

GPP  
18/01/2019

## **Publicidade Institucional**

### **Limitações em período eleitoral - Implicações para as entidades**

#### **Objeto**

Considerando que durante o ano 2019 se inicia um período eleitoral em que estão previstas eleições europeias e legislativas, no âmbito das competências do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, cumpre informar sobre os requisitos regulamentares referentes à publicidade institucional e respetivas implicações ao nível da ação das entidades tuteladas nas áreas governativas da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e do Mar.

#### **1. Enquadramento**

A Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto 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. Em conformidade com o disposto no art.º 2.º, encontram-se abrangidos os serviços da administração direta do Estado, os institutos públicos e as entidades que integram o setor público empresarial.

Com a entrada em vigor deste diploma desde 16 de outubro de 2015, deve ser comunicada obrigatoriamente à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a aquisição de quaisquer espaços publicitários para a realização de campanhas publicitárias do Estado. A comunicação desta informação é efetuada na Plataforma digital da publicidade institucional do Estado, criada para o efeito e gerida pela ERC, que passou a ter competências para verificar e fiscalizar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos nesta matéria.

De acordo com a Lei n.º 72-A/2015 de 23 de julho, que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial, são definidas as condições a salvaguardar durante períodos eleitorais no que se refere a publicidade institucional do Estado. Nos termos do n.º 4 do art.º 10.º, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública.

Neste âmbito, foi emitido parecer interpretativo pela Comissão Nacional de Eleições (CNE) com este entendimento, tendo a proibição consagrada no referido artigo tem por fundamento o dever de neutralidade e imparcialidade a que as entidades públicas se encontram sujeitas, consagrado nas leis eleitorais. O Tribunal Constitucional, através do Acórdão n.º 461/2017 veio confirmar o entendimento do CNE sobre esta matéria: «[a] CNE atua, pois, na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas perante as ações de propaganda política

anteriores ao ato eleitoral e, por isso, destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido do voto».

A Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) informou entretanto sobre esta matéria, tendo sido considerado pertinente alertar a tutela e os organismos pelos organismos para os constrangimentos/riscos associados ao não acautelamento das recomendações da CNE.

## **2. Conceitos**

---

Para efeitos da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto em vigor (art.º 3.º), entende-se por “*Publicidade Institucional do Estado*” – «as campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelas entidades abrangidas, 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».

De acordo com a CNE, entende-se que a publicidade institucional de entidades públicas integra os seguintes elementos:

- Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios novos;
- É realizada por entidades públicas;
- É financiada por recursos públicos;
- Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;
- Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;
- Utiliza linguagem típica da atividade publicitária;
- É usualmente, concretizada mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiofusão e de radiotelevisão.

Encontram-se definidas na mesma Lei (art.º 6.º) as situações em que não é permitida a realização de ações de publicidade institucional do Estado, nomeadamente em publicações com conteúdo publicitário comercial e em publicações periódicas gratuitas.

No âmbito da aquisição onerosa de espaços publicitários, consideram-se incluídos na proibição da publicidade institucional, todos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (ex: stands, outdoors, telas, etc) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública (como departamentos internos de comunicação).

## **3. Constrangimentos / Riscos para as entidades**

---

Tendo por base o fundamento exposto pela CNE, a norma legal em causa visa impor uma distinção clara entre a atividade de qualquer entidade pública, a qual se centra exclusivamente na prossecução do interesse público, e a atividade de propaganda dos candidatos às eleições a decorrer. Por outro lado, pretende impedir que, em resultado da promoção de órgãos ou serviços e da sua ação ou dos seus titulares, possam ser objetivamente favorecidas algumas candidaturas em detrimento de outras.

1. De acordo com o n.º 4 do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015, a proibição da publicitação institucional em período eleitoral abrange qualquer órgão do Estado e da Administração Pública independentemente da eleição em causa e da relação hierárquica ou funcional. Engloba os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, incluindo as respetivas empresas e demais pessoas coletivas públicas, designadamente agências, institutos, direções-gerais, gabinetes, etc.
2. Nos termos do art.º 12.º do mesmo diploma, aplica-se o correspondente regime sancionatório consubstanciado em coimas (de 15 000 euros a 75 000 euros), aplicadas ao responsável da entidade e à empresa que cometer a violação do disposto no art.º 10.º, podendo ser agravadas em caso de reincidência.
3. O âmbito da proibição legal de publicidade institucional é abrangente, incluindo um vasto conjunto de recursos associados à comunicação: Atos, iniciativas, atividades, programas, obras, serviços, imagem.
4. O momento da aquisição dos bens (stands, outdoors, telas, spots publicitários, programas, etc) não é relevante para efeitos da proibição legal, mesmo que os materiais publicitários tenham sido encomendados ou produzidos antes da publicação do decreto que marque a data da eleição. Nesse sentido, a entidade deverá abster-se de usar tais materiais desde a publicação até ao termo do processo eleitoral.
5. De acordo com o entendimento da CNE, **são consideradas exceções** à proibição prevista na Lei n.º 72-A/2015, as seguintes situações:
  - a) Publicações e comunicações obrigatórias legalmente (Ex: publicações em DR, editais, avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, financiamentos europeus); A publicitação deverá integrar apenas os elementos que a respetiva legislação exija;
  - b) Situações de Grave ou urgente necessidade pública (mesmo que não envolva situações de gravidade reconhecida);
  - c) Comunicações para o público em geral, informando sobre bens e serviços por si disponibilizados, quando seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos (Ex: atividades sazonais para certas camadas da população, desde que anunciadas nos mesmos termos que o tenham sido nos anos ou temporadas anteriores);
  - d) Comunicações informativas e sem carácter promocional (Ex: avisos e anúncios com indicação sobre alterações de funcionamento de serviços, como mudanças de horário ou de instalações, ou condicionamentos de trânsito);
  - e) Publicações com carácter regular ou continuado (Ex: Sítios na internet, páginas em redes sociais, linhas editoriais);
6. No entanto, em todas as situações de exceção referidas, as comunicações não podem veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos encomiásticos (elogiosos) ou de natureza promocional, devendo integrar apenas aqueles elementos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e o conteúdo factual estritamente necessário.

Nesse contexto, a CNE considera inaceitável:

- A utilização nas informações públicas veiculadas, de imagens ou de expressões que ultrapassem a mera necessidade de informação do público, como é o caso da imagem de titulares de cargos políticos, expressões como “promessa cumprida”, “fazemos melhor” ou quaisquer outras que

pretendam enaltecer o órgão ou o seu titular em vez de esclarecer objetivamente acerca da atividade em si.

- A desproporção entre os meios usados para veicular a informação e o universo dos destinatários.

Deverá ainda ser respeitada, nomeadamente através da internet, a não disseminação de conteúdos de campanha eleitoral nos dias de reflexão e da correspondente eleição, bem como da utilização da publicidade comercial, à qual se aplica a proibição ao abrigo do n.º 4.º do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015.

#### **4. Implicações para as entidades**

---

Todos os organismos tutelados, de acordo com o disposto n.º 4 do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015 e descrito nesta nota no ponto 1 da secção III, são abrangidos pela disposição legal de proibição de publicidade institucional em período eleitoral (desde a data do decreto de definição das datas das eleições até 6 de outubro de 2019).

Neste âmbito, deverá ser salvaguardada a atuação ao nível das ações e iniciativas por parte de todos os organismos e entidades tuteladas, em que estejam em causa atos, iniciativas, atividades, programas, obras, serviços e imagem, associados ao conceito de publicidade institucional de acordo com o conceito exposto.

Em particular, configura-se relevante a ponderação da atuação:

1. No âmbito da organização e participação em eventos e iniciativas, independentemente da área de competência:
  - a) Procedimentos aquisitivos ou de aluguer de bens e serviços relativos a espaços, estruturas e materiais associados a promoção da imagem ou atividades institucionais (outdoors, telas, folhetos, etc) para os quais seja prevista a utilização de publicidade institucional: A organização ou participação em eventos, nomeadamente feiras, conferências, exposições ou outro tipo, com *stands*, balcões, espaços publicitários ou outra forma, nos quais seja explícita a publicidade institucional, configura-se proibida; Esta limitação abrange suportes já existentes;
  - b) Aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiofusão e de radiotelevisão – a participação em iniciativas, eventos ou lançamento de campanhas e iniciativas com recurso a estes meios, não sendo consideradas situações de grave ou urgente necessidade pública ou de imprescindível fruição pelos cidadãos, afigura-se limitada;
2. No âmbito das intervenções públicas em conferências, seminários, sessões ou outro formato, preparação de documentos públicos e ações de comunicação setorial e institucional junto dos parceiros:
  - a) Deverá ser salvaguardado que as intervenções integrem apenas elementos que identifiquem o promotor da mensagem e conteúdo factual estritamente necessário, designadamente esclarecimentos e reflexão política e técnica, não podendo integrar imagens e referências de enaltecimento ao titular do cargo político ou à entidade que tutela ou de natureza promocional;
  - b) A desproporção entre os meios usados para veicular a informação e o universo dos destinatários é considerada não aceitável.

3. No âmbito da edição e divulgação de publicações e conteúdos digitais, designadamente em sítios internet: deverão ser acautelados as limitações referidas no ponto 2);
4. Deverá ainda ser respeitada, nomeadamente através da internet, a não disseminação de conteúdos de campanha eleitoral nos dias de reflexão e da correspondente eleição, bem como da utilização da publicidade comercial, à qual se aplica a proibição ao abrigo do n.º 4.º do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015.

GPP / DSCI / DAPC