



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2021/273 (Parecer)

RCM n.º 38-B/2020 – Medida excecional e temporária de aquisição de publicidade institucional do Estado no âmbito da pandemia da COVID-19

Lisboa
22 de setembro de 2021

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2021/273 (Parecer)

Assunto: RCM n.º 38-B/2020 – Medida excecional e temporária de aquisição de publicidade institucional do Estado no âmbito da pandemia da COVID-19

I. Enquadramento

1. Por ofício n.º 2392, de 4 de agosto de 2021, SEXA o Secretário de Estado do Cinema, Audiovisual e Media (SECAM) transmitiu à ERC uma comunicação relativa ao assunto em epígrafe, nos termos da qual manifesta, em síntese, as seguintes considerações:

2. Na sequência da pandemia da doença COVID-19 foi aprovado o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, cujo artigo 2.º-B determina que “(...) o Estado proceda à aquisição de espaço para difusão de publicidade em OCS para posterior difusão de campanhas relacionadas com o combate à COVID-19”;

a) Conforme se pode “(...) inferir da redação da norma, trata-se de uma aquisição única, tendo o legislador a preocupação (...)” de salvaguardar, no n.º 2 do suprarreferido artigo 2.º-B, o cumprimento das percentagens de afetação, pelos diversos meios de comunicação social, previstas no artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto;

b) “Tratando-se (...) de uma aquisição centralizada e única, estariam, à partida, satisfeitas as exigências legais. Ainda assim, refira-se, a propósito, que alguns dos grupos de comunicação social nacionais, a quem foi adquirido espaço de difusão, são detentores de meios regionais/locais, nomeadamente rádios locais e regionais (Vg. Media Capital, Renascença e Global Notícias), pelo que a percentagem de 25% será seguramente ultrapassada”;

- c) *A Resolução do Conselho de Ministros n.º 38-B/2020, de 19 de maio, “(...) veio dar corpo à iniciativa em causa, especificando os montantes a investir por cada categoria de meios, cumprindo, mais uma vez, as determinações da Lei 95/2015.”;*
 - d) *“Não se colocando quaisquer dúvidas no que respeita ao cumprimento do dever de transparência enunciado no art.º 7 da Lei 95/2015, também nos parece evidente que a determinação constante do n.º 1 do art.º 8.º da mesma Lei se encontra preenchida (...)” não deixando de ser “(...) relevante que esta medida, no limite, configura a compra de espaço para uma campanha nacional e transversal que tem como fio condutor a luta contra a pandemia”;*
 - e) *“É, pois, neste fio condutor, que deve ser interpretada a aquisição de publicidade, não obstante surgirem posteriormente várias ações publicitárias que, apesar de terem subtemáticas diversas, não deixam de integrar a campanha nacional mais ampla surgida com a aprovação do art.º 2.-B do DL 10-A/2020, regulamentado pela RCM n.º 38-B/2020”;*
 - f) *Por último, reforça-se que “a circunstância da medida ter sido operacionalizada através de um ato regulamentar aprovado em Conselho de Ministros, mais não é do que a assunção de uma ação única e que, como tal, deve ser considerada”, realçando, ainda, que “estamos perante uma ação de extrema complexidade que convoca vários Departamentos Governamentais para um objetivo comum e nacional.”*
3. Perante a presente comunicação, torna-se conveniente, clarificar se, à luz da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, as inúmeras campanhas desenvolvidas ao abrigo da RCM n.º 38-B/2020 poderiam ser consideradas como uma única ação ou campanha de publicidade institucional do Estado.

II. Análise

4. A Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, veio estabelecer as regras e os deveres de transparência a que devem obedecer as 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.

5. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º desta lei, a ERC tem por competência verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos sobre as campanhas de publicidade institucional do Estado e, nomeadamente, fiscalizar a 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 (distribuição da publicidade institucional do Estado).

6. Para o efeito, as entidades promotoras das campanhas publicitárias, ou seja, os serviços da administração direta do Estado, institutos públicos e as entidades que integram o setor público empresarial do Estado, comunicam à ERC, através da [Plataforma Digital da Publicidade Institucional do Estado](#)¹, seguindo as indicações expressas no Manual de Utilização², os custos da aquisição de espaço publicitário, o qual deve ser realizado até 15 dias após a sua contratação e com o envio da documentação de suporte que permita aferir claramente o cumprimento das determinações legais.

7. Após a referida comunicação, a ERC procede à análise do montante investido na aquisição de espaços publicitários, confrontando-os com a respetiva documentação de suporte, e publica no seu sítio eletrónico um relatório mensal atualizado sobre a adjudicação e distribuição das campanhas, nos termos do artigo 11.º da mesma lei. Adicionalmente a

¹ <http://pie.erc.pt/login>

² http://pie.erc.pt/MANUAL_ENTIDADE_ERC.pdf

ERC elabora um relatório anual sobre o grau de cumprimento da lei, que remete à Assembleia da República até ao final do primeiro semestre de cada ano civil.

8. Esta *praxis* há muito institucionalizada, tem sido observada pelas entidades públicas nas campanhas e ações que desenvolvem no âmbito das respetivas competências, permitindo o pleno cumprimento da missão da ERC neste domínio, ou seja, a fiscalização da correta adjudicação e distribuição dos montantes nos termos legalmente previstos.

9. No caso vertente, a comunicação das ações de publicidade institucional desenvolvidas ao abrigo da RCM n.º 38-B/2020 em nada se diferenciou, do ponto de vista processual, de todas as ações anteriormente promovidas pelas entidades envolvidas neste processo.

10. De facto, o que sucedeu foi que todas as campanhas lançadas na sequência da RCM foram individualmente comunicadas na plataforma da publicidade institucional do Estado pelas ditas entidades, nos exatos moldes em que estas mesmas entidades o fizeram em campanhas anteriores.

11. Por outro lado, cumpre realçar que não houve qualquer indicação prévia e atempadamente dirigida à ERC no sentido de se considerarem todas as iniciativas decorrentes da medida excecional aprovada pela RCM n.º 38-B/2020 como uma única campanha para efeitos de aferição do cumprimento do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

12. Em todo o caso, e ainda que à luz do regime jurídico em vigor não se levantassem objeções, o que, como se verá, não é totalmente isento de problemas, tal desiderato exigiria que todo processo fosse *ab initio* instruído, em articulação com a ERC, com base nesse pressuposto, de modo a permitir ao regulador o pleno exercício das suas competências fiscalizadoras e bem assim a plena produção dos efeitos visados pela Lei n.º 95/2015.

13. Efetivamente, muito embora a Lei não exclua a possibilidade de se considerar como “campanha única” um numeroso conjunto de iniciativas, como as que foram comunicadas ao abrigo da RCM n.º 38-B/2020, com um valor global na ordem dos 15 milhões de euros, tal poderia ser suscetível de afetar o cumprimento da obrigação de comunicação que impende sobre os promotores das iniciativas, dado que esta obrigação deverá, necessariamente, identificar o valor da aquisição de espaço publicitário por órgão de comunicação social individualmente considerado, o que, por sua vez, permitirá à ERC proceder à fiscalização da correta distribuição dos montantes segundo os critérios legais.

14. Por outras palavras, a aferição do cumprimento das percentagens de adjudicação previstas no artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, que constitui incumbência da ERC, depende da concreta indicação dos órgãos de comunicação social aos quais foi adquirido espaço publicitário, não bastando para o efeito, que o promotor, seja ele uma entidade ou um aglomerado de entidades adjudicantes, emita uma declaração (prévia, simultânea ou póstuma), de que foi adquirido espaço publicitário a determinados grupos de comunicação social, com cumprimento das referidas percentagens de adjudicação, mesmo que esses grupos detenham um grande número de órgãos de comunicação social locais.

15. A falta de indicação de verba por órgão de comunicação social implicaria, portanto, a impossibilidade de pronúncia da ERC, no âmbito das suas competências na matéria em apreço, previstas nos artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

16. Acresce que o período de vigência da RCM se encontra muito próximo do fim (dezembro de 2021), pelo que a grande maioria das ações já se encontra concluída, tendo, aliás, a ERC procedido à respetiva divulgação nos seus relatórios mensais, bem como no relatório anual que transmitiu à Assembleia da República, em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º da Lei n.º 95/2015.

17. Uma hipotética reversão metodológica nesta fase do processo implicaria, portanto, a eliminação de um vastíssimo conjunto de registos relativos às campanhas em apreço, incluindo todas as despesas registadas na plataforma digital da publicidade institucional do Estado pelas diversas entidades promotoras, para além das inevitáveis incoerências que resultariam, dado que a informação já veiculada nos relatórios não pode ser revertida.

III. Conclusão

18. Por tudo quanto antecede, e s.m.o., afigura-se extemporânea uma eventual alteração metodológica nesta sede.

Lisboa, 22 de setembro de 2021

O Conselho Regulador,

Sebastião Póvoas
Mário Mesquita
Francisco Azevedo e Silva
Fátima Resende
João Pedro Figueiredo