

## Projeto de Lei n.º 250/XV/1.ª (PAN)

**Procede à terceira alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, por forma a incluir no seu âmbito de aplicação a publicidade institucional das entidades administrativas independentes**

Data de admissão: 9 de agosto de 2022

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ANEXO — QUADRO COMPARATIVO

---

**Elaborada por:** Ana Montanha (DAC), Luis Martins (DAPLEN), Luisa Colaço e Teresa Montalvão (DILP)  
**Data:** 12.09.2022

---

## I. A INICIATIVA

---

A presente iniciativa pretende que a publicidade institucional das entidades administrativas independentes, incluindo as entidades reguladoras, passe a constar do âmbito de aplicação da na [Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto](#)<sup>1</sup>, que 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.

Assim, o presente projeto de lei propõe o aditamento da alínea d) ao artigo 2.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, com a seguinte formulação «Entidades administrativas independentes, incluindo entidades reguladoras» (cfr. [quadro comparativo em anexo](#)).

A propONENTE fundamenta a sua iniciativa com base, nomeadamente, nos seguintes argumentos:

- Do âmbito de aplicação desta lei só estão incluídos os serviços da administração direta do Estado, os institutos públicos e as entidades que integram o setor público empresarial;
- Ficam, assim, de fora as entidades administrativas independentes, incluindo as entidades reguladoras, que são entidades no âmbito do setor público sob as quais recai um conjunto de campanhas de publicidade institucional e que têm um importante papel na sensibilização dos cidadãos;
- Desta forma impõem-se a necessidade de existir um quadro legal que enquadre a publicidade institucional destas entidades e que lhes determine um equilíbrio na regulação dessa publicidade.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

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

---

<sup>1</sup> Diploma consolidado, retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

A presente iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)<sup>2</sup> e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-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, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Do disposto na presente iniciativa poderá resultar, eventualmente, um aumento das despesas do Estado. No entanto, e caso a iniciativa seja aprovada, o artigo 3.º do articulado remete a respetiva entrada em vigor da futura lei para *a data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação*, mostrando-se assim acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto constitucional e regimentalmente.

O projeto de lei deu entrada em 9 de agosto de 2022, acompanhado da [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Por despacho do Presidente da Assembleia da República foi admitido a 9 de agosto, baixando no mesmo dia à Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª CCCJD) para apreciação e emissão de parecer. Foi anunciado em reunião da Comissão Permanente de 7 de setembro.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa que «Procede à terceira alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, por forma a incluir no seu âmbito de aplicação a publicidade institucional das entidades administrativas independentes», traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11

---

<sup>2</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), conhecida como lei formulário.

O artigo 1.º do articulado da iniciativa prevê alterar a Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, e, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os «diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», o que sucede naquele artigo.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, entrando em vigor «na data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», conforme previsto no artigo 9.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

O [artigo 38.º](#) da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>3</sup> (doravante Constituição) determina a liberdade de imprensa e meios de comunicação social e estabelece no seu n.º 3 que «A lei assegura, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e de meios de financiamento dos órgãos de comunicação social».

A publicidade institucional do Estado compreende as campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas por serviços da administração direta do Estado, por institutos públicos ou por entidades que integram o setor público empresarial, divulgadas a uma pluralidade de destinatários indeterminados, com o objetivo direto ou indireto de promover iniciativas ou de difundir

---

<sup>3</sup> Diploma retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas à Constituição nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 24/08/2022.

uma mensagem relacionada com os respetivos fins, atribuições ou missões de serviço público, mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários.

A matéria objeto da iniciativa legislativa em análise está regulada na [Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto](#)<sup>4</sup>, que 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.

Tendo em consideração que constam do [artigo 2.º](#) os tipos de entidades promotoras de campanhas de publicidade institucional abrangidas pelo âmbito de aplicação desta lei, e uma vez que a iniciativa legislativa em causa propõe aditar a esse elenco as entidades administrativas independentes, incluindo entidades reguladoras, cumpre referir, desde já, que estas são autoridades públicas criadas pela Constituição ou pela lei, às quais se comete o exercício da função administrativa, sem que se encontrem sujeitas a vínculos de subordinação a qualquer órgão público ou interesse corporativo, gozando os titulares dos seus órgãos de direção de especiais garantias em termos de irresponsabilidade, inamovibilidade e de ausência de vínculos de sujeição institucional, de forma a poderem exercer com independência as suas competências.

O n.º 3 do [artigo 267.º](#) da Constituição prescreve que a lei pode criar entidades administrativas independentes.

Existem dois tipos de entidades independentes: as criadas pela Constituição, como é o caso da [Entidade Reguladora da Comunicação Social \(ERC\)](#), o [Conselho Superior da Magistratura](#), o [Provedor de Justiça](#) e o [Conselho Económico e Social](#); e as criadas por lei, com ou sem credenciação constitucional específica, como é o caso do [Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais](#), do [Conselho Superior do Ministério Público](#), da [Comissão Nacional de Eleições](#), da Comissão Nacional de Objeção de Consciência, prevista na [Lei n.º 7/92, de 12 de maio](#)<sup>5</sup>, do [Conselho de Ética para as Ciências da Vida](#), da Comissão para a Fiscalização do Segredo de Estado, criada pela [Lei Orgânica n.º 3/2014, de 6 de agosto](#), do [Conselho de Fiscalização do Sistema de](#)

---

<sup>4</sup> Diploma consolidado, retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário.

<sup>5</sup> Alterada pela [Lei n.º 138/99, de 28 de agosto](#).

[Informações da República Portuguesa](#), da [Comissão Nacional de Proteção de Dados](#), da [Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos](#) e das entidades reguladoras da economia.

No que a estas últimas concerne (onde se contam autoridades como a [Autoridade Nacional de Comunicações](#), a [Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões](#), a [Autoridade da Concorrência](#) e a [Comissão do Mercado de Valores Mobiliários](#), a [Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos](#), o [Instituto Nacional de Aviação Civil](#), a [Autoridade da Mobilidade e dos Transportes](#), a [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos](#), ou a [Entidade Reguladora da Saúde](#)), o seu regime jurídico consta da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovado em anexo à [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#)<sup>6</sup>, e dos respetivos estatutos. O [Banco de Portugal](#) e a ERC, que também se incluem nas entidades reguladoras da economia, encontram-se excluídos do âmbito de aplicação desta Lei-Quadro, nos termos do [artigo 3.º](#) da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, regendo-se por lei própria.

As condições materiais de admissibilidade da promoção das campanhas de publicidade institucional do Estado estão previstas no [artigo 4.º](#) da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto: esta promoção deve ser desenvolvida na prossecução das atribuições próprias ou de competências delegadas da entidade pública promotora, e apenas quando fundadas razões de interesse público o justificarem. As campanhas de publicidade institucional do Estado devem indicar claramente a sua natureza e os fins que visam prosseguir, identificando de forma perceptível aos destinatários a identidade da entidade promotora. Acresce que as campanhas de publicidade institucional do Estado 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 publicidade institucional do Estado podem ser adjudicadas a agências de publicidade, desde que estas se encontrem em exercício de atividade há mais de 12 meses à data do início do processo de adjudicação e apresentem elementos curriculares indicadores de solidez e capacidade profissional na área. Estas

---

<sup>6</sup> Texto consolidado.

adjudicações obedecem ao disposto no [Código dos Contratos Públicos](#) e os órgãos de comunicação social locais e regionais beneficiários devem dispor de uma situação tributária e contributiva regularizada.

No [artigo 6.º](#) da mesma lei prevêm-se as limitações a estas campanhas ou ações, em termos de conteúdo (não podem incluir mensagens com teor discriminatório; incitar, direta ou indiretamente, à violência ou a comportamentos contrários ao Estado de direito democrático; ou incluir símbolos, expressões, desenhos ou imagens que possam conduzir à confusão com qualquer formação política ou organização religiosa ou social) e em termos de tipo de órgão de comunicação social ao qual as mesmas não podem ser atribuídas (que sejam maioritariamente detidos, de forma direta ou indireta, por entidades públicas, por serviços da administração direta do Estado, institutos públicos ou entidades que integrem o setor público empresarial, com exceção dos órgãos de serviço público da RTP e da LUSA; que ocupem com conteúdo publicitário comercial uma superfície superior a 50% do espaço disponível de edição, que não se integrem no conceito de imprensa ou que sejam gratuitas).

De acordo com o [artigo 8.º](#), deve ser afeta aos órgãos de comunicação social regionais e locais uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado de valor unitário igual ou superior a 5.000 Euros, com exceção dos casos em que a publicidade institucional do Estado seja especialmente destinada ao estrangeiro, determinando a mesma norma que não preenche esse requisito de exceção a mera difusão em suporte eletrónico de que a publicidade é especialmente destinada ao estrangeiro.

Esta percentagem de 25% é depois distribuída do seguinte modo entre os diversos tipos de órgãos de comunicação social: 7% para a imprensa, 6% para a rádio, 6% para a televisão (excluindo-se aqui a RTP), e 6% para os órgãos de comunicação social digitais.

A lei atribui à ERC<sup>7</sup> as competências de fiscalização do cumprimento dos deveres de comunicação e transparência que impõe, bem como o dever de aplicação da

---

<sup>7</sup> A ERC rege-se pelos Estatutos que foram aprovados em anexo à [Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro](#), que cria esta entidade reguladora, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. As suas atribuições, previstas no artigo 8.º destes Estatutos, incluem, na alínea j), as de «fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e

percentagem a afetar aos órgãos de comunicação social local e regional em cada campanha. Para tal, esta entidade reguladora dispõe da Plataforma Digital da Publicidade Institucional do Estado, através da qual as entidades promotoras destas campanhas comunicam os custos da aquisição de espaço publicitário até ao prazo máximo de 15 dias após a sua contratação.

[Mensalmente](#)<sup>8</sup>, a ERC publica um relatório atualizado sobre a adjudicação e distribuição de campanhas, a que acresce um relatório [anual](#)<sup>9</sup> sobre o grau de cumprimento da lei, que deve remeter, nos termos do [artigo 11.º](#) da lei, à Assembleia da República até ao final do primeiro semestre de cada ano civil seguinte àquele a que se refere. Em caso de incumprimento da lei, a ERC tem apenas o dever de comunicar esses casos ao [Tribunal de Contas](#), não detendo qualquer competência sancionatória<sup>10</sup>.

A nível regional, importa referir o [Decreto Legislativo Regional n.º 20/2010/A, de 31 de maio](#), que estabelece as regras e princípios gerais aplicáveis à aquisição de espaços informativos e de publicidade em órgãos de comunicação social pelos serviços da administração regional e local, na Região Autónoma dos Açores. Este diploma foi alterado pelo [Decreto Legislativo Regional n.º 18/2014/A, de 30 de outubro](#), que veio introduzir regras de transparência na aquisição de publicidade pelos serviços da administração regional e local, mediante a previsão de disponibilização eletrónica no portal do Governo Regional do relatório anual que o departamento do Governo Regional com competência nesta área já estava obrigado a enviar à Assembleia Legislativa.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

### Países analisados

---

das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública».

<sup>8</sup> À data de elaboração desta nota técnica, o relatório mensal mais recente disponível na [página](#) da ERC na *Internet* é o relativo a maio de 2022.

<sup>9</sup> Remete-se para o relatório anual relativo a 2020, que é o mais recente disponibilizado na página da ERC na *Internet*, à data da elaboração desta nota técnica.

<sup>10</sup> Veja-se, a título de exemplo, a [Deliberação ERC/2022/206 \(PUB\)](#), de 29 de julho de 2022.



A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha

## ESPANHA

A Lei que estabelece o regime jurídico das campanhas institucionais de publicidade e comunicação promovidas ou contratadas pela Administração Geral do Estado e pelas outras entidades que compõem o sector público do Estado, enumeradas no [artigo n.º 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#)<sup>11</sup>, » é a [Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional](#).

O [artigo n.º 2.1 da Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#) refere que das entidades que fazem parte do sector público do Estado, abrangidas assim pela [Ley 29/2005](#), a saber:

- a) Administração Geral do Estado;
- b) Sector público institucional do Estado.

De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, são entidades membro do sector público institucional estatal os organismos públicos ligados ou dependentes da Administração Geral do Estado, que sejam classificados em (a) Corpos autónomos, em (2) entidades empresariais públicas ou em (3) em agências estatais.

São igualmente entidades do sector público institucional do Estado as autoridades administrativas independentes.

As autoridades administrativas independentes regem-se pelas regras preconizadas na [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), no artigo 109.º, estabelecendo-se que estas são entidades regidas por direito público que, ligadas à Administração Geral do Estado e com a sua própria personalidade jurídica, a quem são atribuídas funções de regulação ou supervisão externa sobre sectores ou atividades económicas específicas, por exigirem o seu exercício de independência funcional ou de

---

<sup>11</sup> Diploma consolidado acessível no portal oficial [Boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consultado no dia 05/09/2022.

uma autonomia especial em relação à Administração Geral do Estado, que é determinado por lei.

Exemplos destas autoridades incluem:

- - A [Agencia Española de Protección de Datos](#).
- - A [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#).
- - A [Comisión Nacional del Mercado de Valores](#).
- - O [Consejo de Seguridad Nuclear](#).
- - O [Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#).
- - O [Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria](#).

Cumpre igualmente mencionar o [PLAN 2022 de Publicidad y Comunicación Institucional<sup>12</sup>](#), da autoria da [Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional do Ministerio de la Presidencia, Relaciones com las Cortes y Memoria Democrática](#).

## **V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**

---

### **▪ Iniciativas pendentes**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verifica-se que se encontra pendente o [Projeto de Lei n.º 216/XV/1.<sup>a</sup>](#) - Assegura o acesso às campanhas de publicidade institucional do Estado, aos órgãos de comunicação social direcionados às comunidades portuguesas no estrangeiro, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

### **▪ Antecedentes parlamentares**

Consultada a mesma base de dados, constatou-se que na anterior legislatura foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 652/XIV/2.<sup>a</sup>](#) (PS) - Assegura o acesso às campanhas de publicidade institucional do Estado, aos órgãos de comunicação social direcionados

---

<sup>12</sup> Documento retirado do portal da Internet da Presidência do Conselho de Ministros espanhol.



# NOTA TÉCNICA

às comunidades portuguesas no estrangeiro, procedendo à segunda alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto - , que caducou com o *terminus* da XIV Legislatura.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

Foi solicitado, pelo Presidente da Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto, parecer à ERC, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

Caso seja enviado, o respetivo contributo será disponibilizado no site da Assembleia da República, na [página eletrónica da iniciativa](#).

## VII. ANEXO — QUADRO COMPARATIVO

Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto	Projeto de Lei n.º 250/XV/1.ª (PAN)
	<p style="text-align: center;">Artigo 1.º</p> <p style="text-align: center;"><b>Objeto</b></p> <p>A presente lei procede à terceira alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, que 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, alterada pelas Leis n.ºs 2/2020 de 31 de março, e 75-B/2020, de 31 de dezembro.</p>
	<p style="text-align: center;">Artigo 2.º</p> <p style="text-align: center;"><b>Alteração à Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto</b></p> <p>É alterado o artigo 2.º do Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, que passa a ter a seguinte redacção:</p>

### Projeto de Lei n.º 250/XV/1.ª (PAN)

Comissão de Cultura, Comunicação, Juventude e Desporto (12.ª)

<p>Artigo 2.º <b>Âmbito</b></p> <p>Ficam abrangidas pela presente lei as ações de publicidade institucional da iniciativa das seguintes entidades:</p> <p>a) Serviços da administração direta do Estado; b) Institutos públicos; c) Entidades que integram o setor público empresarial.</p>	<p>Artigo 2.º [...]</p> <p>[...]:</p> <p>a) [...]; b) [...]; c) [...]; <b>d) Entidades administrativas independentes, incluindo entidades reguladoras.</b></p>
---	--