de PIE. Realizam-se testes de procedimentos, de conformidade e substantivos, e circularizaram-se 30 Entidades Promotoras, sendo: i) 18 entidades com casos de incumprimento remetidos ao TdC; ii) 10 entidades com execução orçamental em 2021 (relevância financeira) que não constam dos registos na plataforma digital da PIE (ERC). O exame dos processos selecionados (incluindo as denúncias) abrangeu as diferentes fases do ciclo do investimento na PIE e consubstanciou-se no seguinte: verificação do registo na plataforma digital; exame da documentação de suporte; cálculo da percentagem afeta aos OCS; verificação da aplicação das normas e procedimentos instituídos pela ERC.
6. No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria, e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

7. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato que é remetido para contraditório.

ANEXO 2 - Glossário

Designação	Definição
Publicidade institucional do Estado	Consistem nas campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelos serviços da administração direta do Estado, institutos públicos e entidades que integram o setor público empresarial, designadas por entidades promotoras, 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.
Órgãos de comunicação social regional ou local	São 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.
Órgãos de comunicação social digitais	São 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.
Meios de comunicação social regional ou local	Consistem na imprensa, na rádio, na televisão e na 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.
Entidades promotoras	São as entidades abrangidas pela LPIE e que se consubstanciam em: serviços da administração direta do Estado; institutos públicos; entidades que integram o setor público empresarial.
Publicidade comercial	Consiste em qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços e promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.

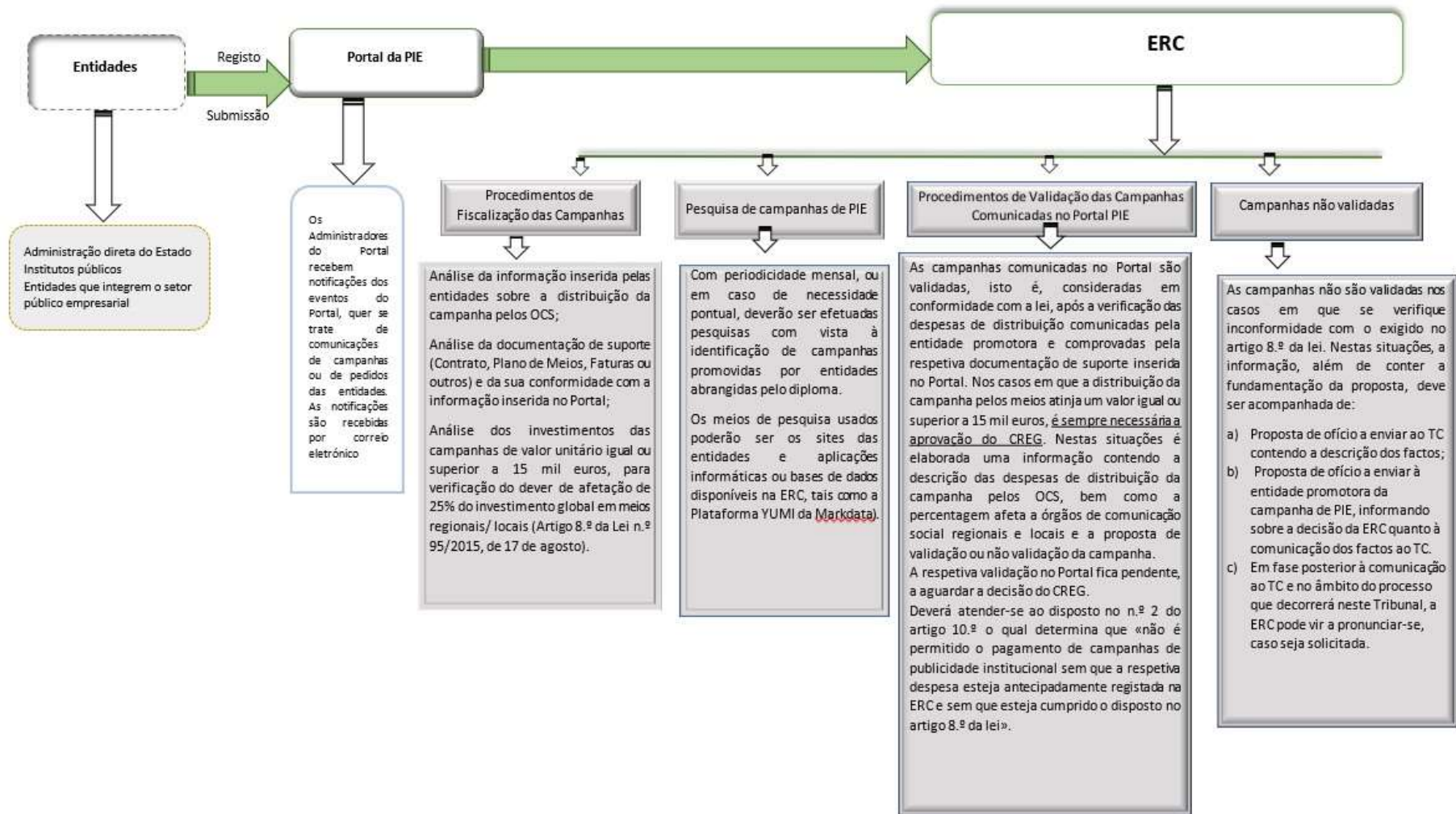
Fonte: Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

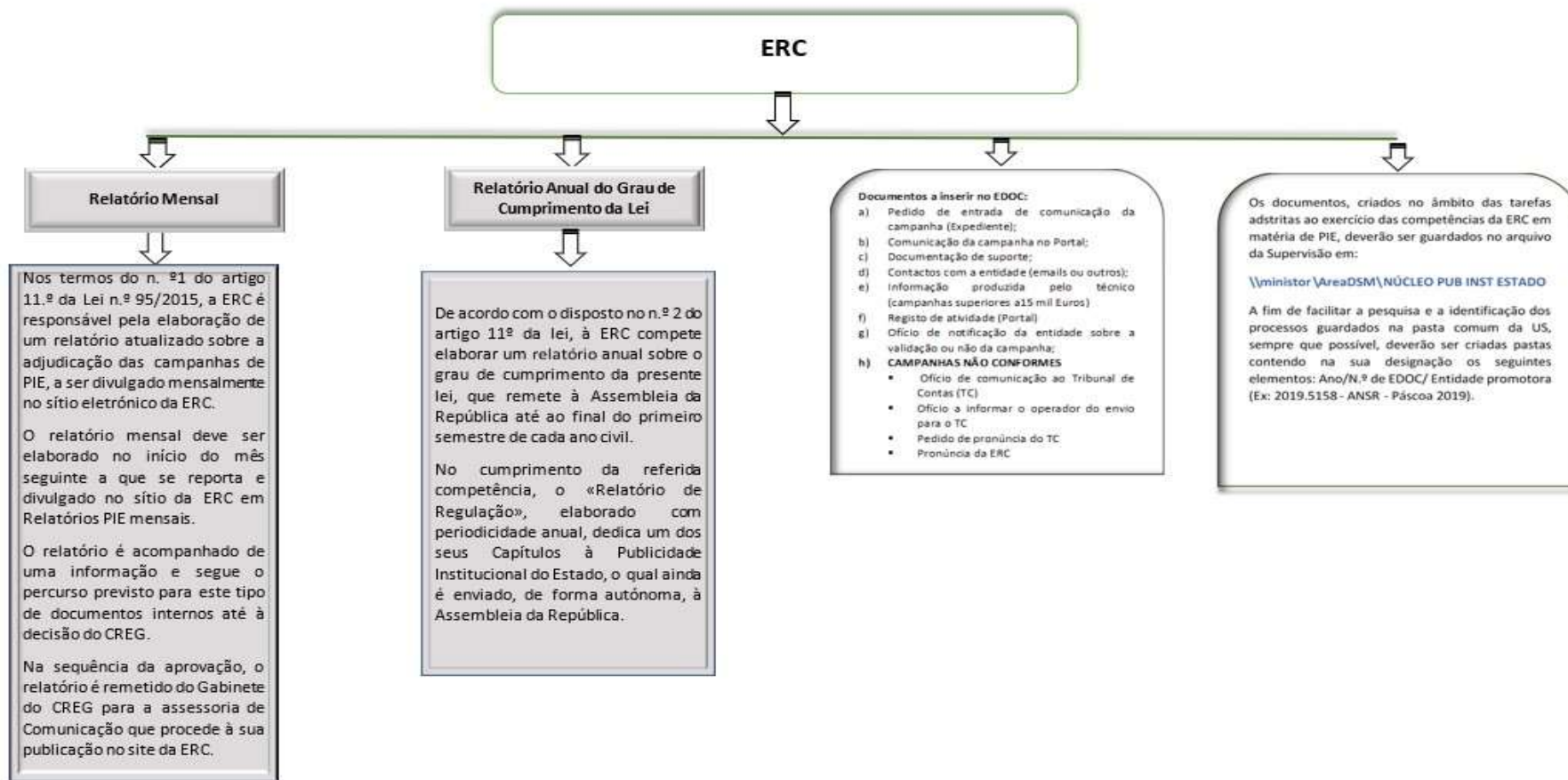
ANEXO 3 - Organograma da Entidade Reguladora para a Comunicação Social



Fonte: sítio eletrónico da ERC.

ANEXO 4 - Procedimentos adotados pela ERC nas campanhas de PIE





Fonte: Guia de Gestão, análise e validação das campanhas de Publicidade Institucional do Estado, de janeiro de 2020.

Nota: O valor de 15m€ foi alterado para 5m€.

ANEXO 5 – Entidades que realizaram campanhas utilizando outros meios de divulgação

Entidade Promotora	Campanha	Meios que permitiram a divulgação da campanha
Casa Pia	Campanha de redes sociais da Oferta Educativa e Formativa da Casa Pia de Lisboa, I.P.,	Redes Sociais, Facebook, Instagram e Google.
DGS	“Inverno 2018/2019”, “Vacinação contra a Gripe”, “Vacinação contra o Sarampo” e “COVID-19” - Distribuição de meios	Online/redes sociais, Rede de transporte e MUPI's, Avenidas Novas - Revista da Freguesia
FAP	“Brand Awareness II” Regime de Contrato_1, Campanha Regime de Contrato_2, Academia da Força Aérea_2021	Abrigos, Rede Nacional de Multibanco, NIT, Redes Sociais, Outdoors A1, Destak
IHRU	“Programa de Arrendamento Acessível”	Goggle Ireland Limited, MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A., OLX Portugal, S.A.
IMT	Portal IMT online	Rede Multibanco
ISS	“Novo Regime dos Trabalhadores Independentes”	Rede Nacional de Multibanco
OPART	12 campanhas relacionadas com a divulgação de projetos do Teatro Nacional de São Carlos, Companhia Nacional de Bailado e Centro Cultural de Belém	Rede Nacional de Multibanco, outdoors

ANEXO 6 - Situações de incumprimento enviadas para o Tribunal de Contas

Entidades Promotoras	Campanha	Ano da Campanha	N. Proc PEQD/PD	Montante
OPART - Organismo de Produção Artística, E.P.E.	Temporada até dezembro de 2015 - Teatro Nacional de São Carlos (TNSC); Projeto do TNSC, outubro a dezembro de 2015; Projeto do TNSC e da Companhia Nacional de Bailado (CNB); Divulgação de dois projetos do TNSC Espetáculos do TNSC e CNB TNSC – Projetos da temporada 2016 Concerto sinfónico no Centro Cultural de Belém 15/05 e na Casa de Concertos da Casa da Música de 15/5 a 25/6 Festival ao Largo em 2016 Temporada TNSC 2016/2017	2015/2016	194/2017	80.678,75€
ANQEP - Agência Nacional para Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.	Programa Qualifica	2016	51/2017	121.160,41€
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.	«Divulgação Portal IMT online»	2018	63/2019	71.946,99€
ISS-Instituto da Segurança Social	«Complemento Solidário para Idosos»	2016	51/2017	73.789,28€
	«Novo Regime dos Trabalhadores Independentes»	2018/2019	92/2020	112.478,29€
ANSR - Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	«Campanha Natal e Ano Novo 2018/2019»	2018/2019	157/2019	136.748,46€
EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.	«EPAL,150 anos»	2018	64/2019	33.654,67€
	«0% Energia»	2020	49/2021	6.928,00€
DGS - Direção Geral de Saúde	«Campanha sobre Sarampo» «Campanha da Gripe» «Campanha do Inverno»	2018/2019	65/2022	318.366,38€
	10 campanhas “COVID- 19”	2020/2021	66/2022	5.107.105,68€
Doca Pescas	«Campanha de promoção do consumo do Carapau»	2019	246/2019	184.587,71€
FA - Força Aérea Portuguesa	Brand Awareness II	2019	213/2020	34.100,00€

Entidades Promotoras	Campanha	Ano da Campanha	N. Proc PEQD/PD	Montante
IRN-Instituto dos Registos e Notariado, I.P.	«Cartão de Cidadão Online»	2019	250/2019	32.444,70€
AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.	«Obrigado»	2020	64/2022	21.163,90€
SGMA - Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente	«A segurança é a sua praia»	2020	19/2021	593.474,56€
AMA - Agência para a Modernização Administrativa I.P	Divulgação de Âmbito Nacional de Informação Relevante relativa a Projetos PRR	2021	56/2022	10.126,40€
Autoridade da Gestão do MAR	Serviço de Comunicação Branding	2021/2022	67/2022	80.625,00€

ANEXO 7 - Emolumentos

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a nova redação dada pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, como se indica seguidamente:

Entidades	Montante (€)
Entidade Reguladora para a Comunicação Social	8 582,00
Agência para a Modernização Administrativa, I.P.	1 226,00
Instituto da Segurança Social, I.P.	1 226,00
Direção-Geral de Saúde	1 226,00
Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.	1 226,00
Empresa Pública das Águas Livres, S.A.	1 226,00
Instituto dos Registos e Notariado, I.P.	1 226,00
Estado-Maior da Força Aérea	1 226,00
Total	17 164,00

ANEXO 8 - Contraditório
