



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

CPECC

N.º ÚNICO 519777

ALIDA Nº 58 DATA 25/09/2015

Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação

EXMA. SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Of. n.º 058/12ª - CPECC/20125

25-03-2015

Assunto: Parecer relativo à proposta de lei n.º 289 XII (4.ª), GOV

Para os devidos efeitos, junto se envia a vossa Excelência o parecer relativo à **proposta de lei n.º 289/XII (4.ª)** – “*Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do estado em território nacional através dos órgãos de comunicação social locais e regionais*”, o qual foi aprovado **por unanimidade**, verificando-se as ausências do CDS/PP e do BE, na reunião de **25 de março de 2015** da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Pedro Lynce)



COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 289/XII (4.ª) (GOV) – ESTABELECE AS REGRAS E OS DEVERES DE TRANSPARÊNCIA A QUE FICA SUJEITA A REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO ESTADO, BEM COMO AS REGRAS APLICÁVEIS À DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO ESTADO EM TERRITÓRIO NACIONAL ATRAVÉS DOS ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL LOCAIS E REGIONAIS

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 6 de março de 2015, a **proposta de lei n.º 289/XII (4.ª) - Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do estado em território nacional através dos órgãos de comunicação social locais e regionais.**

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º, ambos da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 11 de março de 2015, a iniciativa vertente baixou à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação para emissão do respetivo parecer.

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Face à evolução dos meios de comunicação social resultante da transição para meios de distribuição online, entre outros aspetos estruturais ligados à distribuição da publicidade do Estado, tem contribuído para que o atual regime jurídico sobre a afetação de despesa com publicidade do Estado se encontre desadequado.

Neste sentido, revela-se necessária uma reforma do regime, não apenas com o objetivo de adequar os meios aos fins a que se destinam, mas, também, de simplificar o procedimento e a transparência da afetação da despesa com publicidade institucional do Estado, com o objetivo de garantir um melhor resultado e uma maior eficácia das campanhas publicitárias promovidas pelo Estado, valorizando em especial a atividade dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional e a sua mais-valia para a otimização das campanhas publicitárias, através da ligação entre as mensagens pretendidas e os leitores e ouvintes das comunidades regionais. (PPL)

Assim, e de uma forma muito sucinta, com a proposta em análise pretende-se clarificar o que deve ser considerado publicidade do Estado, valorizando o papel dos órgãos de comunicação social local e regional e a sua proximidade às comunidades e, também, alargar o âmbito de aplicação das regras previstas às campanhas de publicidade institucional das entidades do setor empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos.

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

Para o efeito,

- i. A presente proposta de lei define o seu objeto no artigo 1.º;
- ii. No artigo 2.º da proposta de lei é descrito o âmbito de aplicação da mesma, “*Ficam abrangidas pela presente lei as ações de publicidade institucional da iniciativa*” dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das

empresas públicas concessionárias de serviços públicos no que respeita às obrigações de serviço público;

iii. No artigo 3.º da proposta de lei define-se o que se entende por publicidade institucional do Estado, órgãos de comunicação social regional ou local, órgãos de comunicação social digitais, meios de comunicação social regional ou local e entidades promotoras;

iv. Esta proposta de lei prevê também a implementação de um processo de fiscalização mais transparente reforçando os poderes da ERC no que se refere à fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação, artigo 7.º da proposta de lei -

Deveres de comunicação e transparência

1 - A aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à ERC até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte.

v. Assim como, no que diz respeito à fiscalização da aplicação da percentagem de publicidade institucional a afetar a órgãos de comunicação local e regional, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro, artigo 8.º da PPL;

vi. São também definidos nesta PPL os critérios de afetação em função de cada meio de comunicação social local e regional, a imprensa, a rádio, a televisão e os órgãos de comunicação digitais, artigo 9.º da PPL;

vii. Os artigos 10.º e 11.º dizem respeito às competências que são atribuídas à ERC designadamente, registo e fiscalização e informação sobre publicidade institucional do Estado.

Artigo 10.º

Registo e fiscalização

1 - Compete à ERC verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos na presente lei, bem como o dever de aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º.

2 - Não é permitido o pagamento de campanhas de publicidade institucional sem que a respetiva despesa



esteja antecipadamente registada na ERC e sem que esteja cumprido o disposto no artigo 8.º.

3 - *A ERC deve comunicar ao Tribunal de Contas os casos de incumprimento dos deveres referidos no n.º 1.*

Artigo 11.º

Informação sobre publicidade institucional do Estado

1 - *A ERC fica responsável pela elaboração de um relatório atualizado sobre a adjudicação das ações informativas e publicitárias, bem como sobre a sua distribuição, a ser disponibilizado mensalmente no sítio na Internet daquela entidade, sem prejuízo do disposto no número seguinte.*

2 - *Compete ainda à ERC a elaboração de um relatório anual de avaliação sobre o grau de cumprimento da presente lei.*

viii. De referir a norma revogatória existente nesta PPL, artigo 13.º, sendo que as normas que irão ser revogadas são: o decreto-lei n.º 231/2004 de 13 de dezembro; a alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2012 de 31 de agosto; a Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro, e a alínea g) do artigo 3.º. E de referir também a norma de entrada em vigor, artigo 14º, com uma *vacatio legis* de 60 dias.

Na exposição de motivos da PPL é referido que a ERC foi ouvida e nesse sentido, ora se junta o respetivo parecer.

I c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

A proposta de lei em apreço visa estabelecer as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, procedendo, para tal, à revogação dos seguintes diplomas ou partes de diplomas:

— Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro, que estabelece as regras aplicáveis à distribuição das ações informativas e de publicidade do Estado pelas rádios locais e pela imprensa regional, abrangendo as ações informativas e publicitárias da iniciativa do Governo, da Administração Central e da generalidade dos institutos públicos;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2012, de 31 de agosto¹, que aprova a orgânica do Gabinete para os Meios de Comunicação Social;

— Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro, que aprova as normas e as especificações técnicas necessárias à gestão e ao funcionamento da base de dados da publicidade institucional do Estado e outras entidades públicas;

— Alínea g) do artigo 3.º da Portaria n.º 58/2013, de 11 de fevereiro, que fixa a estrutura nuclear do Gabinete para os Meios de Comunicação Social;

— Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2010, de 25 de junho, que determina os casos em que a publicidade institucional pode ter lugar e o tipo de publicidade que se deve ter por vedada,

Outros diplomas que poderão estar interligados com a PPL em análise.

As competências no domínio da gestão dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social local e regional, das regras relativas à comunicação social e regional e das regras relativas à distribuição da publicidade institucional do Estado estavam cometidas ao Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS) até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro.

No exercício dessas competências, o GMCS mantinha uma base de dados informatizada relativa à publicidade institucional do Estado e outras entidades públicas e assegurava o seu acesso (cf. Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro).

O **Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro**, veio proceder à extinção, por fusão, do GMCS, serviço central da administração direta do Estado, e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.

¹ O Decreto Regulamentar n.º 49/2012, de 31 de agosto, foi revogado pela alínea c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, que procede à extinção do Gabinete para os Meios de Comunicação Social e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e para Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A decisão de fazer transitar a gestão dos incentivos e apoios à comunicação social de âmbito regional e local, no essencial, para as CCDR foi levada à prática pelo Decreto-Lei n.º 22/2015, de 6 de fevereiro (Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas), e pelo Decreto-Lei n.º 23/2015, de 6 de fevereiro (Aprova o novo regime de incentivos do Estado à comunicação social).

No que diz respeito à ERC,

Os poderes são reforçados no que se refere à fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro. A ERC rege-se pelos seus estatutos, aprovados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que cria a ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social), extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Fundos europeus estruturais e de investimento,

O Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período 2014-2020, e prevê que todas as operações aprovadas no âmbito deste Decreto-lei sejam publicitadas, “alternadamente, num dos dois jornais locais ou regionais de maior circulação do concelho ou dos concelhos onde a operação é executada”, bem como num jornal de âmbito nacional (n.º 1 do artigo 80.º do decreto-lei). Assim, esta proposta de lei vai no seguimento desta “lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de proximidade e da sua ligação às comunidades”.

Uma vez que se poderá também, encontrar pontos de ligação com as matérias versadas na PPL e nestes diplomas, considera-se importante fazer-lhe referência, a saber,

- Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as sucessivas alterações, na medida que a proposta de lei sujeita a adjudicação das ações informativas e publicitárias aí previstas àquele regime.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Decreto Legislativo Regional n.º 20/2010/A, de 31 de maio, que introduz regras de transparência na aquisição de publicidade pelos serviços da administração regional e local, considerando o número e diversidade de órgãos de comunicação social existentes na Região Autónoma dos Açores e a dimensão do respetivo mercado publicitário, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou este Decreto-lei.

- E Código da Publicidade aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, que sofreu 12 alterações, tendo sido republicado pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril.

- Iniciativas legislativas pendentes sobre esta matéria

— Projeto de lei n.º 439/XII (2.ª) (PS) — Define regras de acesso à atividade de comunicação social;

— Projeto de lei n.º 506/XII (3.ª) (PS) — Regula a promoção da transparência da propriedade e da gestão das entidades que prosseguem atividades de comunicação social.

- Consultas e contributos

- Parecer da ERC de 15 de outubro de 2014 (que ora se junta e se dá por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais).

- Promoção da audição em 12 de março de 2015, pela Presidente da Assembleia da República dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR



O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente proposta de lei, a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou em 6 de março de 2015, à Assembleia da República a proposta de lei n.º 289/XII (4.ª):

“Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do estado em território nacional através dos órgãos de comunicação social locais e regionais.”

2. Esta iniciativa pretende clarificar o que deve ser considerado publicidade institucional do Estado, numa lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional de proximidade e sua ligação às comunidades, e alargar o âmbito de aplicação das regras previstas, às campanhas de publicidade institucional das entidades do setor empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos.
3. Esta iniciativa pretende também adequar os meios aos fins a que se destinam e simplificar o procedimento e a transparência da afetação da despesa com a publicidade institucional do Estado.
4. Face ao exposto, a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação é de parecer que a proposta de lei n.º 289/XII (4.ª), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em Plenário.

PARTE IV – ANEXOS



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, assim como, o parecer elaborado pela ERC.

Palácio de São Bento

O Deputado Relator

(Sérgio Azevedo)

O Presidente da Comissão

(Pedro Lynce)



Nota Técnica

Proposta de lei n.º 289/XII (4.ª)

Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à distribuição da publicidade institucional do Estado em território nacional através dos órgãos de comunicação social locais e regionais

Data de admissão: 11-03-2015

Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação (12.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Sónia Milhano (DAPLEN) — Dalila Maulide e Leonor Calvão Borges (DILP) — Maria Mesquitela (DAC).

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A iniciativa legislativa em análise deu entrada na Assembleia da República em 6 de março de 2015, foi admitida, anunciada e baixou à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação para apreciação na generalidade em 11 de março de 2015. Em reunião ocorrida no dia 18 de março de 2015, e de acordo com o artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, a Comissão nomeou como autor do parecer o Senhor Deputado Sérgio Azevedo, do Grupo Parlamentar do PSD.

Com a proposta de lei em análise o Governo pretende clarificar o que deve ser considerado publicidade institucional do Estado, numa lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional de proximidade e sua ligação às comunidades, e alargar o âmbito de aplicação das regras previstas às campanhas de publicidade institucional das entidades do setor empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos.

Prevê-se, para esse efeito:

- Simplificar o procedimento e a transparência da afetação da despesa com publicidade institucional do Estado, valorizando a atividade dos órgãos de comunicação social de âmbito local e regional;
- Alargar o âmbito de aplicação às campanhas de publicidade institucional das entidades do setor empresarial do Estado concessionárias de serviços públicos e, assim, as campanhas publicitárias promovidas pelas empresas públicas passam a estar sujeitas aos deveres de transparência e reporte, assim como ao cumprimento das métricas de distribuição pela imprensa local e regional;
- Implementar um processo de fiscalização mais transparente, reafirmando os poderes da ERC, no que se refere à fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada

campanha, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro;

- Dotar a ERC de um registo *a priori* das campanhas, não podendo nenhum pagamento de campanhas de publicidade ser realizado sem que a respetiva despesa seja registada na ERC e sem que sejam respeitados os deveres de transparência e distribuição mais eficazes;
- Criar um mecanismo de supervisão *ex-ante* do cumprimento das normas relativas à comunicação de gastos com publicidade e afetação das despesas baseado no pagamento das campanhas de publicidade institucional, fazendo assim recair, quer sobre os organismos promotores das campanhas, quer sobre os privados que com eles contratam o dever de verificar se os requisitos do regime agora criado estão a ser cumpridos.

Após definir o seu objeto (artigo 1.º), esta iniciativa legislativa define o seu âmbito de aplicação aos serviços da administração direta do Estado, aos institutos públicos e, bem assim, às empresas públicas concessionárias de serviços públicos relativamente às respetivas obrigações de serviço público (artigo 2.º).

Cumpra igualmente referir que o diploma em análise tem uma norma revogatória (artigo 13.º) e uma norma de entrada em vigor, com uma *vacatio legis* de 60 dias (artigo 14.º).

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A presente iniciativa foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, mostra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, observando, deste modo, os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do RAR. Respeita também os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 26 de fevereiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, «Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo». No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

Na exposição de motivos o Governo refere ter ouvido a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, tendo facultado à Assembleia da República o respetivo parecer, que se encontra publicado na página da *Internet* da iniciativa.

A proposta de lei deu entrada em 6 de março do corrente ano, foi admitida e anunciada em 11 de março e baixou, na generalidade, à Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação (12.ª).

A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a Reunião Plenária de 27 de março (cfr. Súmula n.º 97 da Conferência de Líderes, de 4 de março de 2015).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa. As disposições deste diploma deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Em caso de aprovação, a iniciativa *sub judice*, revestindo a forma de lei, será objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*; e, nos termos do artigo 14.º do articulado, entrará em vigor 60 dias após a sua publicação, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei; após o articulado apresenta, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros e a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da lei formulário.

A proposta de lei em apreço promove a revogação do Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro, nos termos da alínea a) do artigo 13.º (Norma revogatória) do articulado.

Cumpra assinalar a este respeito que, por razões informativas, «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato»¹.

Por outro lado, refira-se que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, «Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto».

Face ao exposto, e atendendo a que no articulado está devidamente descrito o objeto da presente iniciativa (artigo 1.º), em caso de aprovação, sugere-se o seguinte título:

¹ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 203

«Estabelece as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, bem como as regras aplicáveis à sua distribuição, em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais, revogando o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

• Enquadramento legal nacional e antecedentes

A proposta de lei em apreço visa estabelecer as regras e os deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, procedendo, para tal, à revogação dos seguintes diplomas ou partes de diplomas:

— Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro, que estabelece as regras aplicáveis à distribuição das ações informativas e de publicidade do Estado pelas rádios locais e pela imprensa regional, abrangendo as ações informativas e publicitárias da iniciativa do Governo, da Administração Central e da generalidade dos institutos públicos;

— Alínea i) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 49/2012, de 31 de agosto², que aprova a orgânica do Gabinete para os Meios de Comunicação Social;

— Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro, que aprova as normas e as especificações técnicas necessárias à gestão e ao funcionamento da base de dados da publicidade institucional do Estado e outras entidades públicas;

— Alínea g) do artigo 3.º da Portaria n.º 58/2013, de 11 de fevereiro, que fixa a estrutura nuclear do Gabinete para os Meios de Comunicação Social;

² O Decreto Regulamentar n.º 49/2012, de 31 de agosto, foi revogado pela alínea c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, que procede à extinção do Gabinete para os Meios de Comunicação Social e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as comissões de coordenação e desenvolvimento regional e para Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.



— Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2010, de 25 de junho, que determina os casos em que a publicidade institucional pode ter lugar e o tipo de publicidade que se deve ter por vedada, «reforçando a vinculação à prossecução de interesses públicos relevantes na atividade de divulgação institucional desenvolvida por entidades públicas», fixando os seguintes eixos fundamentais para a realização de ações deste tipo:

«i) A promoção da difusão e do conhecimento dos valores e dos princípios constitucionais da República Portuguesa e da União Europeia;

ii) A informação aos cidadãos das regras do funcionamento das instituições públicas e das condições de acesso e de utilização de serviços e de espaços públicos, bem como da realização de processos eleitorais e de consultas referendárias;

iii) A difusão do conteúdo essencial das alterações legislativas e regulamentares de carácter inovador;

iv) A divulgação de medidas de ordem e de segurança pública, de saúde pública, de campanhas de sensibilização de boas práticas e de prevenção de comportamentos de risco;

v) A divulgação do potencial turístico nacional e o apoio à internacionalização;

vi) A difusão da língua portuguesa e do património cultural português;

vii) A divulgação de planos, de programas, de instrumentos de incentivo e atuações públicas de relevante interesse económico, social, cultural ou ambiental e a prestação de informações com estes conexos; e ainda

viii) O cumprimento de outras obrigações de publicitação previstas na lei.»

Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, as competências no domínio da gestão dos sistemas de incentivos do Estado à comunicação social local e regional, das regras relativas à comunicação social e regional e das regras relativas à distribuição da publicidade institucional do Estado estavam cometidas ao Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS). No exercício dessas competências, o GMCS mantinha uma base de dados informatizada relativa à

publicidade institucional do Estado e outras entidades públicas e assegurava o seu acesso (cf. [Portaria n.º 1297/2010, de 21 de dezembro](#)).

O Decreto-Lei n.º 24/2015 veio proceder à extinção, por fusão, do GMCS, serviço central da administração direta do Estado, e à transferência das suas atribuições para a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, para as comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) e para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP.

Refira-se que a decisão de fazer transitar a gestão dos incentivos e apoios à comunicação social de âmbito regional e local, no essencial, para as CCDR foi levada à prática pelo [Decreto-Lei n.º 22/2015, de 6 de fevereiro](#) (Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas), e pelo [Decreto-Lei n.º 23/2015, de 6 de fevereiro](#) (Aprova o novo regime de incentivos do Estado à comunicação social).

Por outro lado, no âmbito da proposta de lei, são reforçados os poderes da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), no que se refere à fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação e da aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação local e regional em cada campanha, bem como à verificação da afetação do uso de determinado meio de comunicação social local e regional em detrimento de outro. A ERC rege-se pelos seus estatutos, aprovados em anexo à [Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro](#), que cria a ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social), extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Na exposição de motivos da proposta de lei em análise o Governo exemplifica a «lógica de valorização dos órgãos de comunicação social de proximidade e da sua ligação às comunidades» que subjaz à proposta de lei com a obrigatoriedade de todas as operações aprovadas no âmbito do [Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro](#), serem publicitadas, «alternadamente, num dos dois jornais locais ou regionais de maior circulação do concelho ou dos concelhos onde a operação é executada, bem como num jornal de âmbito nacional (n.º 1 do artigo 80.º do decreto-lei). Este decreto-lei estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020.

Aponta-se ainda a ligação para o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as sucessivas alterações, na medida que a proposta de lei sujeita a adjudicação das ações informativas e publicitárias aí previstas àquele regime.

Considerando o número e diversidade de órgãos de comunicação social existentes na Região Autónoma dos Açores e a dimensão do respetivo mercado publicitário, a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores aprovou o Decreto Legislativo Regional n.º 20/2010/A, de 31 de maio, que introduz regras de transparência na aquisição de publicidade pelos serviços da administração regional e local.

Pelo interesse que possa ter para a análise da matéria em causa, refere-se ainda o Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro, que sofreu 12 alterações, tendo sido republicado pela Lei n.º 8/2011, de 11 de abril.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

- A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Espanha e Itália.

- ESPANHA**

- O artigo 97 da Constituição Espanhola atribui ao Governo funções políticas e executivas, um binómio que tem reflexo em toda a ação governamental e que se projeta, também, sobre a relação de comunicação que, num sistema democrático, existe entre governantes e governados.

- Em Espanha a regulação da matéria em apreço foi feita mediante a aprovação da Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, com o objetivo de manter a esfera da comunicação separada da ação política e executiva do Governo, entendendo a publicidade e a comunicação institucional como meio para servir os interesses dos cidadãos e facilitar o exercício dos

seus direitos e o cumprimento dos seus deveres. Tudo isto através do uso apropriado de recursos públicos para prosseguir o objetivo comum de difundir a mensagem da Administração e dar a conhecer ao público os serviços que presta e as atividades que desempenha.

Este diploma enuncia quatro objetivos sob os quais se devem reger as campanhas publicitárias e a comunicação institucional, a saber: utilidade pública, profissionalização, transparência e lealdade institucional.

São assim definidos ([artigo 2](#)) os conceitos de campanha institucional de publicidade e campanha institucional de comunicação, os requisitos para a sua realização ([artigo 3](#)), assim como as matérias sobre as quais não poderá haver campanhas institucionais ([artigo 4](#)).

A contratação de campanhas está também regulada ao abrigo do diploma, cabendo ao Conselho de Ministros, após consulta do Conselho de Estado, aprovar as cláusulas gerais de publicidade institucional e de comunicação da Administração Geral e outras entidades do Estado afetadas por esta lei ([artigo 8](#)).

O diploma prevê ainda ([artigo 11](#)) a criação da *Comisión de publicidad y de comunicación institucional*, para o planeamento, assistência técnica, avaliação e coordenação das atividades da Administração Geral do Estado na matéria. Esta Comissão, adstrita ao Ministério da Presidência, incluirá representantes de todos os departamentos ministeriais com nível de, pelo menos, Subdiretor Geral, e terá um comité de recursos encarregue de resolver qualquer reclamação.

A Comissão será ainda responsável pela elaboração anual, a partir das propostas recebidas de todos os ministérios, de um plano de publicidade e comunicação institucional ([artigo 12](#)), em que se incluirão todas as campanhas institucionais que a Administração pretenda desenvolver. O plano deverá, pelo menos, especificar as indicações gerais necessárias sobre o objetivo de cada campanha, o custo previsível, o período de execução, as ferramentas de comunicação utilizadas, o sentido das informações, os seus destinatários e organismos e entidades afetadas. O plano anual de publicidade e comunicação institucional será aprovado em Conselho de Ministros.

A composição, organização e funcionamento da Comissão estão, por sua vez, regulados no *Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado*.

Encontram-se disponíveis no website desta Comissão os vários planos anuais (2007 a 2015) já elaborados, bem como a relação das campanhas de publicidade institucional efetuadas, organizadas por Ministério.

ITÁLIA

Este país regulou a matéria em apreço mediante a aprovação da *Legge 7 giugno 2000, n. 150 - Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, que determina, aplicando os princípios da transparência e eficácia da administração, as bases da regulação das atividades de informação e comunicação das administrações públicas, com o objetivo de explicar e promover o conhecimento das disposições regulamentares, a fim de facilitar a aplicação, dar a conhecer as atividades das instituições e seu funcionamento, promover o acesso aos serviços públicos bem como aos temas de interesse público e social, assim como promover a imagem do governo, bem como a da Itália, na Europa e no mundo, dando conhecimento e visibilidade aos acontecimentos de âmbito local, regional, nacional e internacional (artigo 1).

As atividades de informação e comunicação das administrações públicas são realizadas através de programas previstos para a comunicação institucional e implementadas em qualquer meio de transmissão adequado para garantir a divulgação necessária de mensagens (artigo 2).

A Presidência do Conselho de Ministros pode ainda determinar o interesse social ou público da informação, que a concessionária do serviço público de radiodifusão pode transmitir gratuitamente (artigo 3), não podendo, nestes casos, ser uma transmissão superior a 2% de cada hora de programação ou 1% da programação semanal de cada rede.

Também em Itália, e através deste diploma, foi criado o *Ufficio per le relazioni con il pubblico* (artigo 8), com o objetivo de garantir o exercício do direito à informação, facilitar a utilização dos

serviços oferecidos aos cidadãos, promover a adoção de sistemas eletrónicos de interconexão e coordenação das redes administrativas e assegurar a troca de informação entre a administração e os cidadãos.

Prevêem-se ainda os gabinetes de imprensa (artigo 9), constituídos por jornalistas detentores de carteira profissional e dirigidos por um coordenador, que deve assegurar a ligação aos vários meios de comunicação social, bem como o maior grau de transparência, clareza e rapidez nas comunicações a fornecer aos órgãos de comunicação social em matérias de interesse para a administração pública.

O diploma prevê ainda a elaboração anual de programas iniciativas das comunicações pretendidas (artigo 11), sob a orientação metodológica do *Dipartimento per l'informazione e l'editoria* da Presidência do Conselho de Ministros, os quais devem ser entregues a esse Departamento durante o mês de novembro. É a este departamento que cabem os contactos e a assinatura de contratos de publicidade.

O *Dipartimento per l'informazione e l'editoria* prepara anualmente o Plano de Comunicação do Estado, o qual é objeto de aprovação pela Presidência do Conselho de Ministros.

Em 2002, foi ainda aprovada pelo *Ministro della funzione pubblica* a *Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, com os seguintes objetivos:

- Desenvolvimento de uma política coerente de comunicação integrada com os cidadãos e as administrações;
- A gestão profissional e as relações sistemáticas com todos os meios de comunicação social, sejam eles tradicionais ou novos;
- Criação de um sistema de comunicação interno focado no uso intensivo das tecnologias de informação e bases de dados, tanto para melhorar a qualidade dos serviços e eficiência organizacional como para criar entre os operadores do sector público o sentido de pertença à função desempenhada, a plena participação no processo de mudança e de partilha em missões institucionais renovadas de administração pública;

-
- Formação e desenvolvimento de pessoal envolvido nas atividades de informação e comunicação;
 - Otimização, através do planeamento e monitorização das atividades de informação e comunicação, dos recursos financeiros.

O governo, através dos seus gabinetes de imprensa e estruturas semelhantes, deve assim prestar informações, de forma transparente e exaustiva, sobre o seu trabalho, divulgar e proporcionar o acesso aos serviços, promovendo novas relações com os cidadãos, e otimizar a eficiência e eficácia dos produtos-serviços através de um sistema adequado de comunicação interna e externa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existirem pendentes, também na 12.ª Comissão, as seguintes iniciativas sobre matéria conexa:

- Projeto de lei n.º 439/XII (2.ª) (PS) — Define regras de acesso à atividade de comunicação social;
- Projeto de lei n.º 506/XII (3.ª) (PS) — Regula a promoção da transparência da propriedade e da gestão das entidades que prosseguem atividades de comunicação social.

- **Petições**

Não se identificaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Em 12 de março de 2015 a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 15 dias (Governos) e 20 dias (AL), nos termos da Lei n.º 40/96, de 31 de agosto, e do n.º 4 do artigo 118.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.