

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



---

INDICE

---

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)<sup>1</sup>.

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 consequente 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).

---

<sup>1</sup> 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. A 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.





## 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 2022<sup>2</sup>, 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 sombreado<sup>3</sup>.

### 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 Regulamento<sup>4</sup>. 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

---

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

<sup>3</sup> Esta Lei entrou em vigor a 1 de junho de 2023.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 22.º do Regulamento n.º 112/2018-PC, 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-PC, 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)<sup>5</sup>, entre 2020 e 2021.
6. Na presente ação teve-se ainda em conta o relatório elaborado pela Inspeção-Geral de Finanças<sup>6</sup>, 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 responsáveis<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Relativo à 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).

<sup>6</sup> 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)”.

<sup>7</sup> 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 contraditório<sup>8</sup>, 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 relato<sup>9</sup>. As alegações apresentadas<sup>10</sup> 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”. Salienta 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.

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

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

<sup>10</sup> 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.





## 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”<sup>11</sup> e em 2004<sup>12</sup> 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 institucional<sup>13</sup>, o Governo estabeleceu um primeiro regime para esse tipo de publicidade<sup>14</sup>.

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 regionais<sup>15</sup>.

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 publicitários<sup>16</sup>.

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.

---

<sup>11</sup> 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.

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

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

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

<sup>15</sup> Revogado o Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de dezembro.

<sup>16</sup> 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 fiscalização<sup>17</sup>:

- 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<sup>18/19</sup>.

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 estrangeiro<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 caráter 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).

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 anterior<sup>21</sup>, 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 mensalmente<sup>22</sup>; e o outro à avaliação anual sobre o grau de cumprimento da LPIE, destinando à Assembleia da República<sup>23</sup>.

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 PIE<sup>24</sup>.

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 PIE<sup>25</sup>.

**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** <sup>26</sup>

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 LPIE<sup>27</sup>.

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

<sup>21</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 10.º da LPIE.

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

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

<sup>24</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 7.º da LPIE.

<sup>25</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 10.º da LPIE.

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

<sup>27</sup> 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/2020<sup>28</sup>, 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-lei<sup>29</sup>.

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 adjudicatários<sup>30</sup>.

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 difusão<sup>31</sup>.

## 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 Social<sup>32</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>32</sup> 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 Estado<sup>33</sup>.

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 técnico<sup>34</sup> (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 PIE<sup>35</sup> – 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 eficaz<sup>36</sup>. As entidades promotoras registam-se<sup>37</sup> 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 Entidades<sup>38</sup> – 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.

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

<sup>34</sup> Cfr. artigos 13.º, 32.º e 42.º dos EERC.

<sup>35</sup> <http://pie.erc.pt>

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> A ERC criou o Manual da plataforma digital da PIE, onde explica como as entidades promotoras devem efetuar 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 ERC<sup>39</sup> – consubstancia um Guia de Procedimentos de Gestão, Análise e Avaliação das Campanhas de PIE, que descreve os procedimentos adotados pela ERC (sistematizados 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 meios<sup>40</sup>, 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 OCS<sup>41</sup>.
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.

---

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

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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 da de cumprimento da LPIE<sup>42</sup>, 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

<sup>42</sup>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 Estado<sup>43</sup> 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).

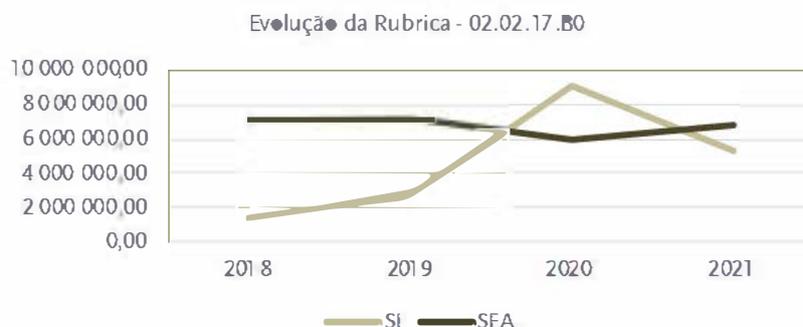
Quadro II – Execução orçamental no âmbito da PIE (2018 a 2021)

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



<sup>43</sup> 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 auditoria<sup>44</sup>, 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,

<sup>44</sup> 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/2020<sup>45</sup>, 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.

---

<sup>45</sup> “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)<sup>46</sup> e dos registos efetuados na plataforma digital<sup>47</sup>, 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.

---

<sup>46</sup> “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”.

<sup>47</sup> “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 utilizado” – 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”<sup>48</sup> 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%<sup>49</sup> 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)<sup>50</sup>, o que entendeu ser extensível às outras instituições do ensino superior, como é o caso das universidades<sup>51</sup>; 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.

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

<sup>49</sup> E.g.: Docapescaç 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).

<sup>50</sup> 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).

<sup>51</sup> 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 por que 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 “*le que 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 CTT<sup>52</sup>.

56.Constatou-se ainda que a documentação de suporte<sup>53</sup> 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

<sup>52</sup>A 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 *Edo click*.

<sup>53</sup>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 publicitários<sup>54</sup>. 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 homogêneos, 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

---

<sup>54</sup> 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 exibição<sup>55</sup>); 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%)<sup>56</sup>.

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*”<sup>57</sup> 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*”<sup>58</sup>.

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 contrário<sup>59</sup>.

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

---

<sup>55</sup> 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.

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

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

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> 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 lei<sup>60</sup>, 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 institucional<sup>61</sup>, 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”<sup>62</sup>, não sendo, no entanto, suficientemente

---

<sup>60</sup> Contactos telefónicos, mensagens de correio eletrónico, ofícios e outros.

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

<sup>62</sup> 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”*<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> 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 publicitários<sup>64</sup>.

*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 LPE, 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

<sup>64</sup> 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 Imprensa<sup>65</sup> e compreende *“todas as reproduções impressas de textos ou imagens*

<sup>65</sup> 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*<sup>66</sup>.

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 formação 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

<sup>66</sup> Para além da definição legal, o n.º 2 da Lei de Imprensa exclui a priori "os boletins de empresa, relatórios, estatísticas, lista gens, 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 normas<sup>67</sup>.

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.

---

<sup>67</sup> 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 LPIE<sup>68</sup> 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 2015<sup>69</sup>;
- 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 norma<sup>70</sup>;
- 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 LPIE<sup>71</sup>.

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 publicitárias<sup>72</sup>.

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.

---

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> OPART – Organismo de Produção Artística, E.P.E..

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

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

<sup>72</sup> 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 competências<sup>73</sup>, cifrando-se o custo total previsto na importância de 12.541,32€.

77. A campanha publicitária foi adjudicada à [REDACTED], tendo sido dispensada a celebração de contrato escrito. O pagamento, no montante de 12.953,22€, foi realizado em 17 de novembro de 2021<sup>74</sup>, tendo sido autorizado pela [REDACTED] em 16 de novembro de 2021. A AMA comunicou a campanha à ERC em 9 de dezembro de 2021.

78. A ERC denunciou<sup>75</sup> 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

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

<sup>74</sup> Cfr. Pedido de Autorização de Pagamento - PAP n.º 2000000366.

<sup>75</sup> 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 [REDACTED].

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 [REDACTED] junta documentos e informa que a intervenção que teve neste processo resumiu-se a 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 quais quer 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 rejeitar 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 [REDACTED] 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 [REDACTED], 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, [REDACTED]. O ISS procedeu à comunicação da campanha à ERC em 22 de janeiro de 2020.

84. A ERC denunciou<sup>76</sup> 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 LPIE<sup>77</sup>, e a aquisição do

<sup>76</sup> Processo n.º 92/2020-P EQD.

<sup>77</sup> 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 autorizadoras dos pagamentos em causa, [REDACTED]

86. Quanto aos autorizadores 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, [REDACTED] 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 [REDACTED], 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, [REDACTED]

91.A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo ISS à ERC em 2 de fevereiro de 2017. A ERC denunciou<sup>78</sup> 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, [REDACTED]

<sup>78</sup> Processo n.º 51/2017 -PEQD.

Nas suas respostas, [REDACTED] 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 Covid<sup>79</sup>. 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, o u 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.

---

<sup>79</sup>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 [REDACTED] tendo o respetivo contrato sido celebrado em 6 de novembro de 2018<sup>80</sup>.
- 96.O pagamento à [REDACTED], 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 denunciou<sup>81</sup> 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.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> 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 [REDACTED] pelo preço de 110.247,43€ acrescido de IVA (o que corresponde a 135.604,34€), tendo o respetivo contrato sido celebrado<sup>82</sup> em 25 de setembro de 2018. O pagamento à [REDACTED], 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 2019<sup>83</sup>. A ERC denunciou esta situação ao TdC em 4 de abril de 2019<sup>84</sup>, 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.

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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 previsto<sup>85</sup> 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 Lote<sup>86</sup> 1 desta campanha publicitária foi adjudicado à [REDACTED] 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 [REDACTED], 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 Freitas<sup>87</sup>. 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 2019<sup>88</sup>. A ERC denunciou esta situação ao TdC em 4 de abril de 2019<sup>89</sup>, 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

<sup>85</sup> Para 4 lotes.

<sup>86</sup> Serviços de aluguer de meios de divulgação.

<sup>87</sup> Este PAP inclui outro pagamento à [REDACTED], no valor de 26.137,09€, que se presume não respeitar a esta campanha.

<sup>88</sup> Os valores indicados à ERC incluem IVA.

<sup>89</sup> 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 LOPTC, 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 dezembro<sup>90</sup>. 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 [REDACTED], pelo preço de 71.946,98€ acrescido de IVA, tendo o contrato escrito sido celebrado em 1 de fevereiro de 2018. Os pagamentos à [REDACTED], 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 2019<sup>91</sup>, 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:

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

<sup>91</sup> 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 eletrônicas 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 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 a 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-se 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 qual quer 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 Administração<sup>92</sup> 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)<sup>93</sup>, 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 [REDACTED] 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 denunciou<sup>94</sup> 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.

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

<sup>93</sup> [REDACTED]

<sup>94</sup> Processo 64/2019-TEQD.



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, [REDACTED].

### 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 Administração<sup>95</sup> 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 anúncios<sup>96</sup>. 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 [REDACTED].

128. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada à ERC pela EPAL em 13 de abril de 2021. A ERC denunciou<sup>97</sup> 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.

<sup>95</sup> À data composta 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.

<sup>96</sup> [REDACTED]  
<sup>97</sup> 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, [REDACTED].

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 Relatório: 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 afeitada 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 interpeleção da ERC para o efeito”. Conclui, referindo que “(...) Pese embora as muitas dúvidas de interpretação e aplicação da LPiE, momentaneamente 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 afeitada para o efeito, pela ERC, em 2019, pelo que não se entende a conclusão avançada no Relatório, 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 Relatório 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 Relatório, 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 [REDACTED] 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 Relatório tiveram caráter 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 afeição 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 qual quer 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 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”. 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 sígnatário 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 LOPTC, 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: [REDACTED] (3), [REDACTED] (2) e [REDACTED] (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 denunciou<sup>98</sup> 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.

---

<sup>98</sup> 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 IRN<sup>99</sup>. 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 quais quer 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, corresponde 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

<sup>99</sup> A Fatura n.º 201901610 da [REDACTED] 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 quais quer 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 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-se 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 LOPTC, 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*”<sup>100</sup>, 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 [REDACTED] [REDACTED]<sup>101</sup>.
141. A campanha publicitária foi adjudicada à [REDACTED] [REDACTED] (Multibanco), tendo sido dispensada a celebração de contrato escrito.
142. Os pagamentos nos montantes de 11.193,00€ ([REDACTED]) e 30.750,00€ ([REDACTED]) foram realizados em 15/12/2019 (PAP 0200001841) e autorizados pela [REDACTED] [REDACTED].
143. A aquisição do espaço publicitário para divulgação da campanha foi comunicada pelo FA à ERC em 14/02/2020. A ERC denunciou<sup>102</sup> 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.

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

<sup>101</sup> NPD 501 901 9907 e 501 9020241.

<sup>102</sup> 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 OCS<sup>103</sup>, foi validada pela ERC em 9 de julho de 2020.

---

<sup>103</sup> 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 Contas<sup>104</sup>, distribuídos conforme consta do Anexo 7.

---

<sup>104</sup> 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, em 20 de julho de 2023.

O Conselheiro Relator,



(Mário António Mendes Serrano)

Os Conselheiros Adjuntos,

*Voto fundamental, votando em  
ter 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/PA<sup>105</sup> 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.

---

<sup>105</sup> 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

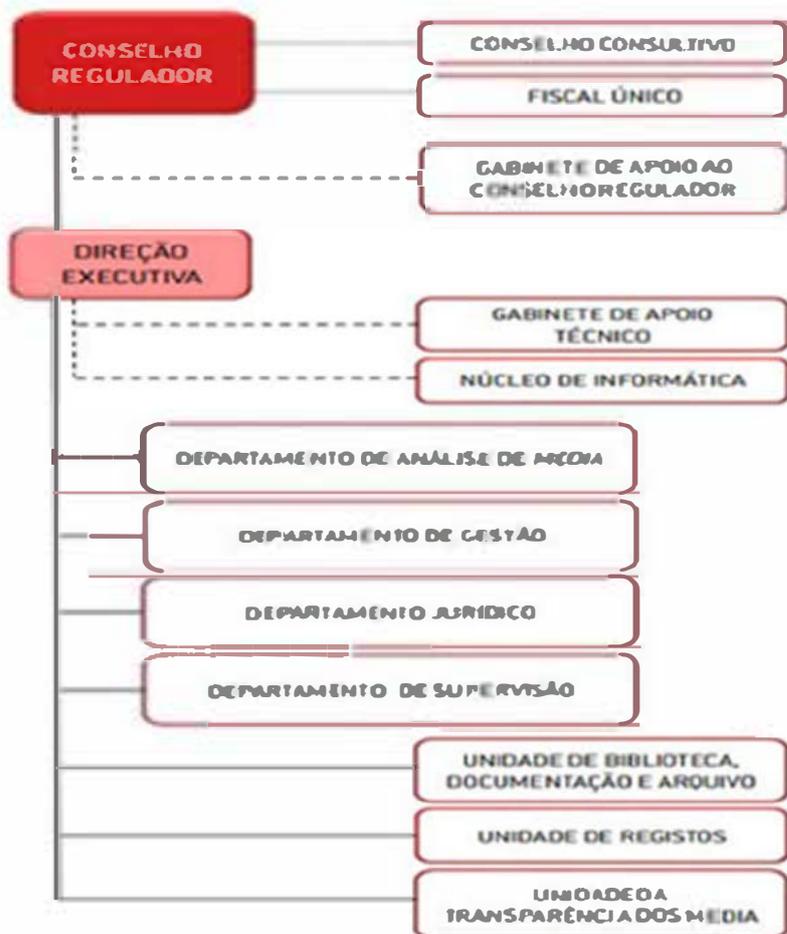
7. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato que é remetido para contraditório.

## ANEXO 2 - Glossário

Designação	Definição
<b>Publicidade institucional do Estado</b>	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.
<b>Órgãos de comunicação social regional ou local</b>	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.
<b>Órgãos de comunicação social digitais</b>	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.
<b>Meios de comunicação social regional ou local</b>	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.
<b>Entidades promotoras</b>	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.
<b>Publicidade comercial</b>	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.

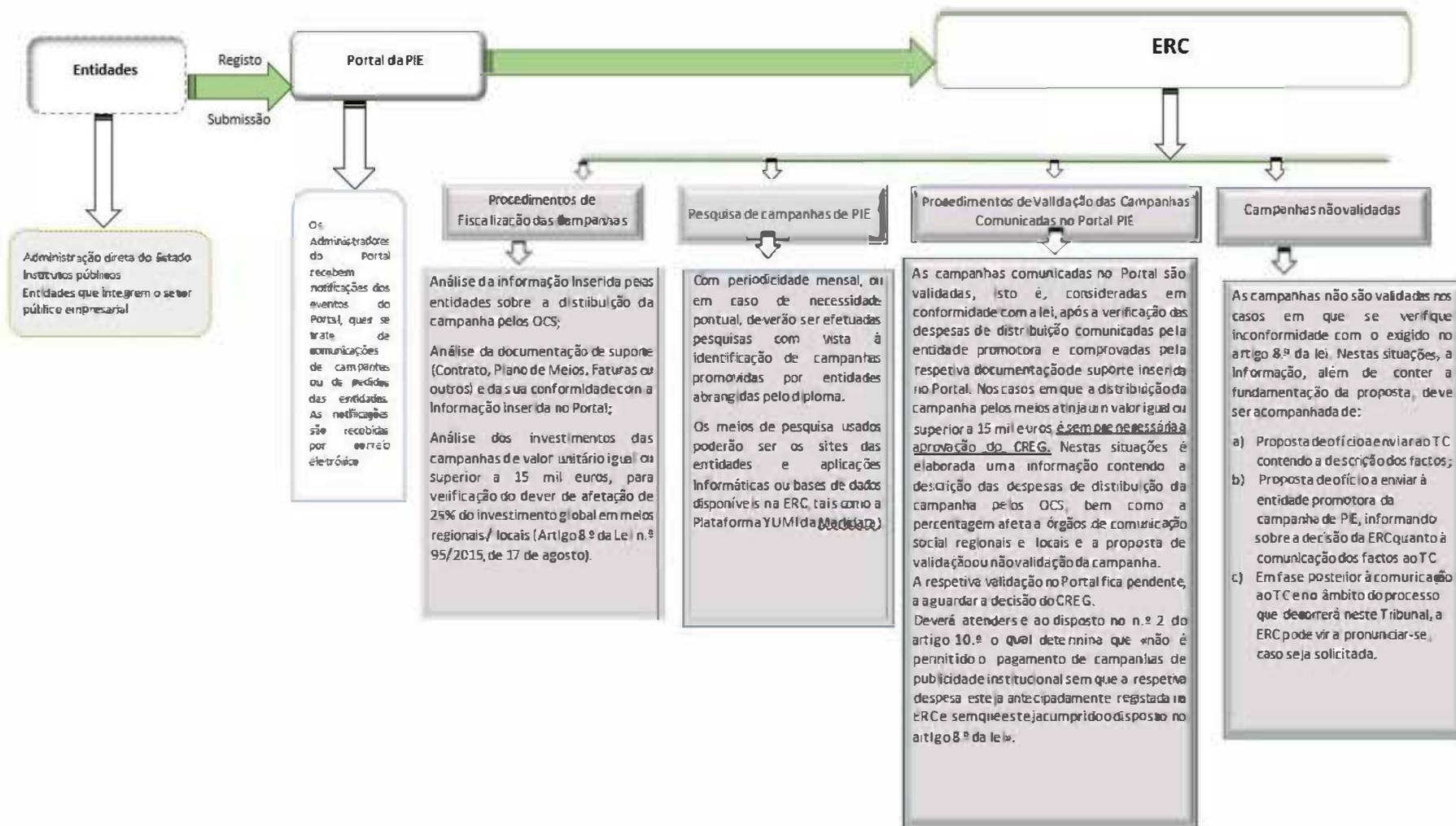
Fonte: Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.

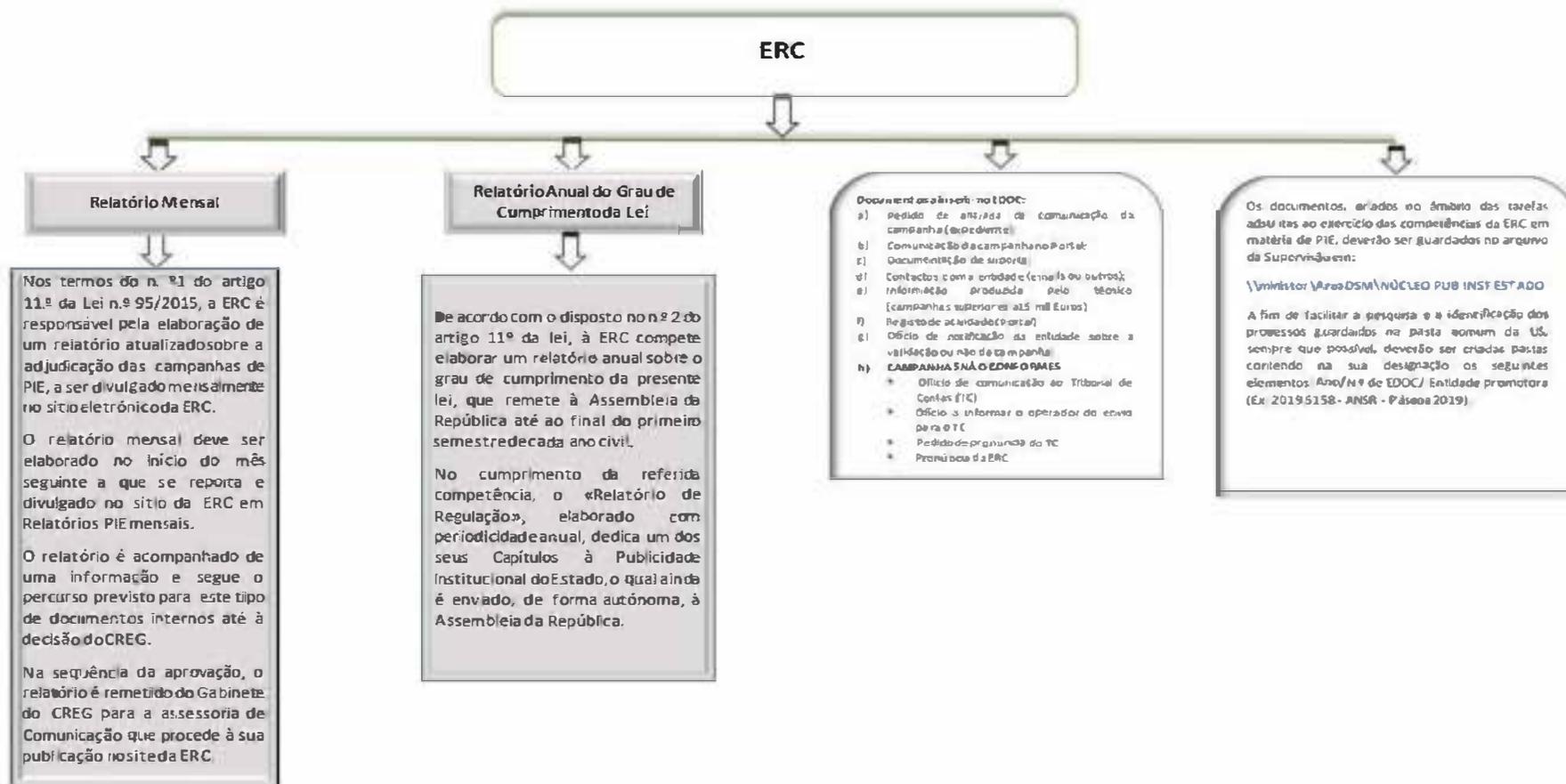
ANEXO 3 - Organograma da Entidade Reguladora para a Comunicação Social



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.
DCS	"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, [REDACTED] - 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, [REDACTED]k
IHRU	"Programa de Arrendamento Acessível"	[REDACTED]
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.º 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 Ambito 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
<b>Total</b>	<b>17 164,00</b>

---

ANEXO 8 - Contraditório

---



Entidade Reguladora para a Comunicação Social

# ERC

ENTIDADE REGULADORA  
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Ao Dt IV.  
6º, 20/4/2023  
*Alf*

Exmo(a). Senhor(a)  
Diretor-Geral da  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-189 Lisboa

E-mail: DAIV@tcontas.pt

Lisboa, 12-04-2023

Of.º N.º SAI-ERC/2023/2545

(E-mail)

V.º Ref.º

N.º Ref.º

150.10.06/2023/5  
EDOC/2023/3256

Assunto: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas (TdC) sobre a aplicação da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

Exmo. Senhor, *Director-Geral*,

Reportando-nos ao V. ofício de 28 de março de 2023 (Proc. N.º 04/2022-Audit\_DAIV), remeto a V. Ex.ª a Informação n.º INT-ERC/2023/296, relativa ao assunto *supra* identificado.

Com os melhores cumprimentos, e *toda a consideração*.

O PRESIDENTE DO CONSELHO REGULADOR,



*Sebastião Póvoas*

Informação n.º INT-ERC/2023/296

Processo: 150.10.06/2023/5

EDOC/2023/3256

Data:12/04/2023

Técnicos: Ângela Nobre, Gisela Serafim, Pedro Ruivo

Parece	Despacho
<p>Submete se à consideração superior, o envio ao Tribunal de Contas (TdC) das considerações constantes na presente informação, em referência Relato de Auditoria do TdC sobre a aplicação da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto.</p> <p>Lisboa, 12 de abril de 2023</p> <p>A Diretora do Departamento de Supervisão Joana Duarte</p>	<p>O Conselho Regulador aprovou, por unanimidade, o teor da presente informação, que traduz a pronúncia da ERC ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas, 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, de 17 de agosto.</p> <p>Remeta-se ao Tribunal de Contas.</p> <p>Lisboa, 12 de abril de 2023</p> <p>O Chefe de Gabinete do Conselho Regulador, Paulo Barreto</p>

Assunto: Relato de Auditoria do Tribunal de Contas (TdC) sobre a aplicação da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

### Introdução

A ERC 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.

Salienta-se que a colaboração mútua estabelecida entre a ERC e o TdC, no decorrer da presente trabalho de auditoria que durante todo o período de auditoria, se pautou pela partilha de conhecimentos e de práticas de fiscalização realizadas desde 2015.

Sobre o conteúdo do presente relato a ERC 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.

**A. Recomendações ao Governo e à Assembleia da República (AR):**

- 1. Ponderar revisão da LPIE, designadamente considerando a atualização de conceitos, uma adequada compatibilização entre normas e uma melhor definição do âmbito de aplicação;**

**ERC**

A ERC 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. Assim, focando apenas os aspetos que se consideram mais relevantes e prioritários, importa referir o seguinte:

**Artigo 7.º - Prazo de comunicação** Uma comunicação que ocorra no prazo de até 15 dias, após contratação de serviços, apenas permite às entidades promotoras o envio de comprovativos da despesa prevista (contrato, plano de meios, ordens de compra, notas de encomenda, entre outros);

Neste contexto, 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.

**2. Estabelecer expressamente, na LPIE, a não sujeição das campanhas de publicidade Institucional do Estado à Taxa de exibição de 4%**

ERC

No que se refere à taxa de exibição de 4%, o TdC recomenda ao Governo e AR que de forma expressa seja consagrada a sua não aplicação no caso da LPIE.

*Ab initio*, a ERC 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.

**3. Estabelecer a obrigatoriedade de os órgãos de comunicação social e outras entidades, a quem sejam adquiridos espaços publicitários para a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado, comunicarem tais aquisições à ERC;**

ERC

A ERC entende ser importante ponderar o custo benefício de estabelecer a supramencionada medida, devendo se equacionar a pluralidade avultada de comunicações que a mesma pode gerar, face à melhoria incerta que a mesma comporta na identificação e verificação de campanhas publicitárias.

Com efeito, a ERC considera 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.

Pelo que antecede, 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.

#### **B. Recomendações do TdC 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;

#### **ERC**

O portal PIE, implementado pela ERC em setembro de 2016, constitui uma ferramenta digital essencial na fiscalização das regras e deveres de transparência a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado.

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.

Assim, tem sido objetivo desta entidade, implementar uma aplicação cada vez mais eficaz, no sentido de corresponder às necessidades impostas pelo aumento das campanhas de PIE, e dos respetivos investimentos, bem como à crescente exigência de rigor no exercício da fiscalização da ERC ao longo do período de vigência da lei.

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.

2. Considerar não incluída no custo global da campanha, para efeitos da aplicação do nº 1 do artigo 8º da LPIE, a publicidade realizada fora dos órgãos, de comunicação social, designadamente a que é feita em *outdoors*, rede multibanco, redes sociais.

Quanto ao entendimento, expresso a fls 31 do Relato de auditoria, em jeito de conclusão e que se passa a citar, “ (...) entende-se que no atual quadro legislativo, só a publicidade institucional realizada em OCS deve ser considerada para efeitos do custo global referida no nº 1 do artigo 8º da LPIE.”, para tanto é referida a proibição constante da alínea d) do nº 2 do artigo 6º da LPIE

*“2 - Não é também permitida a realização de ações de publicidade institucional em:*

*(...)*

*d) Publicações que não se integrem no conceito de imprensa, nos termos da lei;*

deste modo estariam abrangidas pela proibição, não podendo ser considerados pela ERC para ponderação no custo global da campanha de PIE, Mupi's, rede multibanco e outros que não integrem o conceito de imprensa – que de acordo com a Lei de Imprensa - “Integram o conceito de imprensa, (...) todas as reproduções impressas de textos ou imagens disponíveis ao público, quaisquer que sejam os processos de impressão e reprodução e o modo de distribuição utilizada.  
2 - Excluem-se boletins de empresa, relatórios, estatísticas, listagens, catálogos, mapas, desdabráveis publicitários, cartazes, folhas volantes, programas, anúncios, avisos, impressos oficiais e os correntemente utilizados nas relações sociais e comerciais.”

No que respeita a este entendimento do TdC, entendemos que esta leitura pode impactar fortemente o investimento publicitário em OCS.

Com efeito, 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.

Ainda, neste âmbito, entendemos ser importante referir a alínea e) do nº 2 do artigo 6º da LPIE:

*“2 - Não é também permitida a realização de ações de publicidade institucional em:*

*(...)*

*e) publicações periódicas gratuitas.*

Considerando o disposto na supramencionada alínea e), as publicações gratuitas com larga tiragem e popularidade são afastadas da possibilidade de divulgar ações de PIE, pese embora integrem o conceito de imprensa.

Deste modo seria importante, a nosso ver, refletir e clarificar este aspeto numa futura alteração ao diploma.

- 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.**

Apenas faremos mais um conjunto de considerações no que respeita à última das recomendações constantes do relato que vimos apreciando, em concreto, a recomendação dirigida à ERC para *“Instruir devidamente os processos de denúncia enviados ao TdC, designadamente com o devido suporte documental, sempre que disponível, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.”*

Assim, nos termos do artigo 10º 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

Deste modo e em conclusão, entendemos que a ERC está vocacionada para o exercício da supervisão sobre os seus regulados e não sobre as entidades previstas no artigo 2º 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.

À consideração superior,

**Departamento de Supervisão**



MINISTÉRIO DA CULTURA



Exmo. Sr.

Juiz Conselheiro Fernando Oliveira Silva  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA  
10285/2023

SUA COMUNICAÇÃO DE  
30.03.2023

NOSSA REFERÊNCIA  
N.º  
ENT.:1859  
PROC.: 01.03.04

DATA

**ASSUNTO:** Relato de Auditoria ao Cumprimentos dos deveres previsto 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

*Ex. Sr. Diretor-Geral,*

Na sequência do vosso ofício 10.285/2023 e do respetivo anexo, com a referência de processo n.º 04/2022 Audit DAIV, encarrega-me o Sr. Ministro da Cultura, Pedro Adão e Silva, de agradecer 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, de 17 de agosto Lei da Publicidade Institucional do Estado, informando não ter nada a referir.

Com os melhores cumprimentos, *vasco*

O Chefe do Gabinete

VASCO CASIMIRO  
Chefe do Gabinete

Vasco Casimiro



AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, I.P.

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

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT\_DAIV**

**Assunto:** Resposta à V. notificação referente ao Proc. N.º 04/2022- Audit DAIV

Após análise da cópia da auditoria (documento 1) no âmbito de campanhas de Publicidade Institucional do Estado e, em concreto, do procedimento de contratação pública realizado pela AMA, I.P. (Ajuste Direto n.º 157/21/DCP/ECEI/CAMPANHA DE MEIOS PARA TELEVISÃO), tenho a informar:

A necessidade refletida no procedimento identificado no ponto anterior foi identificada pela Direção de Comunicação e enviada para o Gabinete Jurídico, concretamente para a Divisão de Contratação a fim de serem desenvolvidos todos os procedimentos necessários para aquisição do serviço em causa, bem como, garantir o cumprimento de todos os requisitos legais previstos no CCP e demais normas legais aplicáveis (documento 2).

As intervenções, neste processo, do Departamento de Administração Geral do qual sou responsável, foram as seguintes:

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.

Não obstante o desconhecimento da lei não favorecer ninguém, gostaria de realçar que, trabalhando em equipa, e tratando-se de colegas com responsabilidades acrescidas, não tive qualquer indício para duvidar e colocar em causa o pagamento das faturas referentes a este procedimento. Importa salientar 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.

No sentido de me defender e de comprovar o meu total desconhecimento face às irregularidades detetadas e que culminaram na notificação que me foi remetida, relato os seguintes factos:

1. A 24 setembro de 2021 ocorreu a decisão e comunicação da Adjudicação;
2. A 27 de setembro e a 3 outubro de 2021 realizou-se a campanha na RTP, objeto do procedimento em análise;
3. Nos termos do nº 1 do artigo 7.º da Lei n.º 95/2015, na sua redação atual, até 18 de outubro a AMA deveria comunicar à Entidade Reguladora para a Comunicação Social a adjudicação da campanha;
4. A 21 de outubro de 2021 dá entrada na AMA o ofício da Entidade Reguladora para a Comunicação Social no qual solicita, no prazo de 10 dias úteis esclarecimentos sobre a campanha (documento 4);

Nome: Tratar entrada [Concluído]	Nome: Tratar entrada [Concluído]	Nome: Tratar entrada [Concluído]	Nome: Tratar entrada [Concluído]	Nome: Tratar entrada [Pode iniciar]
Iniciado em/às: 21/10/2021 16:26:21 Concluído em/às: 21/10/2021 16:28:33 Utilizador: Secretariado da Direção Grupo: ACD (Apoio Conselho Diretivo) Posição: Técnico	Iniciado em/às: 21/10/2021 16:31:50 Concluído em/às: 22/10/2021 11:44:49 Utilizador: Secretariado da Direção Grupo: ACD (Apoio Conselho Diretivo) Posição: Técnico	Iniciado em/às: 25/10/2021 18:08:56 Concluído em/às: 25/10/2021 18:09:31 Utilizador: [Redatado] Grupo: ECM (Equipa de Comunicação e Marketing) Posição: Diretor	Iniciado em/às: 13/12/2021 15:55:20 Concluído em/às: 16/12/2021 13:51:00 Grupo: GJ (Gabinete Jurídico) Posição: Diretor	Utilizador: [Redatado] Grupo: ECM (Equipa de Comunicação e Marketing) Posição: Diretor

5. De acordo com fluxo acima exposto, retirado do sistema de gestão documental implementado na AMA, IP, o ofício referido no ponto 4 foi reencaminhado no dia 22 de outubro de 2021 para o responsável da Direção de Comunicação, [Redatado], que no dia 25 de outubro de 2021 reencaminhou para o Diretor do Gabinete Jurídico, [Redatado];
6. No mesmo dia, 25 de outubro de 2021, a responsável pela Equipa de Conteúdos e simultaneamente Gestora do Contrato, [Redatado], validou as duas faturas referentes ao processo de aquisição do serviço em causa conforme fluxo retirado do sistema de gestão documental e verificado pelo Departamento de Administração Geral (documento 2);

7. A 16 de novembro de 2021, após confirmação pela Divisão de Recursos Financeiros e Patrimoniais e Tesouraria da AMA relativamente à validação das faturas pela gestora de contrato bem como à verificação da situação tributária e contributiva da entidade, foi autorizado o pagamento das faturas, data em que os três intervenientes já mencionados nos pontos anteriores tinham conhecimento das irregularidades do processo, através do ofício da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, não me tendo sido efetuado qualquer tipo de alerta, sendo que caso tivesse acontecido, não teria sido autorizado o pagamento de qualquer fatura até à conclusão da supressão das irregularidades;
8. A 2 de fevereiro de 2022 a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, remeteu à AMA, IP um ofício, o qual comunicava a Deliberação tomada pela mesma referente à falta de comunicação atempada da adjudicação por parte da AMA, IP, bem como, da violação do estipulado no artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, na sua redação atual. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social anexou ao referido ofício a respetiva deliberação, na qual é mencionado o envio do processo ao Tribunal de Contas, atendendo às irregularidades detetadas no processo (documento 5);
9. O ofício e a deliberação supramencionados foram remetidos ao Diretor do Gabinete Jurídico a 21 de fevereiro de 2022, não tendo o mesmo, mais uma vez, efetuado qualquer comunicação à minha pessoa alertando para o ofício e deliberação recebidos, conforme fluxo retirado do sistema de gestão documental da AMA, IP;

Entrada N.º 520/2022 (Entrada): Editar

▼ Entrada   ▼ Documentos relacionados   Em geral

Processo "Entrada" para "Entrada N.º 520/2022" de 21/02/2022

<p>Nome Tratar entrada [Concluído]</p> <p>Iniciado em/às 21/02/2022 16:45:21</p> <p>Concluído em/às 21/02/2022 16:45:30</p> <p>Utilizador Secretariado de Direção</p> <p>Grupo: ACD (Apoio Conselho Diretivo)</p> <p>Posição Técnico</p>	<p>Nome Tratar entrada [Concluído]</p> <p>Iniciado em/às 21/02/2022 17:05:28</p> <p>Concluído em/às 21/02/2022 17:06:15</p> <p>Utilizador: [REDACTED]</p> <p>Grupo: GJ (Gabinete Jurídico)</p> <p>Posição Diretor</p>
--	---

10. A 10 de março de 2022, o Tribunal de Contas através de ofício datado de 7 de março de 2022, solicitou à AMA a documentação abaixo indicada, sobre o processo em causa, bem como, permitiu que a mesma efetuasse os demais esclarecimentos que entendesse como necessários:

1. Cópia da autorização da despesa (informação, despacho autorizador e cabimento);
2. Cópia do contrato(s) assinado(s);
3. Cópia do(s) contrato(s) de aquisição de espaço(s) publicitário(s), se autónomos;
4. Comprovativo da comunicação à ERC da aquisição de espaços publicitários;
5. Plano de meios (ou documento equivalente) donde conste a distribuição da publicidade pelos vários órgãos de comunicação social ou por outros suportes;
6. Cópia da autorização de pagamento (montante, data, autorizador);
7. Delegações de competências aplicáveis à autorização de despesa e de pagamento.

11. A 16 de março de 2022, a AMA respondeu através de ofício, ao Tribunal de Contas, anexando apenas a documentação solicitada, não tendo efetuado qualquer esclarecimento face às irregularidades detetadas no processo.

12. Importa referir mais uma vez que nunca fui devidamente e atempadamente informada de quaisquer irregularidades nem alertada para as consequências possíveis que eram conhecidas pelos restantes intervenientes no processo.

Enquanto responsável pelo Departamento de Administração Geral, em último rácio, cabe-me a mim garantir e verificar o cumprimento legal da verificação dos pressupostos para autorização do pagamento de todas as faturas da AMA, IP. No entanto, realço, uma vez mais, que o procedimento foi desenvolvido e acompanhado pelos responsáveis pela Direção de Comunicação, Gabinete Jurídico e Equipa de Conteúdos, simultaneamente gestora de contrato.

Acresce a este facto que a gestora de contrato nomeada em sede de procedimento contratual, nos termos do artigo 290.º-A do CCP, validou as faturas, pelo que no enquadramento jurídico aplicável, confiei no pressuposto de que a mesma acompanhou a execução do contrato, não me tendo informado em qualquer momento antes desta notificação de quaisquer irregularidades. É responsabilidade dos gestores de contrato, que quando detetem *“desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, devem comunicá-los de imediato ao órgão competente, propondo, em relatório fundamentado, as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas.”* (n.º 4 do artigo 290.º-A do CCP).

Refiro mais uma vez, que me 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.

Efetivamente, apesar dos restantes intervenientes, in casu, o Diretor do Gabinete Jurídico, o Diretor de Comunicação e a Chefe de Equipa de Conteúdos terem conhecimento das irregularidades que o processo em causa sofria e das comunicações remetidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social, em momento algum tomei conhecimento das mesmas, bem como das consequências que poderiam advir.

Para suporte da minha explanação, junto envio os documentos identificados infra, os quais solicitei ao Presidente da Agência Administrativa, I.P., a fim de me ser possível juntá-los à minha defesa, uma vez que se tratam de documentos internos da Entidade.

Caso subsista alguma dúvida sobre a minha atuação agradeço que me seja dada novamente oportunidade para reforçar a minha defesa.

Assim, e pelo exposto, peço que sejam considerados os factos e elementos ora apresentados, bem como os documentos que se juntam, uma vez que sempre diligenciei não apenas neste processo, mas em todos os que carecem da minha intervenção, pelo estrito cumprimento das normas legais e financeiras, de forma a garantir o rigor inerente ao cargo que ocupo, desde o ano de 2014, nunca tendo estado perante situação similar.

Peço que seja igualmente tido em consideração que não houve lesão para o erário público, nem dolo na minha conduta, tendo tido todo o zelo que me era permitido ter com o conhecimento que tinha e com as informações que recebi (e não recebi) no presente processo.

Se ainda assim V. Exas entenderem que tenho responsabilidade, peço que não seja aplicada qualquer multa, e que a minha possível responsabilidade seja relevada nos termos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Cumpre-me, ainda, informar V. Exas. que o presente processo constitui para mim um momento de aprendizagem e cuidado redobrado, não me sendo possível, no entanto, confirmar todos os requisitos, pressupostos e condicionalismos legais inerentes a todos os procedimentos de contratação pública, tendo que basear a minha atuação, na documentação a que tenho acesso e nas informações transmitidas ao Departamento de Administração Geral.

**Junta:** 10 documentos

Lisboa, 17 de abril de 2023

Pede deferimento,

Assinado por: [REDACTED]  
[REDACTED]

Ao DA IV.

by, 20/4/2023



Lisboa, 18 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT\_DAIV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório

**Maria de Fátima Vieira de Andrade e Sousa Madureira**, tendo exercido as funções de Presidente do Conselho Diretivo da AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (abreviadamente ‘AMA’), no período de 21-10-2020 a 01-09-2022<sup>1</sup>, abreviadamente referida como Respondente;

Tendo sido notificada para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC),<sup>2</sup> sobre as matérias constantes do relato de auditoria referenciado em assunto, em que lhe é imputada a prática de **uma infração financeira de natureza sancionatória** (artigo 65.º, n.º 1, alínea b), segunda parte, da LOPTC), punível com multa que pode variar entre €2.550 (25 UC) e €18.360 (180 UC),

---

<sup>1</sup> Despacho n.º 10123/2020, de 21 de outubro; Despacho n.º 10606/22, de 01 de setembro.

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, alterada pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho e pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho.

Vem dizer a V. Exa. o seguinte:

**I. Quanto à imputação objetiva: o pressuposto base de que parte o relato – o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º, no n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 2 do artigo 10.º da LPIE**

1. A presente auditora de conformidade surge na sequência de várias comunicações feitas pela ERC ao TdC, nos termos do n.º 3 do artigo 10.º da LPIE (cf. n.º 1.1. do Relato).
2. Nessas comunicações, ao contrário do que é afirmado no n.º 1.1. do Relato, a ERC limita-se a informar o TdC do incumprimento por parte das entidades promotoras,
  - (i) dos deveres de comunicação e transparência previstos no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE; e
  - (ii) do dever de aplicação da percentagem a afetar a órgãos de comunicação social local e regional, em cada campanha, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º da LPIE.
3. Em lado algum aquelas comunicações se pronunciam sobre a qualificação daqueles incumprimentos como *infrações financeiras*, como se pode ver pela deliberação ERC/2022/41 (PUB) relativa à “*Campanha de publicidade institucional do Estado “Divulgação de âmbito nacional de informação relevante relativa a projetos PRR”, promovida pela AMA – Agência para a Modernização Administrativa, I.P.”* (acessível em Deliberações ERC).
4. Com efeito, nessa deliberação, comunicada à AMA em 09.02.2022 (Doc. 1), o Conselho Regulador “*delibera a comunicação da presente campanha ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, dos factos indiciadores de incumprimento*”, nada referindo quanto à natureza jurídica desse incumprimento e quanto à sua qualificação como infração financeira.
5. O Relato assume, de forma axiomática e sem qualquer esforço demonstrativo, que o incumprimento do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE 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 (n.º 79).

6. Acontece que a norma em causa não se reconduz à tipicidade pressuposta na segunda parte da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).
7. A este respeito, importa notar que a responsabilidade financeira sancionatória não existe *de per se*, mas pressupõe sempre a inobservância de uma norma de carácter financeiro e, como observa ANTÓNIO CLUNY, «*nem todas as situações que se referem à determinação do que é ou não uma infração financeira se podem resumir à identificação da norma secundária e ao seu valor enquanto veículo de interesses e valores financeiros que o legislador quer proteger e violação entende sancionar*».<sup>3</sup>
8. Como se esclarece no acórdão n.º 6/2011 - 3.ª Secção - PL, no caso da infração prevista na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, o preenchimento dos elementos objetivos do tipo «*apresenta-se em dois segmentos, um respeitante à “violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos” e um segundo relativo à “violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”*».
9. Quer isto dizer que os *elementos objetivos do tipo* previsto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC são sempre preenchidos por referência a uma *norma secundária* a qual, como se ponderou no acórdão n.º 6/2011 - 3.ª Secção - PL, *não pode deixar de ter de caráter financeiro*.<sup>4</sup>
10. Ora, no caso em apreço, a norma do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem uma *finalidade compulsória*, visando *(i)* assegurar o cumprimento dos deveres de comunicação e transparência previstos no n.º 1 do artigo 7.º da LPIE e *(ii)* garantir o pagamento da percentagem a afetar a órgãos de comunicação social local e regional em cada campanha, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º da LPIE.

---

<sup>3</sup> Cf. *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, p.123.

<sup>4</sup> Nesse acórdão julgou-se - e bem - que os artigos 202.º e 203.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, relativos aos pagamentos por medição dos trabalhos efetuados, não têm «*a mínima relação com autorização ou assunção de despesas públicas ou compromissos*», que constitui pressuposto objetivo da existência da infração financeira p. e p. na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

11. Com efeito, ao condicionar o pagamento de campanhas de publicidade institucional ao cumprimento, pelas entidades promotoras, daquelas duas obrigações, todo o procedimento aquisitivo (no plano da contratação pública) e todo o procedimento (financeiro) relativo à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos 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».
12. 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, operando apenas *ex post*, de uma forma que não é isenta de dúvidas, como se reconhece no sumário executivo do Relato,<sup>5</sup> pois, na maior parte dos casos, os contratos de aquisição de espaço publicitário já se encontram integralmente executados nos quinze dias posteriores à sua contratação.<sup>6</sup>
13. Como é evidente, 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 pagamento de despesas públicas*, tendo apenas pretendido *compelir* as entidades promotoras de publicidade institucional, acima de um certo valor (que, na versão inicial da LPIE, se situava nos 15.000 euros) (i) a informar ERC 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.
14. 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

---

<sup>5</sup> Nomeadamente quando se refere que: «A LPIE, que no seu essencial 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» (sublinhado acrescentado).

<sup>6</sup> No caso em apreço a campanha publicitária que decorreu entre 27 de setembro e 3 de outubro de 2021 tendo a sido autorizada em 24 de setembro de 2021 (cf. n.º 76 do Relato).

todo o mecanismo instituído opera *ex post*, após a observância das normas financeiras aplicáveis.

15. Tal resulta, aliás, da exposição de motivos que antecedeu a proposta de lei n.º 289/XII que esteve na origem da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, onde se pode ler o seguinte (sublinhado acrescentado):

«(...) Acresce que este regime tem revelado níveis de cumprimento reduzidos por parte dos vários organismos públicos, quer do ponto de vista do reporte trimestral, quer do ponto de vista da afetação dos gastos com publicidade do Estado, sendo a sua distribuição parcial pela imprensa local e regional ineficaz.

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.

(...»

16. Nestes termos, entende a Respondente que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.
17. Acresce que a aplicação, ao presente caso, do tipo de ilícito financeiro p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, se afigura totalmente desadequada aos fins tidos em vista pelo legislador, quer quando visa impedir o pagamento de campanhas de publicidade institucional acima de determinado valor (que não afetem parte do orçamento aos órgãos de comunicação social regionais e locais), quer quando tipifica o conceito de infração financeira nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que tal equivaleria a transpor para o domínio da responsabilidade financeira sancionatória, o incumprimento de deveres de comunicação de campanhas de publicidade institucional à ERC e a falta de afetação de verbas aos órgãos de comunicação social regionais e locais.

18. Com o devido respeito, afigura-se que a função da responsabilidade financeira sancionatória e que o conceito de infração financeira não pode ser instrumentalizado para atingir fins que nada têm que ver com o cumprimento de normas financeiras, as quais foram cumpridas no caso em apreço, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da infração financeira p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.
19. **Em síntese:** o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE não tem a *natureza de norma financeira secundária*, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

## **II. Quanto aos factos**

20. Dito isto e sem prejuízo da conclusão a que se chegou, não pode deixar de se observar que o Relato omite um conjunto de factos relevantes para a apreciação do presente caso.
21. Desde logo, o Relato não refere que a ERC solicitou à AMA, por ofício de 19.10.2021 (Of.º N.º SAI-ERC/2021/7860), esclarecimentos quanto à campanha em apreço e, se aplicável, a respetiva comunicação no Portal de Publicidade Institucional (Doc. 2).
22. Também não refere que foi na sequência deste pedido que a AMA comunicou a campanha no Portal de Publicidade Institucional, no dia 9 de dezembro de 2021 (n.º 2.5 da deliberação ERC/2022/41, junta como documento n.º 1) e notificou a ERC do respetivo registo, por ofício de 16.12.2021 (Doc. 3).
23. Posteriormente, por correio eletrónico de 29.12.2021, foi inserida a documentação de suporte no Portal de Publicidade Institucional, tendo sido prestado o seguinte esclarecimento:  
  
«[...] a referida campanha tinha como fim dar a conhecer os projetos PRR da AMA a nível nacional pelo que foi realizada exclusivamente por televisão, através da Radio e Televisão de Portugal, S.A., com uma incidência geográfica a nível nacional, visto que a otimização da difusão da mensagem não seria realizada através de órgãos de comunicação social local ou regional». (Doc. 4).

24. Destes factos conclui-se que a campanha foi comunicada à ERC.<sup>7</sup>
25. Conclui-se também que não foi cumprido o prazo de comunicação «até 15 dias após a sua contratação, através de envio de cópia da respetiva documentação de suporte», mas foi cumprida, embora com atraso, a obrigação de comunicação, pelo que a única questão que subsiste reside no facto de não ter sido realizado qualquer investimento em meios de comunicação social regional ou local.<sup>8</sup>
26. A este respeito, tanto a Deliberação da “ERC/2022/41 (PUB)” (n.º 2.11.), como o Relato (n.º 78), parecem partir do pressuposto de que toda e qualquer campanha de publicidade institucional do Estado, com orçamento igual ou superior a 5.000 euros, deve compreender o investimento em meios de comunicação social locais e regionais, com o «objetivo promover a otimização da difusão da mensagem, nomeadamente tendo em conta a audiência e circulação dos meios selecionados» (n.º 3 do artigo 8.º da LPIE).
27. Acontece que esta norma não pode ter a leitura rígida defendida pela ERC e seguida no Relato, sob pena de obrigar a investimentos adicionais em publicidade nos órgãos de comunicação social regional e local, mesmo em casos em que esse investimento não tenha qualquer justificação, como sucede no caso em apreço.
28. Com efeito, n.º 4 do artigo 8.º da LPIE, referindo-se aos números anteriores, esclarece que «a distribuição deve, sempre que adequado aos fins da campanha, respeitar tendencialmente as seguintes percentagens de afetação: a) Imprensa: 7 %; b) Rádio: 6 %; c) Televisão: 6 %; d) Órgãos de comunicação social digitais: 6 %.» (sublinhado acrescentado).
29. Por seu turno, o n.º 5 do artigo 8.º da LPIE, acrescenta que, sem prejuízo da afetação de verbas aos órgãos de comunicação social regionais e locais, quando aquelas percentagens «não sejam cumpridas, a entidade promotora, quando solicitada pelo órgão de

---

<sup>7</sup> No n.º 77, o Relato refere que «A AMA comunicou a campanha à ERC em 9 de dezembro de 2021», mas fá-lo de forma descontextualizada.

<sup>8</sup> Repare-se que no Relatório de Regulação – Publicidade Institucional do Estado, 2021, pág. 7 (acessível em [ERC - Relatório da Publicidade Institucional do Estado em 2021 by ERC - Entidade Regu... FlipSnack](#)), considera-se que o investimento realizada pela AMA na “Campanha de publicidade institucional do Estado “Divulgação de âmbito nacional de informação relevante relativa a projetos PRR”, foi comunicado à ERC, não tendo, no entanto, sido realizado qualquer investimento nos meios de comunicação social regional e local.

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».

30. Finalmente, o n.º 6 do artigo 8.º da LPIE, estabelece que «a publicidade institucional do Estado realizada na Rádio e Televisão de Portugal, S. A. (RTP), concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão, não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4».
31. Considera-se que, subjacente a estas disposições, está o *princípio da proporcionalidade*, na vertente de *adequação* entre meios e resultados, admitindo-se que possam existir casos em que a afetação de verbas aos órgãos de comunicação social regionais e locais possa não ser adequada aos fins da campanha publicitária em causa, como foi invocado pela AMA e não desmentido pela ERC, que se limitou a invocar a taxatividade da lei (n.º 2.11. da Deliberação “ERC/2022/41 (PUB)”).
32. Com efeito, tratando-se de uma campanha realizada através da empresa concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão (RTP), a mesma não pode ser considerada para efeitos da obrigação de distribuição da publicidade institucional do Estado nos órgãos de comunicação social regional e local prevista no artigo 8.º da LPIE, como resulta do n.º 6 dessa disposição legal.
33. Efetivamente, a RTP tem um tratamento de exceção na LPIE, na medida em que, a publicidade institucional do Estado realizada na RTP não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4 do artigo 8.º (cf. artigo 8.º, n.º 6 da LPIE), as quais, somadas, correspondem, precisamente, aos 25% do valor a afetar aos órgãos de comunicação social regionais e locais a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo.
34. Por conseguinte deverá entender-se que tal ocorre porque, nessa situação concreta, não há lugar à afetação de 25% do valor da campanha publicitária aos meios de comunicação social locais e regionais.
35. Por outro lado, o artigo 10.º n.º 1 da LPIE, prevê que a ERC verifica o cumprimento dos deveres previstos no artigo 7.º, «(...) bem como o dever de aplicação da percentagem afeta a órgãos de comunicação social local e regional, de acordo com o n.º 4 do artigo 8.º».

36. Ora, se aqui se prevê expressamente que o âmbito dos poderes de verificação da ERC se cingem à afetação da receita de 25% de acordo com as percentagens referidas no n.º 4 do artigo 8.º, e se no caso em que a campanha publicitária é realizada na RTP - n.º 6 do artigo 8.º não relevam as percentagens referidas no n.º 4, a interpretação sistemática das normas deverá conduzir à conclusão de que quando a publicidade é realizada na RTP não há lugar à afetação de 25% da despesa aos órgãos de comunicação social locais e regionais, nem à verificação por parte da ERC.
37. Em síntese: *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 o incumprimento daquela obrigação não constitui infração financeira suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória.*

### **III. Quanto à imputação subjetiva**

38. No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, importa começar por observar que, logo que a AMA foi alertada pela ERC (em 19.10.2021) para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme é reconhecido pela da Deliberação “ERC/2022/41 (PUB)” (n.º 2.5.), consta de ofício subscrito pela Respondente em 16.12.2021 (Doc. 3) e do Relatório de Regulação – Publicidade Institucional do Estado, 2021, pág. 7.
39. Não se procedeu ao investimento adicional em publicidade institucional nos meios de comunicação social regional e local por se entender, conforme exposto à ERC, que «[...] a campanha realizada se destinou à divulgação, a nível nacional, de informação relevante sobre os projetos da AMA, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, através da inserção de spots de 30 segundos no canal público da Radio e Televisão de Portugal, S.A [...]» (Doc. 3).
40. Assim sendo, entende a Respondente que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

#### **IV. Quanto à relevação da responsabilidade (artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC)**

41. O Relato é totalmente omissivo quanto à indicação da existência de registos de recomendações ou censura à Respondente enquanto indiciada responsável enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o que deverá ser retificado, uma vez que *não existem quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva de recomendações dirigidas à Respondente pela prática de qualquer infração financeira sancionatória.*
42. No entender da Respondente, encontra-se suficientemente evidenciado que a infração financeira que lhe é imputada indiciariamente, a considerar-se que se encontram verificados os respetivos pressupostos, o que se questiona, conforme alegado *supra* no presente contraditório, apenas poderia ter sido praticada na forma negligente, isto admitindo que foram violados deveres de cuidado, o que se entende não ter ocorrido.
43. Assim sendo e no pressuposto de que foram violados deveres de cuidado, o que (repete-se) se entende não ter ocorrido, a infração financeira imputada indiciariamente à Respondente apenas o pode ser na forma *negligente*, pelo que se encontram preenchidos os pressupostos de *relevação da responsabilidade financeira sancionatória* previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
44. Neste sentido, vejam-se os relatórios n.ºs 2/2016 – 1.ª S./ARF, Processo de Fiscalização Prévia n.º 999/2014, *Município de Águeda*; 12/2016 – 1.ª S./ARF, Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 1442, 1443, 1444, 1517 e 1605/2013, *Instituto Nacional de Emergência Médica*; 1/2017 – 1.ª S./ARF, Processos de Fiscalização Prévia n.ºs 1363 e 1365/2012, *Administração Regional de Saúde do Norte, IP*; 2/2017 – ARF. 1.ª Secção, 3.º aditamento ao contrato-quadro de prestação de serviços para a constituição da rede nacional de segurança interna, processo de visto n.º 197/2013; e na SRATC, o relatório n.º 07/2015 – FS/SRATC, *Auditoria às despesas do Orçamento da Região Autónoma dos Açores com estudos, pareceres, projetos e consultadoria*, aprovado 07.12.2015; e o relatório n.º 05/2016 – FS/SRATC, *Auditoria à Ribeira Grande Mais, Unipessoal, S.A., E.M.*, aprovado a 11.05.2016.
45. Em todos estes casos foi utilizada a prerrogativa prevista no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, tendo sido relevada a responsabilidade financeira sancionatória com fundamento na *inexistência de culpa dos agentes* (ausência do elemento subjetivo do tipo delitual) bem como na *inexistência de recomendações anteriores à entidade.*

Termos em que o relato deverá ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá ter-se por não verificada, tanto no plano objetivo como subjetivo, a infração financeira imputada indiciariamente à Respondente.

Quando assim não se entenda, deverá ser relevada a respetiva responsabilidade, nos termos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

**Junta:** 4 documentos

Pede deferimento,



Maria de Fátima Vieira de Andrade e Sousa Madureira

to 24 IV.  
Lp, 20/4/2023  
Cly

OFÍCIO Nº 1092/2023

DATA: 04/04/2023

**ASSUNTO: PRONÚNCIA À AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS - PROCESSO N.º 04/2022-AUDIT\_DAIVRELATO DA 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**

Exmo. Conselheiro Relator  
Senhor Dr. António Botelho de Sousa  
Tribunal de Contas  
Av. República 65  
1050-189 Lisboa  
DAIV@tcontas.pt

A Agência para a Modernização Administrativa, I.P., recebeu a notificação do Relatório de Auditoria referente ao Processo n.º 04/2022-Audit\_DAIV e procedeu à análise do documento, conforme previsto no artigo 13.º da Lei 98/97 de 26 de agosto. O relatório indica que foi constatado um incumprimento dos deveres previstos na Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) durante a Campanha “Divulgação de Âmbito Nacional de Informação Relevante Relativa a Projetos PRR”. Como resultado, foi considerada uma infração financeira sancionatória pela violação das normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

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.

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



OFÍCIO Nº 1092/2023

DATA: 04/04/2023

---

**ASSUNTO: PRONÚNCIA À AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS - PROCESSO N.º 04/2022-AUDIT\_DAIVRELA TO DA 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**

da decisão de contratar. O objetivo é apurar os fatos que levaram à prática dos atos identificados como infração financeira e garantir a transparência e conformidade legal de procedimentos desta natureza.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Assinado por: **JOÃO PAULO SALAZAR DIAS**  
Num. de identificação: 10566237  
Data: 2023.04.19 17:05:34 +01'00'  
Certificado por: **Agência para a Modernização  
Administrativa, I. P.**  
Atributos certificados: **Presidente do Conselho**





INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

Campanha *"Novo Regime de Trabalhadores Independentes"*

Campanha *"Complemento Solidário para Idosos"*



CONSELHO DIRETIVO

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação a este Instituto para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, cumpre dizer o seguinte:

#### A – Enquadramento

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, como únicos destinatários da lei, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas (TC) pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo, a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 15.000,00 € (na redação em vigor à data), estando, em caso de incumprimento das mesmas, vedada a possibilidade de se efetuarem pagamentos referentes às PIE.

Do exame promovido pelo TC às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que as Campanhas de Publicidade Institucional promovidas pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP), a saber, “Complemento Solidário para Idosos” e “Novo Regime de Trabalhadores Independentes”, padecem de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras

sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadoras dos pagamentos.

Vejamos,

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A despesa foi autorizada em 25 de outubro de 2016 pelo então presidente do ISS, IP, Rui Manuel Batista Fiolhais.

Em 9 de novembro de 2016, a campanha foi adjudicada pelo presidente do ISS, IP à [REDACTED] A. e o contrato foi celebrado em 11 de novembro de 2016.

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2016, mais precisamente em 22.12.2016 (AP 27280) e em 28.12.2016 (AP 28065), e foram autorizados por:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Como bem refere o Tribunal de Contas, a campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 2 de fevereiro de 2017.

A campanha publicitária denominada "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019.

A despesa foi autorizada em 24 e 31 de outubro de 2018, pelos então Secretários de Estado da Segurança Social e do Orçamento.

A campanha foi adjudicada à [REDACTED] em 4 de dezembro de 2018 e o contrato celebrado em 7 de dezembro de 2018.



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

Foram ainda celebrados contratos com OCS em outubro e novembro de 2018 e janeiro de 2019 e contratos para divulgação da campanha em redes multibanco e em MUPI.

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 (28.12.2018) e março de 2019 (08.03.2019 e 21.03.2019) e foram autorizados por:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

A campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 22 de janeiro de 2020.

Face à factualidade supra e aos argumentos vertidos no duto relatório de auditoria em apreço, importa aferir da responsabilidade daí resultante para os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos envolvidos.

Entende o ISS, IP que, ocorreram circunstâncias e um contexto específico que obstou, à data, a um adequado e desejável cumprimento das diligências que ao Instituto cabe realizar e que exigiam que a comunicação dos contratos fosse submetida em momento anteriormente à produção de efeitos financeiros e ainda que fosse assegurada a afetação, aos órgãos de comunicação social regionais e locais, de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha, a saber:

O objetivo da campanha Complemento Solidário para Idosos assentou na necessidade em informar sobre as alterações legislativas que vieram definir um novo valor de referência para o referido apoio, contribuindo para um acréscimo do número de beneficiários que passaram a estar abrangidos, bem como informar a forma pelo qual o mesmo poderia ser requerido, e ainda quais os apoios adicionais a que podem aceder.

A campanha pretendeu reforçar a ideia de que o Complemento Solidário para Idosos é uma prestação que contribui para melhorar a qualidade de vida dos pensionistas com baixos recursos, promovendo o combate à pobreza dos idosos.



CONSELHO DIRETIVO

O público alvo da campanha foram os beneficiários de pensão de velhice, sobrevivência ou equiparada com idade igual ou superior a 66 anos; com baixos recursos e qualificações; a residirem em meio rural e urbano, bem como os familiares dos beneficiários.

A campanha do Novo Regime de Trabalhadores Independentes, assentou na necessidade em se proceder à divulgação das alterações estruturais ao regime aplicável aos trabalhadores independentes, designadamente a revisão das regras para determinação do montante de contribuições a pagar por estes de modo a que estas contribuições tenham como referencial os meses mais recentes de rendimento ou a reavaliação do regime das entidades contratantes tendo em vista o reforço da justiça na repartição do esforço contributivo entre contratantes e trabalhadores independentes, com forte ou total dependência de rendimentos de uma única entidade, introduzidas pela entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro.

As alterações efetuadas assentaram num conjunto de princípios fundamentais para a sedimentação de uma relação de confiança entre os trabalhadores independentes e o regime de segurança social, como seja, uma maior aproximação temporal da contribuição a pagar aos rendimentos relevantes recentemente auferidos, bem como uma maior adequação da proteção social dos trabalhadores independentes e o reforço da repartição do esforço contributivo entre trabalhadores independentes com forte ou total dependência de rendimentos de uma única entidade, sem esquecer ainda a necessidade de simplificação e de uma maior transparência na relação entre o trabalhador independente e o regime de segurança social.

A revisão destas regras consistiu numa alteração estrutural face ao regime que até então vigorava, pelo que para assegurar a sua entrada em vigor sem constrangimentos, tornou-se imperioso promover uma campanha institucional para divulgação e difusão do novo regime, tendo o ISS, IP, em articulação com o MTSSS, ficado responsável por proceder à materialização e operacionalização da campanha institucional.

A campanha em causa não se subsumiu apenas à aquisição onerosa de espaços publicitários ao abrigo da LPIE, mas também a um conjunto de ações levadas a cabo em diversos quadrantes, desde redes sociais, a ações de formação, a comunicados de imprensa, para além do trabalho de proximidade realizado, considerando o público alvo em causa.

No âmbito das campanhas supra referidas, o ISS, IP atento o disposto no n.º 2 do artigo 5.º da LPIE, procedeu

ao desenvolvimento dos seguintes procedimentos pré-contratuais destinados à aquisição onerosa de espaços publicitários:

#### Complemento Solidário para Idosos

Foi desenvolvido o procedimento por ajuste direto, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão em vigor à data, com convite a três entidades, a que correspondeu o Processo n.º 2001/16/0002375. A campanha foi adjudicada à empresa [REDACTED] pelo valor de 73.789,28€ (setenta e três mil, setecentos e oitenta e nove euros e vinte e oito cêntimos), valor ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

#### Novo Regime de Trabalhadores Independentes

- a) Processo n.º 2001/18/0002564 – “Contratação de agência de meios para divulgação da campanha – Novo Regime de Trabalhadores Independentes” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na versão em vigor à data. O procedimento obedeceu à tramitação constante dos artigos 112.º, n.º 1 e seguintes do CCP – Consulta prévia. A campanha foi adjudicada à empresa [REDACTED] pelo valor de 73.887,60€ (setenta e três mil oitocentos e oitenta e sete euros e sessenta cêntimos), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

Resulta do objeto do contrato em causa que o cocontratante deveria proceder ao esclarecimento dos destinatário/público-alvo da campanha, quanto à necessidade de procederem à entrega da Declaração Trimestral na Segurança Social Direta entre 1 e 31 de janeiro de 2019; às principais obrigações declarativas a partir de janeiro de 2019 (com 4 declarações trimestrais em cada ano); às vantagens do novo regime; às principais alterações ao novo regime dos trabalhadores independentes, designadamente a obrigação declarativa passar a abranger trabalhadores independentes que no atual regime estão isentos, através da inserção de publicidade em diversos meios, encontrando-se o valor da sua proposta decomposto da seguinte forma:

- [REDACTED] 6.396,00€ (seis mil trezentos e noventa e seis euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;
- [REDACTED] 7.748,00€ (sete mil setecentos e quarenta e oito euros), ao qual acresce IVA à taxa legal

em vigor;

- [REDACTED] – 33.000,00€ (trinta e três mil euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

Meios Digitais:

[REDACTED]: 12.000,00€ (doze mil euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

[REDACTED]: 1.090,00€ (mil e noventa euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

[REDACTED]: 2.250,00€ (dois mil duzentos e cinquenta euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

[REDACTED]: 2.250,00€ (dois mil duzentos e cinquenta euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

[REDACTED] 2.243,60€ (dois mil duzentos e quarenta e três euros e sessenta cêntimos), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor;

[REDACTED]: 6.900,00€ (seis mil e novecentos euros);

b) Processo n.º 2001/18/0002577 – “Inserção de Spot Publicitário na Rede Nacional de Multibanco” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 112.º do CCP (ajuste direto regime de geral), tendo sido adjudicado à “Spetacolor Portugal – Publicidade Informatizada, S.A.” o valor de 8.125,00€ (oito mil cento e vinte e cinco euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

c) Processo n.º 2001/18/0002586 – “Emissão de Spot de Rádio - [REDACTED]” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 112.º do CCP (ajuste direto regime de geral), tendo sido adjudicado à [REDACTED] o valor de 7.907,00€ (sete mil novecentos e sete euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

d) Processo n.º 2001/18/0002587 – “Divulgação através de Mupis – Novo Regime dos Trabalhadores Independentes” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 112.º do CCP (ajuste direto regime de geral), tendo sido adjudicado à [REDACTED] o valor de 2.959,00€ (dois mil novecentos cinquenta e nove euros), ao qual acresceu IVA à

taxa legal em vigor.

e) Processo n.º 2001/18/0002700 – “Aquisição de Serviços de Difusão Radiofónica” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 112.º do CCP (ajuste direto regime de geral), tendo sido adjudicado à “██████████” o valor de 6.484,56€ (seis mil novecentos e oitenta e dois euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

f) Processo n.º 2001/18/0002864 – “Inserções na ██████ – Campanha: Novo Regime dos Trabalhadores Independentes” – Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 128.º do CCP (ajuste direto simplificado), tendo sido adjudicado à “██████████” o valor de 4.900,00€ (quatro mil e novecentos euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

g) Processo n.º 2001/18/0002866 – “Inserções na ██████ – Campanha Novo Regime dos Trabalhadores Independentes” – Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 128.º do CCP (ajuste direto simplificado), tendo sido adjudicado à “██████████” o valor de 4.884,57€ (quatro mil oitocentos e oitenta e quatro euros e cinquenta e sete cêntimos), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

h) Processo n.º 2001/19/0000080 – “Inserção de Spot em Mupis Digitais” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 128.º do CCP (ajuste direto simplificado), tendo sido adjudicado à “██████████a.”, o valor de 4.950,00€ (quatro mil novecentos e cinquenta euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

i) Processo n.º 2001/19/0000103 – “Inserção de Spot de Rádio – ██████” - Procedimento pré-contratual adotado ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, republicado em

anexo pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. O procedimento obedeceu à tramitação constante do artigo 128.º do CCP, tendo sido adjudicado à "[REDACTED]" o valor de 4.982,00€ (quatro mil novecentos e oitenta e dois euros), ao qual acresceu IVA à taxa legal em vigor.

No que se refere à aquisição de espaço publicitário, determina a norma constante do n.º 1 do artigo 7.º da LPIE que a *"aquisição de espaço publicitário prevista na presente lei deve ser comunicada pela entidade promotora à Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC) até 15 dias após a sua contratação através da respetiva documentação de suporte"*.

Quanto à comunicação exigida pela referida norma, o ISS, I.P. não procedeu, de forma tempestiva, a tal procedimento, quer no âmbito da publicidade institucional para a divulgação do "Complemento Solidário para Idosos", quer do "Novo Regime de Trabalhadores Independentes".

Não obstante, cumpre referir que diligenciou de forma voluntária e por sua iniciativa imediata no sentido da reposição da legalidade, através da respetiva comunicação.

E, sendo certo que, o lapso evidenciado nesta sede não pretendeu escudar-se ao propósito que norteia tal obrigação, que é a de dar a conhecer à Entidade Reguladora as campanhas promovidas.

Pelo contrário, o seu único propósito prendeu-se com o cumprimento da sua missão: informar e esclarecer atempadamente o universo de destinatários das referidas campanhas, face a alterações legislativas impactantes junto dos mesmos.

Nesse sentido, o ato de comunicação voluntariamente diligenciado pelo ISS, I.P. deve ser entendido como tendo efeito saneador, visando suprir a falha quanto ao cumprimento da norma em causa.

Relativamente ao incumprimento quanto ao preceituado no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, nos termos do qual se determina que *"deve ser afeta aos órgãos de comunicação social regionais e locais uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha e de publicidade institucional do Estado de valor unitário igual ou superior a €15.000"*, importa referir que, em ambas as campanhas, a forma de divulgação das mudanças decorrentes das alterações legislativas e a escolha dos operadores económicos para o efeito, obedeceu a critérios de eficiência na afetação de recursos.



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

CONSELHO DIRETIVO

A campanha do Novo Regime dos Trabalhadores Independentes pretendia abarcar todo o universo de trabalhadores independentes, cujo número, à data, se estimava poder exceder as 900 mil pessoas, caracterizando-se como um grupo heterogéneo e disperso geograficamente, pelo que atendendo ao público-alvo da campanha, considerou o ISS, IP, ter procedido a uma adequação entre os meios e os fins para a maior abrangência junto do público-alvo das alterações ao referido regime, tendo a campanha sido acionada em diversas frentes, a nível nacional, incluindo:

- o envio de notificações aos públicos-alvo constantes nas nossas bases de dados e identificados como potenciais interessados/beneficiários das medidas – trabalhadores independentes (cerca de 1.800.000 notificações) e pensionistas (cerca de 108.000 notificações);
- a inserção de informação na rede multibanco alargada.

Ao proceder à contratualização dos meios de comunicação social de maior audiência, visibilidade e credibilidade, considerou o ISS, IP, que se encontrava salvaguardada a massificação da divulgação da mensagem objeto das campanhas, em obediência ao princípio que norteia a legislação em apreço, ou seja, garantir a transparência e a eficácia na utilização dos recursos públicos e assegurar que as mensagens publicitárias do Estado eram divulgadas de forma equilibrada e adequada em todo o território nacional.

Também no que se refere à Campanha do Complemento Solidário para Idosos se pretendia abarcar um universo de cerca de 110.000 potenciais beneficiários (n.º estimado considerando a informação residente no Sistema de Informação da Segurança Social, não contemplando o universo dos subscritores da Caixa geral de Aposentações), população igualmente dispersa geograficamente e com características de acesso a informação muito específicas e algum risco de iliteracia, tonando-se necessário igualmente complementar a divulgação com diligências de proximidade, através do estabelecimento de protocolos de parceria com entidades que trabalham no terreno com as populações, como a Guarda Nacional Republicana, Associação Nacional de Freguesias e Administrações Regionais de Saúde, para a distribuição de folhetos e cartazes in loco – no caso da campanha Complemento Solidário para Idosos.

Ao atuar do modo descrito, entendeu-se que a promoção da coesão territorial e o fortalecimento da identidade regional e local não estava descurada.

Com base na análise da dispersão geográfica de ambos os públicos-alvo, concluiu-se que a aposta em meios



CONSELHO DIRETIVO

de comunicação de grande expressão se adequava à segmentação realizada.

Ademais, considerou ainda o ISS, IP, no que se refere à campanha do Novo Regime dos Trabalhadores Independentes, que a inserção de Spot's Publicitários na Rede Nacional de Multibanco, com presença em 64 concelhos do país preenchia o requisito da afetação a que se reporta o artigo 8.º do diploma em apreço.

As campanhas em causa revestiram especial importância, não só pela dimensão das mesmas, mas também pelo público-alvo em causa e pelas mensagens a transmitir, sendo que não houve qualquer intenção em praticar atos com o intuito de prejudicar qualquer operador económico ou com o objetivo de o ISS, IP se eximir do pontual cumprimento das obrigações a que se encontra acometido.

Assim, tendo em conta que:

- foram cumpridos todos os requisitos de contratação pública aplicáveis às aquisições de espaços publicitários em causa;
- o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º e n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, não foi praticado com qualquer intenção dolosa de violar a lei ou prejudicar o interesse público, designadamente a promoção da transparência e legalidade com os gastos públicos com publicidade, bem como o garante da qualidade de adequação dos conteúdos veiculados nas campanhas;
- a falta de comunicação à ERC da aquisição de espaço publicitário não causou qualquer prejuízo a terceiros ou à ordem pública;
- as campanhas garantiram a sua divulgação junto de um público amplo e diversificado;

deve ser relevado o incumprimento observado.

Feito que está o enquadramento dos factos mais relevantes, cumpre analisá-los à luz da responsabilidade financeira que vem assacada a Rui Manuel Batista Fiolhais, [REDACTED]

[REDACTED] enquanto responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos no âmbito da campanha Complemento Solidário para Idosos e a [REDACTED]

[REDACTED], no âmbito da Novo Regime dos Trabalhadores Independentes e apurar se a ilicitude das condutas pode ser afastada, ou caso subsista o juízo de desvalor objetivo, se a culpa inerente à aplicação da sanção, pode, ou deve ser relevada.

Da exceção da prescrição da responsabilidade sancionatória, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no que se refere à campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos"

O relatório do TC imputa a Rui Manuel Batista Fiolhais, [REDACTED], enquanto responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos no âmbito da campanha Complemento Solidário para Idosos, a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

O artigo 69.º da LOPTC, sob a epígrafe "Extinção de responsabilidades", na alínea a) do seu n.º 2, dispõe que o procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º extingue-se, entre outros, pela prescrição.

Por sua vez, o artigo 70.º da LOPTC, sob a epígrafe "Prazo de prescrição do procedimento", dispõe, no n.º 1, ser de 5 anos o prazo de prescrição do procedimento "por responsabilidades sancionatórias" e nos termos do n.º 2 do mesmo normativo que o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração.

Nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Em 14.03.2022, o ISS, IP foi notificado para juntar informação relevante para o processo de Auditoria n.º 4/2022, às situações de incumprimento da Lei n.º 95/2015 – Publicidade Institucional do Estado.

Em 7.04.2023, o ISS, IP foi notificado nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto e, no mesmo dia as demandadas [REDACTED] foram igualmente notificadas para exercer o contraditório pessoal na auditoria.

Acontece que, não decorre de nenhum dos documentos acima citados a data de início da Auditoria.

Porém, infere-se que a Auditoria não se terá iniciado antes de 02.01.2022 pois a mesma corresponde ao processo n.º 4/2022- AUDIT, a que acresce o vertido no n.º 1 do Ponto 1.1. do relato, onde se lê "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 2022 (...)" e ainda a nota 1 da página 11 do relato que informa que a auditoria é uma "Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 1 /2020 - 2ª Se n.º 1 /2021 - 2.ª S, de 3 de dezembro de 2020 e 1 de dezembro de 2021, respetivamente."

Ora, considerando que a contratação ocorreu em 9.11.2016 (data em que a campanha foi adjudicada pelo presidente do ISS à [REDACTED]) a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu em 9.11.2021 ou caso assim não se entenda 15 dias após a contratação, ou seja em 30.11.2021, data limite até onde deveria ter sido efetuada a comunicação.

E no que concerne às autorizações de pagamento, as mesmas ocorreram em 22.12.2016 (AP 27280) e em 28.12.2016 (AP 28065), pelo que também a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu em 28.12.2021.

Face ao exposto, para que não houvesse prescrição do procedimento a que se refere o artigo 70.º da LOPTC, o início da auditoria teria de ter ocorrido até 9.11.2021 ou no limite até 30.11.2021 e até ao dia 28.12.2021, no que se refere à obrigação de comunicação à ERC e às autorizações de pagamento, respetivamente, o que não resulta dos elementos conhecidos em sede da presente auditoria.

Pelo que, o prazo de cinco anos de prescrição aconteceu antes de ocorrer qualquer causa de suspensão ou interrupção da prescrição.

Na verdade, quando o ISS, IP teve conhecimento da Auditoria em curso - 14.03.2022 - já a prescrição das infrações financeiras sancionatórias tinha ocorrido.

Em conclusão, relativamente às infrações financeiras de natureza sancionatória, é de julgar extinto, por prescrição, o procedimento, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 69.º, n.º 2, alínea b), e 70.º, n.ºs 1, 2, 3, 5 e 6 da LOPTC, o que se requer desde já seja declarado.

Não concedendo, deve o douto Tribunal, em sede de contraditório, considerar o que de seguida se dirá em sede de responsabilidade.

### Da ilicitude e da Culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º

citado.

No caso do presente relatório, o douto Tribunal vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de ilegalidade, resultantes da autorização de despesa e de pagamentos decorrentes da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, aos respetivos dirigentes com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia, que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pelos intervenientes do processo de autorização de despesa e pagamentos, no âmbito destes procedimentos deve ser tida em apreço pela positiva na doura apreciação do Tribunal de Contas, dado que os mesmos agiram de boa fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, e fizeram-no no convencimento de que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, o ISS, IP não pode deixar de mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação dos intervenientes e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, conter diversas normas cujos conceitos e 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.

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, isto é, um mês antes da campanha em questão, acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a

comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E, só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal, pese embora a data de entrada em vigor da LPIE, deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que a ERC ainda se encontrava em processo de estabelecer os seus procedimentos e políticas internas, o que conduziu a que os departamentos do ISS, I.P. não estivessem cientes do novo procedimento e, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Por outro lado, importa ainda atender à realidade específica do ISS, I.P., um Instituto Público que engloba 18 serviços distritais, 17 serviços centrais e um centro nacional de pensões, cerca de 8.500 trabalhadores e milhões de clientes. Num instituto com tal complexidade, que gere um orçamento superior a 29.160M€, os mecanismos de controlo interno assumem especial relevância, em concreto no âmbito da esfera de competências de cada área orgânica.

E neste sentido, a estrutura orgânica do ISS, I.P. reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para prevenir evitar situações de risco de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que o circuito dos mesmos

desde o ato praticado pelos eventuais responsáveis da infração de autorização de despesa e de pagamentos, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços competentes para o efeito em cada fase de intervenção.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a legalidade do procedimento, pelo que os responsáveis pela autorização da despesa e dos pagamentos confiaram no entendimento preconizado pelos serviços.

E nem outra atitude seria de esperar!

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, na convicção de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais o referido departamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, os dirigentes da área financeira, responsáveis pelos pagamentos em causa, sendo estes intervenientes na fase final do processo, ou seja, no pagamento, procederam à sua autorização, agindo igualmente de boa fé, convictos da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

Ainda assim, importa referir que os procedimentos de articulação entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos e pelo acompanhamento da respetiva execução destes contratos e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes às faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, têm sido objeto de melhoria contínua.

E neste sentido, decorrente dos factos em apreço, já foram tomadas medidas para corrigir a irregularidade e



CONSELHO DIRETIVO

desencadeada a reanálise dos procedimentos que vinham sendo praticados por forma a introduzir mecanismos de controlo que reforcem a garantia de que os atos praticados são rigorosamente conformes com a legislação em vigor, designadamente fazendo constar do Caderno de Encargos o garante da distribuição da publicidade.

Mais se informa que após a realização das campanhas em apreço, foi desenvolvido um procedimento destinado à aquisição onerosa de espaços publicitários nos termos e ao abrigo da LPIE, que deu cumprimento integral às regras e deveres de transparência e de distribuição da publicidade a que fica sujeita a realização de campanhas de publicidade institucional do Estado.

Os mecanismos de controlo de pagamentos encontram-se implementados no ISS, IP há bastantes anos e têm-se mostrado sempre eficazes.

Pelo exposto, é legítimo concluir, salvo melhor entendimento, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

Mas, a não ser assim entendido, e à cautela, desde já se requer que seja aplicado aos alegados infratores o regime da relevação da responsabilidade por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Como referido anteriormente, a responsabilidade financeira que se imputa aos dirigentes em questão, pela prática dos atos em apreço, a mesma só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação por parte dos diferentes intervenientes no processo, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo.

Na verdade, os indiciados responsáveis agiram de boa fé e na convicção da licitude dos atos praticados, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços deste

Instituto, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta dos demandados, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas possa, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação dos intervenientes pela autorização da despesa e dos pagamentos, lançar mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional e prontamente corrigido, pode justificar que os atos ilegais foram praticados com negligência, desta forma influenciando na apreciação da culpa e consequentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

Os intervenientes atuaram na convicção de que nenhuma irregularidade ou ilegalidade procedimental enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se, que os indiciados responsáveis agiram de boa fé e na convicção da licitude dos atos praticados, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos diferentes serviços deste Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de

realização do facto.

Ora, tendo os intervenientes confiado na legalidade financeira da situação, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhes diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º da LOPTC.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que:

- a) deverá ser procedente a invocada exceção de prescrição e declarada a prescrição por esse douto Tribunal;
- b) sem prescindir, deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação dos/aos dos dirigentes deste Instituto identificados no processo em apreço, porquanto não se encontram reunidos os pressupostos à mesma conducentes, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

A Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, I.P.

Ana  
Vasques

Assinado de forma  
digital por Ana Vasques  
Dados: 2023.04.21  
19:22:33 +01'00'

Ana Vasques

Ao BA IV.  
Lp, 27/4/2023  
[Assinatura]

**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED] na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade Institucional promovida pelo ISS, IP, "Complemento Solidário para Idosos" padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

Da exceção da prescrição da responsabilidade sancionatória, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no que se refere à campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos"

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha "Complemento Solidário para Idosos", a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A despesa foi autorizada em 25 de outubro de 2016 pelo então presidente do ISS, IP, Rui Manuel Baptista Fiolhais.

Em 9 de novembro de 2016, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [REDACTED]

O artigo 69.º da LOPTC, sob a epígrafe "Extinção de responsabilidades", na alínea a) do seu n.º 2, dispõe que o procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º extingue-se pela prescrição.

12

Por sua vez, o artigo 70.º da LOPTC, sob a epígrafe “Prazo de prescrição do procedimento”, dispõe, no n.º 1, ser de 5 anos o prazo de prescrição do procedimento “por responsabilidades sancionatórias” e nos termos do n.º 2 do mesmo normativo que o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração.

Nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Em 14.03.2022, o ISS, IP foi notificado para juntar informação relevante para o processo de Auditoria n.º 4/2022, às situações de incumprimento da Lei n.º 95/2015 – Publicidade Institucional do Estado.

Em 7.04.2023, a visada [REDACTED] foi notificada pelo Tribunal de Contas (TC 10.367/2023) para se pronunciar sobre o teor do extrato do relato, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26.

Acontece que não decorre de nenhum dos documentos acima citados a data de início da Auditoria.

Porém, infere-se que a Auditoria não se terá iniciado antes de 02.01.2022 pois não só a mesma corresponde ao processo n.º 4/2022- AUDIT, como resulta do n.º 1 do Ponto 1.1. do relato, que *“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 2022 (...)”* e da nota 1 da página 11 do relato que a auditoria é uma *“Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 1/2020 - 2ª Se n.º 1/2021 - 2.ª S, de 3 de dezembro de 2020 e 1 de dezembro de 2021, respetivamente.”*

Ora, considerando que a contratação ocorreu em 25.10.2016, que a campanha foi adjudicada à [REDACTED] em 09.11.2016, a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu, em 9.11.2021 ou caso assim não se entenda 15 dias após a contratação, ou seja em 30.11.2021, data limite até onde deveria ter sido efetuada a comunicação.

E no que concerne às autorizações de pagamento, as mesmas ocorreram em 22.12.2016 (AP 27280), pelo que também a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu, em 28.12.2021.

Face ao exposto, para que não houvesse prescrição do procedimento a que se refere o artigo 70.º da LOPTC, o início da auditoria teria de ter ocorrido até 9.11.2021 ou no limite até 30.11.2021 e até ao dia 28.12.2021, no que se refere à obrigação de comunicação à ERC e às autorizações de pagamento, respetivamente, o que não resulta dos elementos conhecidos em sede da presente auditoria.

Na verdade, quando o ISS, IP teve conhecimento da Auditoria em curso 14.03.2022 –, data a partir da qual poderia dar conhecimento à ora signatária, já a prescrição das infrações financeiras sancionatórias tinha ocorrido.

Em conclusão, relativamente às infrações financeiras de natureza sancionatória imputadas a Aida Maria Pereira da Costa, tendo por base factos alegadamente ocorridos em 9.11.2016, é de julgar extinto, por prescrição, o procedimento, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 69.º, n.º 2, alínea h), e 70.º, n.ºs 1, 2, 3, 5 e 6 da LOPTC, o que se requer desde já seja declarado

Não concedendo, deve o douto Tribunal, em sede de contraditório, considerar o que de seguida se dirá em sede de responsabilidade.

#### **Da ilicitude e da culpa**

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos

enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, nº 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades, resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da Campanha Complemento Solidário para Idosos deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em

cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas: Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC *ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas* pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, *conter diversas normas cujos conceitos e 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 das deveres de comunicação e transparência a que se encontram adstritas.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, isto é, um mês antes da campanha em questão, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de

pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente da área financeira, responsável pelo pagamento em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização

de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de

circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação da interveniente pela autorização do pagamento, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária”, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *“não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in “Derecho Administrativo Sancionatório”, a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *“circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados na gestão dos recursos económicos.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e consequentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *“Agirdo as responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que:

- a) deverá ser procedente a invocada exceção de prescrição e declarada a prescrição por esse douto Tribunal;
- b) sem prescindir, deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Lisboa, 21 de abril de 2023

[Redacted signature]

[Redacted name]

4o de IV.  
Lp, 27/4/2023  


**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED], na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Ass.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade Institucional promovida pelo ISS, IP, "Novo Regime de Trabalhadores Independentes" padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A campanha publicitária denominada "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019.

A despesa foi autorizada em 24 e 31 de outubro de 2018, pelos então Secretários de Estado da Segurança Social e do Orçamento.

Em 4 de Dezembro de 2018, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [REDACTED] e o contrato celebrado em 7 de dezembro de 2018.

Foram ainda celebrados contratos com OCS em outubro e novembro de 2018 e janeiro de 2019 e contratos para divulgação da campanha em redes multibanco e em MUPI.

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 e março de 2019.

A campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 22 de janeiro de 2020.

### Da ilicitude e da culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

10/20

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades, resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indícia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da campanha "Novo Regime de Trabalhadores independentes" deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

*Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, conter diversas normas cujos conceitos e 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.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente na área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, daLOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação do interveniente pela autorização da despesa, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

A visada nunca foi condenada pela prática de infração sancionatória no exercício das suas funções, ou por causa delas.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in "Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária", Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73": *não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – par ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in "Derecho Administrativo Sancionatório", a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *"circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira"* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS, IP tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados gestão dos recursos económicos.

Nem, tão pouco foi em momento anterior, atribuída à visada a prática de igual infração da mesma natureza.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de

responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *“Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Lisboa, 21 de abril de 2023

[Redacted signature]

40 DA IV.

6p, 22/4/2023



7.000 -  
8.000

**AUDITÓRIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED], na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

O exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade

Institucional promovida pelo ISS, IP, "Complemento Solidário para Idosos" e "Novo Regime de Trabalhadores Independentes" padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

Da exceção da prescrição da responsabilidade sancionatória, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no que se refere à campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos"

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha "Complemento Solidário para Idosos", a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A despesa foi autorizada em 25 de outubro de 2016 pelo então presidente do ISS, IP, Rui Manuel Baptista Fiolhais.

Em 9 de novembro de 2016, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [REDACTED].

O artigo 69.º da LOPTC, sob a epígrafe "Extinção de responsabilidades", na alínea a) do seu n.º 2, dispõe que o procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º extingue-se pela prescrição.

Por sua vez, o artigo 70.º da LOPTC, sob a epígrafe "Prazo de prescrição do procedimento", dispõe, no n.º 1, ser de 5 anos o prazo de prescrição do procedimento "por responsabilidades sancionatórias" e nos termos do n.º 2 do mesmo normativo que o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração.

Nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Em 14.03.2022, o ISS, IP foi notificado para juntar informação relevante para o processo de Auditoria n.º 4/2022, às situações de incumprimento da Lei n.º 95/2015 Publicidade Institucional do Estado.

Em 7.04.2023, a visada [REDACTED] foi notificada pelo Tribunal de Contas (TC 10.408/2023) para se pronunciar sobre o teor do extrato do relato, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26.

Acontece que não decorre de nenhum dos documentos acima citados a data de início da Auditoria.

Porém, infere-se que a Auditoria não se terá iniciado antes de 02.01.2022 pois não só a mesma corresponde ao processo n.º 4/2022 - AUDIT, como resulta do n.º 1 do Ponto 1.1. do relato, que *"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 2022 (...)"* e da nota 1 da página 11 do relato que a auditoria é uma *"Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 1/2020 - 2ª Se n.º 1/2021 - 2.ª S, de 3 de dezembro de 2020 e 1 de dezembro de 2021, respetivamente."*

Ora, considerando que a contratação ocorreu em 25.10.2016, que a campanha foi adjudicada à [REDACTED] a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu, em 9.11.2021 ou caso assim não se entenda 15 dias após a contratação, ou seja em 30.11.2021, data limite até onde deveria ter sido efetuada a comunicação.

E no que concerne às autorizações de pagamento, as mesmas ocorreram em 22.12.2016 (AP 27280) e em 28.12.2016 (AP 28065), pelo que também a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu, em 28.12.2021.

Face ao exposto, para que não houvesse prescrição do procedimento a que se refere o artigo 70.º da LOPTC, o início da auditoria teria de ter ocorrido até 9.11.2021 ou no limite até 30.11.2021 e até ao dia 28.12.2021, no que se refere à obrigação de comunicação à ERC e às autorizações de pagamento, respetivamente, o que não resulta dos elementos conhecidos em sede da presente auditoria.

Na verdade, quando o ISS, IP teve conhecimento da Auditoria em curso - 14.03.2022 -, data a partir da qual poderia dar conhecimento à ora signatária, já a prescrição das infrações financeiras sancionatórias tinha ocorrido.

Em conclusão, relativamente às infrações financeiras de natureza sancionatória imputadas a [REDACTED], tendo por base factos alegadamente ocorridos em 9.11.2016, é de julgar extinto, por prescrição, o procedimento, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 69.º, n.º 2, alínea b), e 70.º, n.ºs 1, 2, 3, 5 e 6 da LOPTC, o que se requer desde já seja declarado.

Não concedendo, deve o douto Tribunal, em sede de contraditório, considerar o que de seguida se dirá em sede de responsabilidade imputada à visada no âmbito das campanhas "Complemento Solidário para Idosos" e do "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", pela prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

#### Da ilicitude e da culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos

enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61º, nº 5, 65º, nº 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades, resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da Campanha Complemento Solidário para Idosos deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em

cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

*Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, conter diversas normas cujos conceitos e 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.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, isto é, um mês antes da campanha em questão, o acesso à plataforma digital da PE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de

pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente da área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização

de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de

circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação da interveniente pela autorização do pagamento, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in *"Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária"*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in *"Derecho Administrativo Sancionatório"*, a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *"circunstâncias que passam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados gestão dos recursos económicos.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, conduzida como inexistente, e consequentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. É neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *"Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade"*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que:

- a) deverá ser procedente a invocada exceção de prescrição e declarada a prescrição por esse douto Tribunal;
- b) sem prescindir, deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Lisboa, 21 de abril de 2023

[REDACTED]

■

At 24 IV.

Lu, 27/4/23



**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED], na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade Institucional promovida pelo ISS, IP, “Novo Regime de Trabalhadores Independentes” padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha “Novo Regime de Trabalhadores Independentes”, a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada “Complemento Solidário para Idosos”, decorreu em novembro de 2016.

A campanha publicitária denominada “Novo Regime de Trabalhadores Independentes”, decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019.

A despesa foi autorizada em 24 e 31 de outubro de 2018, pelos então Secretários de Estado da Segurança Social e do Orçamento.

Em 4 de Dezembro de 2018, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [REDACTED] e o contrato celebrado em 7 de dezembro de 2018.

Foram ainda celebrados contratos com OCS em outubro e novembro de 2018 e janeiro de 2019 e contratos para divulgação da campanha em redes multibanco e em MUP!

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 e março de 2019.

A campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 22 de janeiro de 2020.

### Da ilicitude e da culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades, resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da campanha “Novo Regime de Trabalhadores Independentes” deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC *ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas* pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, *conter diversas normas cujos conceitos e 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 adstritos.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento

financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente na área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Cf:

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação do interveniente pela autorização da despesa, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

A visada nunca foi condenada pela prática de infração sancionatória no exercício das suas funções, ou por causa delas.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in "Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas -- Contributos para uma Reflexão Necessária", Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73": *não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta - por ação ou omissão - normativamente prevista e condenável.*

C. 17

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in "Derecho Administrativo Sancionatório", a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *"circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira"* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Cip

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados gestão dos recursos económicos.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

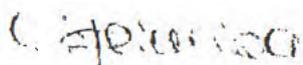
Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *"Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade"*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

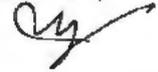
Lisboa, 21 de abril de 2023





At DA IV.

4, 27/4/2023



**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED] [REDACTED] na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade

Institucional promovida pelo ISS, IP, "Novo Regime de Trabalhadores Independentes" padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A campanha publicitária denominada "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019.

A despesa foi autorizada em 24 e 31 de outubro de 2018, pelos então Secretários de Estado da Segurança Social e do Orçamento.

Em 4 de Dezembro de 2018, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [REDACTED] A. e o contrato celebrado em 7 de dezembro de 2018.

Foram ainda celebrados contratos com OCS em outubro e novembro de 2018 e janeiro de 2019 e contratos para divulgação da campanha em redes multibanco e em MUPI.

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 e março de 2019.

A campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 22 de janeiro de 2020.

### Da ilicitude e da culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, nº 5, 65.º, nº 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades,

resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da campanha “Novo Regime de Trabalhadores Independentes” deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

*Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, conter diversas normas cujos conceitos e 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 adstritos.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários

ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente da área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação da interveniente pela autorização do pagamento, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária”, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *“não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in “Derecho Administrativo Sancionatório”, a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *“circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados na gestão dos recursos económicos.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *“Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”*.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a

pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Lisboa, 21 de abril de 2023

(1)

[REDACTED]

AO DA IV.

4, 27/4/2023



**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED] [REDACTED] na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade

Institucional promovida pelo ISS, IP, "Novo Regime de Trabalhadores Independentes" padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [redacted], enquanto responsável pela autorização do pagamento no âmbito da campanha "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada "Complemento Solidário para Idosos", decorreu em novembro de 2016.

A campanha publicitária denominada "Novo Regime de Trabalhadores Independentes", decorreu entre novembro de 2018 e janeiro de 2019.

A despesa foi autorizada em 24 e 31 de outubro de 2018, pelos então Secretários de Estado da Segurança Social e do Orçamento.

Em 4 de Dezembro de 2018, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à [redacted] e o contrato celebrado em 7 de dezembro de 2018.

Foram ainda celebrados contratos com OCS em outubro e novembro de 2018 e janeiro de 2019 e contratos para divulgação da campanha em redes multibanco e em MUPI.

Os pagamentos da campanha tiveram lugar em dezembro de 2018 e março de 2019.

A campanha foi comunicada pelo ISS, IP à ERC em 22 de janeiro de 2020.

11/11/11

### Da ilicitude e da culpa

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades,

resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da campanha “Novo Regime de Trabalhadores Independentes” deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

*Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, conter diversas normas cujos canceltos e articulação geram situações de difícil interpretação, a 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*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários

ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente na área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas de PIE, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação do interveniente pela autorização da despesa, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

A visada nunca foi condenada pela prática de infração sancionatória no exercício das suas funções, ou por causa delas.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária”, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in "Derecho Administrativo Sancionatório", a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *"circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira"* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados gestão dos recursos económicos.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LÓPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *"Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade"*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Lisboa, 21 de abril de 2023

[REDACTED]

AO DA IV.  
b, 27/4/2023  


**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem Rui Manuel Baptista Fiolhais, na qualidade de visado, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade Institucional promovida pelo ISS, IP, “Complemento Solidário para Idosos” padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

**Da exceção da prescrição da responsabilidade sancionatória, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, no que se refere à campanha publicitária denominada “Complemento Solidário para Idosos”**

O relatório do Tribunal de Contas imputa a Rui Manuel Baptista Fiolhais, enquanto responsável pela autorização da despesa no âmbito da campanha “Complemento Solidário para Idosos”, a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada “Complemento Solidário para Idosos”, decorreu em novembro de 2016.

A despesa foi autorizada em 25 de outubro de 2016 pelo então presidente do ISS, IP, Rui Manuel Baptista Fiolhais.

Em 9 de novembro de 2016, a campanha foi adjudicada pelo ISS, IP à N [REDACTED]  
[REDACTED]

O artigo 69.º da LOPTC, sob a epígrafe “Extinção de responsabilidades”, na alínea a) do seu n.º 2, dispõe que o procedimento por responsabilidades sancionatórias nos termos dos artigos 65.º e 66.º extingue-se pela prescrição.

Por sua vez, o artigo 70.º da LOPTC, sob a epígrafe “Prazo de prescrição do procedimento”, dispõe, no n.º 1, ser de 5 anos o prazo de prescrição do procedimento “por responsabilidades sancionatórias” e nos termos do n.º 2 do mesmo normativo que o prazo de prescrição do procedimento conta-se a partir da data da infração.

Nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC, o prazo da prescrição do procedimento suspende-se com a entrada da conta no Tribunal ou com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder ultrapassar dois anos.

Em 14.03.2022, o ISS, IP foi notificado para juntar informação relevante para o processo de Auditoria n.º 4/2022, às situações de incumprimento da Lei n.º 95/2015 – Publicidade Institucional do Estado.

Em 7.04.2023, o ISS, IP foi notificado pelo Tribunal de Contas nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26. O visado Rui Manuel Batista Fiolhais tomou conhecimento do relato através de notificação do TC 512974/2023, de 18.04.2023, rececionada em 19.04.2023.

Acontece que não decorre de nenhum dos documentos acima citados a data de início da Auditoria.

Porém, infere-se que a Auditoria não se terá iniciado antes de 02.01.2022 pois não só a mesma corresponde ao processo n.º 4/2022- AUDIT, como resulta do n.º 1 do Ponto 1.1. do relato, que *“A auditoria a o cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, incluído no Programa de Fiscalização para 2022 (...)”* e da nota 1 da página 11 do relato que a auditoria é uma *“Ação plurianual inserida nos Programas de Fiscalização (PF) de 2021 e 2022, aprovados pelas Resoluções n.º 1 /2020 - 2ª Se n.º 1 /2021 - 2.ª S, de 3 de dezembro de 2020 e 1 de dezembro de 2021, respetivamente.*

Ora, considerando que a autorização da despesa ocorreu em 25.10.2016 e que a campanha foi adjudicada à [REDACTED] em 09.11.2016, tendo estes sido os dois únicos atos praticados pelo presidente do ISS, IP, a prescrição do procedimento sancionatório ocorreu, quanto a este, no limite, em 9.11.2021.

Com efeito, para que não houvesse prescrição do procedimento a que se refere o artigo 70.º da LOPTC, o início da auditoria teria de ter ocorrido antes da referida data (09.11.2016), o que, conforme mencionado supra, não ocorreu.

Por conseguinte, não pode considerar-se verificada qualquer causa de suspensão ou interrupção da prescrição, previstas nos n.ºs 3 e 5 do artigo 70.º da LOPTC.

Na verdade, quando o ISS, IP teve conhecimento da Auditoria em curso - 14.03.2022 , data a partir da qual poderia dar conhecimento ao ora signatário, já a prescrição das infrações financeiras sancionatórias tinha ocorrido.

Em conclusão, relativamente às infrações financeiras de natureza sancionatória imputadas a Rui Manuel Baptista Fiolhais, tendo por base factos alegadamente ocorridos em 9.11.2016, é de julgar extinto, por prescrição, o procedimento, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 69.º, n.º 2, alínea b), e 70.º, n.ºs 1, 2, 3, 5 e 6 da LOPTC, o que se requer desde já seja declarado.

Não concedendo, deve o douto Tribunal, em sede de contraditório, considerar o que de seguida se dirá em sede de responsabilidade.

### **Da ilicitude e da culpa**

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67.º, n.ºs 2 e 3, e 61.º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64.º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira – cfr. artigos 61.º, n.º 5, 65.º, n.º 5 e 67.º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente – cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente – cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de ilegalidade, resultantes da autorização de despesa decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, aos respetivo dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pelo interveniente no processo de autorização de despesa da Campanha Complemento Solidário para Idosos deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que o mesmo agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicto que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação do interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC ainda apresenta insuficiências ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da Lei conter normas cujos conceitos e articulação potenciam dificuldades ao nível das aquisições de serviços e deveres de comunicação e transparência por parte das entidades promotoras.

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, isto é, um mês antes da campanha em questão, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de despesa, bem como nos atos consequentes, foram efetuados na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a legalidade do procedimento, pelo que o responsável pela autorização da despesa confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Como Presidente do Conselho Diretivo do ISS, IP, um instituto público com mais de 8500 funcionários e milhões de clientes, o signatário despachou inúmeros processos administrativos apresentados pelos serviços, confiando naturalmente na qualidade técnica e da estrita legalidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestionária em que o signatário se encontrava investido. Se, em alguma circunstância, tivesse conhecimento ou detetado algum laivo de potencial ilegalidade a autorização de despesa seria liminarmente negada.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera o signatário, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa ao visado, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação do signatário, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, o indiciado responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta do signatário, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação do interveniente pela autorização da despesa, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária”, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *“não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta – por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in “Derecho Administrativo Sancionatório”, a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais – a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *“circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira* (página 136).

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

O interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que o indiciado responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo o interveniente confiado na legalidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco foi em momento anterior, atribuída ao demando e ao ISS, IP a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual "Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado, nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade".

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que:

- deverá ser procedente a invocada exceção de prescrição e declarada a prescrição por esse Tribunal;

- sem prescindir, deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira do signatário no processo em apreço, porquanto não se encontram reunidos os pressupostos à mesma conducentes, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Lisboa, 24 de abril de 2023

Rui Manuel Baptista Fiolhais

**Maria Menezes**

---

**De:** [REDACTED]  
**Enviado:** 24 de abril de 2023 10:38  
**Para:** Tribunal de Contas - DAIV  
**Cc:** [REDACTED]  
**Assunto:** 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, de 17 de agosto - Lei da Publicidade Institucional do Estado  
**Anexos:** TC Pronuncia\_Rui Fiolhais\_24 04 2023.pdf

Exmos. Senhores,

Tendo sido notificado através do ofício TC 512974/2023, de 18.04.2023, rececionado em 19.04.2023, para me pronunciar sobre o teor do extrato de relato referente ao Processo n.º 04/2022 - AuDIT - DAIV, remeto em anexo a devida pronúncia.

Com os melhores cumprimentos,

Rui Manuel Baptista Fiolhais

**AUDITORIA - CUMPRIMENTO DOS DEVERES DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA E  
DISTRIBUIÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - 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**

**Pronúncia**

Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, na sequência da notificação para pronúncia no âmbito do processo de auditoria supra identificado, vem [REDACTED] [REDACTED], na qualidade de visada, sobre os factos que lhe são apontados, dizer o seguinte:

À data de notificação de 06/04/2023 a visada encontrava-se ausente do serviço, tendo estado ausente por incapacidade para o trabalho de 19/01/2023 a 01/05/2023, sem acesso ao e-mail, pelo que segue nesta data a seguinte resposta:

A auditoria 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 (LPIE), por parte dos serviços da administração direta do Estado, dos institutos públicos e das entidades que integram o setor público empresarial, em consequência das comunicações efetuadas ao Tribunal de Contas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), efetuadas ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º do citado diploma legal.

A 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 regionais.

Devendo a promoção de campanhas ser desenvolvida na prossecução de atribuições próprias ou delegadas nas entidades promotoras, quando fundadas razões de interesse público o justifiquem, indicando a natureza e fins que visam prosseguir e destinatários.

As obrigações que impendem sobre as entidades promotoras são, entre outras, o dever de comunicar a aquisição de espaço publicitário à ERC até 15 dias após a sua contratação e a

afetação aos OCS regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25% do custo global previsto de cada campanha de valor unitário ou superior a 5.000,00 €.

Do exame promovido pelo Tribunal de Contas às situações comunicadas pela ERC, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 10.º da LPIE, considera o Tribunal que a Campanha de Publicidade Institucional promovida pelo ISS, IP, “Complemento Solidário para Idosos” padece de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC, sendo responsáveis o autorizador da despesa e as autorizadas dos pagamentos.

Vejamos:

O relatório do Tribunal de Contas imputa a [REDACTED], enquanto responsável pela autorização do pagamento, a prática de irregularidades passíveis de configurarem infrações financeiras sancionatórias, pela violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, punível com multa com o limite mínimo correspondente a 25 UC e com o limite máximo de 180 UC.

A campanha publicitária denominada “Complemento Solidário para Idosos”, decorreu em novembro de 2016.

### **Da ilicitude e da culpa**

A LOPTC regula a responsabilidade financeira sancionatória nos artigos 65.º a 68.º.

Decorre, do citado diploma, que a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos casos referentes à violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos, recai sobre o agente ou os agentes da ação (artigos 61.º, n.º 1 e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do artigo 67.º n.º 3, todos da LOPTC).

Todavia, só existe responsabilidade sancionatória caso a ação ou omissão do agente seja culposa (artigos 67º, n.ºs 2 e 3, e 61º, n.º 5, da LOPTC), envolvendo o recurso aos princípios e conceitos enformadores do direito penal, sendo a culpa avaliada de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 64º da citada lei.

Assim, não basta uma conduta objetivamente tipificada como infração financeira sancionatória, por parte duma concreta pessoa, para que possa considerar-se como responsável. Com efeito, a responsabilidade financeira exige a culpa, na realização ou omissão da ação, nas modalidades de dolo ou negligência, pelo que só com o preenchimento, também deste elemento subjetivo, poderemos estar perante uma infração financeira cfr. artigos 61º, n.º 5, 65º, n.º 5 e 67º, n.º 3, todos da LOPTC.

A culpa, na modalidade de negligência, implica uma censura à conduta do agente, porquanto, em função da qualidade e responsabilidade de que estava investido, tinha o dever de observar e cumprir o regime legal em causa e, nessa medida, não tendo o devido cuidado na observância e não violação do mesmo, agiu com culpa.

Quando o agente ao atuar, representa como possível a realização de um facto correspondente ao ilícito, mas atua sem se conformar com essa realização, estamos perante a negligência consciente cf. alínea a) do artigo 15.º do Código Penal. Porém, se o agente não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto ilícito, configura-se uma atuação mediante negligência inconsciente cf. alínea b) do artigo 15.º citado.

No caso do presente relatório, o Tribunal de Contas vem indicar, perante as situações que considerou consubstanciarem a prática de infrações financeiras revestidas de irregularidades, resultantes da autorização de pagamento decorrente da aquisição de espaço publicitário não submetidos à comunicação atempada à ERC e à afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto, a correspondente responsabilidade financeira, a título pessoal, à respetiva dirigente com atuação na matéria.

Contudo, não se indicia que tais condutas ou comportamentos pretensamente suscetíveis de constituírem infrações financeiras tenham sido praticadas com culpa e de forma dolosa, em desrespeito pelos deveres de zelo no exercício das suas funções.

Afigura-se que a conduta assumida pela interveniente no processo de autorização de pagamento da campanha deve ser tida em apreço pela positiva na apreciação do Tribunal de Contas, dado que a mesma agiu de boa-fé, em cumprimento do dever de zelo que norteia a sua atividade e exercício de funções, convicta que da sua conduta resultaria o cumprimento da legalidade.

Face ao exposto, cumpre mencionar algumas circunstâncias concretas que estiveram presentes na atuação da interveniente e frisar as consequências que das mesmas devem ser retiradas:

Conforme resulta do relatório de auditoria, a ERC *ainda apresenta insuficiências, que carecem de melhoria ao nível da avaliação do risco, da informação, da comunicação, do controlo e monitorização das campanhas promovidas* pelas entidades promotoras, sendo ainda apontada a circunstância da LPIE, *conter diversas normas cujos conceitos e 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.*

A verdade é que, apenas em setembro de 2016, o acesso à plataforma digital da PIE que visa assegurar a gestão de toda a informação respeitante à PIE e permitir a comunicação e tratamento de dados, foi possível.

E só em 2018 foi disponibilizado pela ERC o manual de Procedimentos das Entidades para a utilização da plataforma digital, que explica como deve ser efetuado o registo na plataforma e a submissão de documentação.

Tal deve ser considerado um fator atenuante de responsabilidade, por indiciar que 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, conseqüentemente, implementados os sistemas necessários para garantir o cumprimento das respetivas obrigações.

Contudo, no que se refere ao procedimento seguido, no âmbito dos contratos com a natureza dos versados nos autos, importa atender no seguinte:

A estrutura orgânica do ISS, IP reflete uma efetiva e desejável segregação de funções entre a área administrativa, responsável pelo desenvolvimento dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e pelo acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de bens, prestação de serviços e empreitadas de obras públicas, assegurada pelo Departamento de Administração e Património (DAP) e a área financeira, responsável pelas autorizações de pagamento referentes a faturas emitidas no âmbito daqueles contratos, esta última da responsabilidade do Departamento de Gestão e Controlo Financeiro (DCGF), a quem cabe, após a confirmação das faturas, assegurar o respetivo pagamento através das denominadas autorizações de pagamento (AP).

O princípio da segregação de funções é, pois, um mecanismo importante para garantir a transparência, a confiabilidade e a integridade dos processos de gestão financeira, bem como para evitar situações de conflito de interesses ou de influência indevida no desempenho das funções.

Ora, analisando os documentos que se encontram junto aos autos, constatamos que os circuitos dos mesmos, até ao ato de autorização de pagamento, foi efetuado na convicção da legalidade das despesas autorizadas e na confirmação de execução dos respetivos serviços.

O processo administrativo conexo continha as informações técnicas e os despachos, propugnando a regularidade do procedimento, pelo que a responsável pela autorização do pagamento confiou no entendimento preconizado pelos serviços.

Os responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento da respetiva execução dos contratos, procederam à validação das faturas e ao envio das mesmas para o departamento financeiro, no pressuposto de que se encontravam reunidos todos os pressupostos necessários ao respetivo pagamento, pelo que as autorizações de pagamento tiveram por base a informação prestada por aqueles serviços de que as mesmas reuniam todas as condições contratuais e legais para serem pagas, as quais foram tidas por boas e nas quais a visada, enquanto autorizadora do pagamento confiou.

A intervenção do DCGF, enquadra-se no conjunto de procedimentos definidos e implementados há largos anos, e só ocorre depois das faturas apresentadas a pagamento terem sido alvo de diversas operações de controlo pelos serviços a montante.

Pelo que, a visada, enquanto dirigente na área financeira, responsável pelos pagamentos em causa, sendo interveniente na fase final do processo, ou seja, no pagamento, e desconhecendo que não tinha sido dado cumprimento atempado à comunicação à ERC das campanhas, bem como das regras aplicáveis à sua distribuição em território nacional, procedeu à autorização de pagamento, agindo de boa fé, convicta da não existência de qualquer lacuna no processo contratual, impeditiva do referido pagamento.

A visada, confiou naturalmente na qualidade técnica e regularidade das propostas e informações que lhe foram presentes.

A possibilidade, ainda que teórica, de escrutinar uma e cada peça dos processos tecnicamente instruídos, incluindo os respetivos anexos, não pode ser de boa-fé equacionada face ao perfil da função gestonária em que a signatária se encontra investida.

Considerando ter agido de total boa-fé, no pressuposto do cumprimento da legalidade devida, considera a signatária, salvo melhor opinião, que não foi praticada qualquer infração, devendo ser afastada a aplicabilidade da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC por não se verificarem os pressupostos para a sua aplicação.

A não ser assim entendido, e por dever de cautela, desde já se requer que seja aplicado ao mesmo o regime da relevação da responsabilidade, por se verificarem os pressupostos respetivos ou a dispensa de multa, nos termos do disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 65.º da LOPTC.

A responsabilidade financeira que se imputa à visada, pela prática dos atos em apreço, só pode proceder se a prática desses atos resultar de uma atuação culposa (artigos 67.º, n.º 3 e 61.º n.º 5, da LOPTC).

Ora, do exposto, quer da factualidade apurada em sede de relatório, quer do presente articulado, não resulta que a atuação da signatária, tenha revestido algum tipo de culpa e tão pouco qualquer tipo de dolo. Na verdade, a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes merecem as informações prestadas pelos diferentes serviços do Instituto em apreço, o que conduz a que se mostre justificada a sua atuação.

A conduta da signatária, a reputar-se por ilícita e negligente não consubstanciou, ainda assim, qualquer prejuízo para o erário público, em benefício pessoal e/ou de terceiros.

A ausência de antecedentes, quer de natureza genérica, quer de cariz específico e similar aos factos dos autos, sempre deverá contribuir para que o Tribunal de Contas, em apreciação conjunta com o quadro de circunstâncias e condicionalismos que circunscrevem a atuação do interveniente pela autorização da despesa, lance mão da faculdade de relevação da responsabilidade financeira em causa.

A visada nunca foi condenada pela prática de infração sancionatória no exercício das suas funções, ou por causa delas.

O facto de se ter tratado de um lapso não intencional implica que, a considerar-se ter existido uma infração, a mesma tenha sido praticada a título de negligência, o que não pode deixar de ser considerado na formulação do juízo de responsabilidade pela prática da infração financeira.

A negligência, conforme refere António Cluny, in “Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária”, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, página 73: *“não pode ser concebida em abstrato, há-de ser em relação ao cumprimento de um dever funcional legalmente prescrito; a uma conduta por ação ou omissão – normativamente prevista e condenável.*

A imputação de uma infração financeira pressupõe a culpa do agente no procedimento por si desenvolvido e que, por isso, a sua ação (ou inação) deve integrar uma conduta voluntária e consciente (página 104 da referida obra).

E, citando Alejandro Nieto, in “Derecho Administrativo Sancionatório”, a culpa específica da responsabilidade sancionatória integrará necessariamente três elementos essenciais a diligência exigível, a boa-fé e o risco (página 134).

A diligência exigível reconduz-se às circunstâncias concretas do caso em apreço, nas quais se integram as características pessoais do visado.

A boa-fé, aqui referenciada pela análise concreta das *“circunstâncias que possam ter levado a que um responsável, normalmente diligente e por isso informado, possa, ainda assim, ter, no*

*desempenho da sua atividade funcional, cometido uma ilegalidade capaz de integrar uma infração financeira (página 136).*

E o risco, necessariamente associado a um juízo de prognose relativo à produção de danos concretos, que pudessem advir da conduta do visado, aliado à necessária prova do elemento volitivo, ainda que a título negligente, conducente à concretização do perigo.

No caso concreto, afigura-se que a eventual culpa, na forma de negligência leve, está afastada, ou será de afastar, por se verificar um erro sobre a ilicitude da respetiva conduta.

A interveniente atuou na convicção de que nenhuma irregularidade procedimental ou ilegal enfermava a sua atuação, não tendo motivos para duvidar da sua conformidade à lei.

Reitera-se que a indiciada responsável agiu de boa-fé e na convicção da licitude do ato praticado, a qual resultou da plena confiança que lhes mereceram as informações prestadas pelos serviços do Instituto.

A medida da censurabilidade assenta na capacidade do agente para ter consciência da compreensão do desvalor da sua conduta à luz do padrão de um homem médio, pelo que é determinante aferir o elemento subjetivo da imputação para se decidir ou não pelo preenchimento completo da infração financeira imputada.

Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: a) Representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas atuar sem se conformar com essa realização; ou b) Não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

Ora, tendo a interveniente confiado na regularidade da proposta apresentada, embora tal possa não ser desculpante, sempre lhe diminui consideravelmente a culpa.

Nem, tão pouco o ISS, IP não foi em momento anterior, atribuída a prática de igual infração da mesma natureza.

Aliás, o ISS tem sido alvo de diversas ações de fiscalização e auditorias por parte de diversas entidades entre elas o Tribunal de Contas, sendo que os procedimentos implementados no que

concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

A apreciação da conduta da visada, deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas e o padrão diligente e prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

A visada, atentas as circunstâncias do caso concreto, atuou de forma diligente, e pautou a sua conduta em critérios de legalidade, no interesse público e cuidados gestão dos recursos económicos.

Nem, tão pouco foi em momento anterior, atribuída à visada a prática de igual infração da mesma natureza.

Ademais, os procedimentos implementados no que concerne ao tipo de operações em apreço nunca mereceram reparo, nem foram alvo de recomendações com vista à sua alteração.

Por tudo isto, a entender-se ter existido a prática das referidas infrações financeiras, julga-se que pelo contexto que lhe deram azo, resultam circunstâncias atenuantes, relevantes na matéria em apreço, as quais se afiguram como um lapso não intencional, e como tal, enquadráveis como prática com negligência, dessa forma influenciada na apreciação da culpa, concluída como inexistente, e conseqüentemente na formulação de um juízo de responsabilidade pela prática de infração financeira. E neste sentido, são circunstâncias que pugnam a favor da aplicação do n.º 8 e 9.º do artigo 65.º, da LOPTC.

Tem sido neste sentido a reiterada jurisprudência desse douto Tribunal, em casos similares, nos termos da qual *“Agindo os responsáveis sem dolo, não se verificando prejuízos para o Estado nem tendo as respetivas condutas por finalidade a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros é de relevar a correspondente responsabilidade”*.

No mais, adere-se à pronúncia apresentada pelo Instituto da Segurança Social, IP.

Termos em que, e nos demais de direito que doutamente forem supridos, se entende que deverá ser relevada qualquer eventual responsabilidade financeira da signatária, dispensada a

pena ou a aplicação de multa com especial atenuação, sendo julgada procedente a presente pronúncia.

Setúbal, 10 de Maio de 2023

[REDACTED]



INSTITUTO DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES, I.P.

Campanha *"Divulgação do Portal IMT online"*

Exmo. Senhor  
Dr. António Botelho de Sousa  
Auditor Coordenador do  
Departamento de Auditoria IV  
Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-159 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. n. °4/2022 -Audit_DA IV	03/04/2023		

ASSUNTO: Relatório de auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, nas campanhas institucionais do Estado.

Em resposta ao Vosso ofício em referência sobre o assunto em epígrafe, junto se envia pronúncia de Luís Miguel Pereira Pimenta sobre o teor do extrato do relato de auditoria produzido, nos termos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Da leitura do "Relato de auditoria ao cumprimento dos deveres no n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 1 do artigo 8.º da Lei 95/2015, de 17 de agosto, é de salientar, em suma, as seguintes conclusões:

- 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.
- "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.
- Foram violadas as normas constantes do n.º 1 do art.º 7.º, n.º 1 do artigo 8.º e n.º 2 do artigo 10.º da lei 95/2015, de 17 de agosto, na sua redação atual.

Acontece que, s.m.o., e no entendimento do alegado responsável, foi desconsiderada a pronúncia anterior em que o IMT, fundamentou a opção tomada tendo salientado que não houve qualquer violação do interesse público, apesar do incumprimento valor foi afeto aos órgãos de comunicação social (OCS) regional ou local.

Note-se que o n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, na sua redação atual 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” (sublinhado nosso).*

Ora, essa justificação não só não foi pedida, como não foi analisada pelo órgão de fiscalização.

Recorde-se sumariamente o que foi então dito pelo IMT quanto ao tema:

- *“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 efectuar pedidos de alteração, renovação, de substituição e de 2ª via da carta de condução, tendo ainda a possibilidade de verificar os seus dados e efectuar 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;*
- *Pelo formato que o serviço do “IMT Online” assume, tomava-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, desde que fossem utilizadores web ou tivessem no seu círculo cidadãos familiarizados com as novas tecnologias;*
- *Assim, sendo, e tendo em vista obter os resultados, mas eficazes possíveis na divulgação do serviço, a campanha a realizar foi direccionada para a rádio, a televisão, órgãos de comunicação social digital e Multibanco,*
- *Neste sentido, optou-se por um maior investimento nos media cujo espectro de alcance é consideravelmente impactante, de alcance alargado, tendo sido considerado essencial na definição dos meios a adotar o público-alvo a que se destina esta plataforma eletrónica;*
- *Refira-se que no presente caso, não é relevante as especificidades geográficas, visto que, o 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 ou a proximidade a quem o faça;*
- *Reforça-se que nenhuma campanha foi feita na imprensa escrita, atendendo ao público-alvo;*
- *Assim 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 direccionada ao público que acede à informação através das novas tecnologias.”*

De facto, 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 com a entidade promotora que se pretendia dinamizar.

Cumprе salientar que se tratou de um procedimento de caráter excecional e único durante o período em que exerci funções de vogal do Conselho Diretivo no IMT, entre junho de 2016 e setembro de 2021. Efetivamente, foi o único processo de publicidade institucional levado a cabo em mais de cinco anos de funções, sendo, portanto, algo de novo e diferente face às múltiplas aquisições de bens e serviços realizadas nesse período.

Como já se afirmou, a aquisição dos serviços de publicidade institucional foi motivada pela necessidade de informar de forma alargada, simples e direta o maior número de cidadãos alvo desta campanha, os quais poderiam de forma fácil, direta e sem perda de tempo e dinheiro, aceder aos serviços on-line do IMT e proceder, por exemplo, à revalidação ou substituição da sua carta de condução ou ajudar os seus familiares (Ex. pais ou avós) evitando ter que se deslocar a um serviço de atendimento, beneficiando ainda de um desconto de 10%.

De referir que os serviços de atendimento do IMT apresentavam uma procura muito elevada, em especial, os situados nas cidades de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro, pelo que o foco do Conselho diretivo era de que a campanha publicitária divulgasse os serviços do *IMT online* de forma célere e direta juntos dos cidadãos, o que fazia a televisão e os meios digitais como o meio de comunicação mais eficaz e eficiente para uma curta e ampla divulgação, quer nestes grandes centros urbanos, quer nos restantes pontos do país.

De facto, a publicidade institucional realizada pelo IMT permitiu aos cidadãos ter conhecimento de que poderiam realizar um conjunto de serviços, com destaque para a revalidação da carta de condução, de forma mais simples, eficiente e económica, evitando deste modo a perda de tempo gasto na deslocação aos serviços públicos de atendimento, beneficiando ainda de um desconto sobre o valor normal aplicado a estes serviços.

Cumprе referir que, entre janeiro de 2018 e setembro de 2021, o Conselho Diretivo do IMT era composto apenas pelo Presidente, Dr. Eduardo Feio e por mim, enquanto vogal, tendo nesse período o lugar do outro vogal ficado por ocupar.

1. Sobre a comunicação pela entidade promotora à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte:

Como já foi referido, tratou-se de um único procedimento de publicidade institucional em mais de cinco anos como Vogal do Conselho Diretivo do IMT, nos quais sempre se procurou nortear a conduta pelo cumprimento das normas legais vigentes para a execução da despesa pública, nomeadamente, orçamentais e de contratação pública.

Efетivamente, e no que respeita ao requisito de comunicação à ERC no prazo definido, 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.

Ao longo deste processo, que, como já se afirmou, foi de carácter único e excepcional, o IMT e os seus responsáveis procuraram ter a maior transparência e promover o cumprimento das regras atinentes à realização da despesa, tendo remetido à ERC toda a informação relativa ao processo de publicidade institucional.

2. Sobre a afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional.

No que respeita à afetação de publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regionais e locais, cumpre afirmar que não era de toda intenção do Conselho Diretivo do qual fazia parte, estar a desprestigiar estes órgãos de comunicação social.

Sobre este desiderato, o que presidiu ao desenvolvimento da campanha foi tentar aferir quais os meios de comunicação que social que poderiam divulgar os serviços de revalidação, alteração e substituição da carta de condução de forma célere e eficaz ao maior número de cidadãos, sendo certo que o IMT não tinha qualquer experiência sobre esta matéria.

Assim, foi direccionado um maior investimento nos media tradicionais nacionais de melhor e maior alcance geográfico na divulgação, de carácter idóneo, tendo para o efeito sido privilegiada a televisão pública, seguida dos órgãos de comunicação digitais.

O efeito foi da campanha de publicidade institucional foi extremamente positivo, tendo em 2018 aumentado em 50% o número de cartas emitidas através do IMT online face ao ano de 2017, simplificando assim a vida dos cidadãos, evitando que tivessem de se deslocar a um serviço de atendimento ao público.

Reitera-se assim que a elaboração do processo de aquisição de publicidade institucional teve como impulso assegurar a célere, eficiente, idónea e ampla divulgação dos serviços do IMT online, não existindo a mínima intenção de deixar de parte ou menosprezar os órgãos de comunicação social regionais e locais.

Sobre este ponto acresce ainda a nota deixada pelos Exmos. Auditores ao referirem que:

*"A LPIE, que no seu essencial 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"* (pág. 5 do Relato).

Esta constatação – que se subscreve - deve, por conseguinte, ser entendida como uma atenuante relevante na tomada de qualquer decisão referente à eventual aplicação de infração.

Com efeito, desde a entrada em vigor da lei, o IMT, I.P., não tinha promovido qualquer campanha institucional, não havendo qualquer experiência na aquisição de serviços em matéria com tão grande especificidade, e que veio a originar as dificuldades ora identificadas no Relato.

Por outro lado, não deve ser desconsiderado o facto de que o legislador admite uma exceção à regra dos rácios, constante do n.º 5 o artigo 8.º do mencionado diploma.

Exceção esta que foi devidamente valorizada pela ERC no seu parecer ao projeto publicado no site do parlamento (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39108>) conforme transcrição infra:

*"Afigura-se positivo que seja observada uma regra de adequação na planificação das campanhas, permitindo-se, por razões técnicas fundamentadas, não seguir o regime de quotas instituído. Inclusive parecer ser esse o espírito normativo, omitindo alguns dos meios e valorizando outros. Todavia, talvez fosse de considerar que esse princípio de adequação ficasse melhor vincado, de modo a não subsistir qualquer dúvida ao intérprete."* (sublinhado nosso)

Assim, as consequências que poderão advir do apuramento de responsabilidade financeira por violação da regra dos rácios nesta sede, tornam-se manifestamente desproporcionais face à possibilidade de poderem ser afastada mediante fundamentação da entidade promotora – o que, no entendimento do signatário - se logrou atingir.

Recordamos que pode ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Ora, no caso concreto e relativamente aos requisitos legais, constata-se que:

- I. a conduta dos alegados responsáveis foi apenas negligente, por não só desconhecer, mas não ter qualquer experiência na aquisição de serviços referentes à publicidade institucional,
- II. inexistem, em relação ao organismo e ao referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório.

Contudo, e ainda que assim não se entenda, o que apenas por direito de defesa se concede, e por tudo o que foi alegado, não podem subsistir dúvidas quanto à existência dos requisitos legais que permitem a este douto tribunal, atenuar especialmente a multa, por se verificarem circunstâncias que diminuem por forma acentuada a ilicitude ou a culpa devendo, em sequencia, o limite mínimo ser reduzido a metade

Em face do exposto conclui-se o seguinte:

- I. A aquisição de publicidade Institucional foi um procedimento de excecional e único durante o período em que exerci funções de vogal do Conselho Diretivo no IMT.

- II. O IMT procurou de imediato sanar o cumprimento do disposto na Lei n.º 95/2015, tendo para o efeito contactado a ERC, no sentido de assegurar o envio integral de toda a informação disponível, o que foi de imediato concretizado.
- III. A regra do cumprimento dos rácios estabelecidos na Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, pode ser afastada pela entidade promotora desde que fundamente a pedido da entidade fiscalizadora a decisão;
- IV. A entidade promotora fundamentou a adoção de outro critério na adjudicação aos OCS da campanha;
- V. A fundamentação já remetida a este órgão de fiscalização tinha por base os objetivos que se pretendia alcançar com a campanha e a defesa do interesse público;
- VI. Não existiu qualquer intenção de desrespeitar os órgãos de comunicação social regionais e locais, tendo inclusive sido atribuída uma percentagem do valor da campanha.
- VII. Os resultados obtidos com a campanha demonstram que a decisão obteve os resultados pretendidos, tendo garantido o cumprimento do princípio da eficiência da despesa,
- VIII. Ainda que assim não se entenda, estão reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, devendo ser elevada a responsabilidade que se pretende imputar aos responsáveis,
- IX. Por último, e sem conceder, face ao enquadramento supra descrito, estão verificadas as circunstâncias atenuantes que permitem uma atenuação especial da multa, conforme prevista no n.º 7 do art.º 65.º da LOPTC.

Nestes termos, e nos demais de direito, requer-se que seja considerado que o não cumprimento do prazo e dos rácios pela entidade promotora está devidamente fundamentado, não se aplicando qualquer multa, ou em alternativa, que seja relevada a multa, ou especialmente atenuada.

E.D.

**Luís Miguel  
Pereira  
Pimenta**

cn=PT, o=Cartão de Cidadão, ou=Chave  
Movel Digital de Assinatura  
Qualificação do Cidadão, ou=Cidadão,  
ou=RemoceOSCDMa nagement,  
sn=Pereira Pimenta, givenName=Luís  
Miguel, serialNumber=B10577233,  
cn=Luís Miguel Pereira Pimenta  
2023.04.14 16:06 +12 +0100'

Luis Pimenta

Lisboa, 14 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Dr. António Botelho de Sousa  
Auditor Coordenador do  
Departamento de Auditoria IV  
Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-159 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data 17/04/23
Proc. n.º 4/2022 -Audit_DA IV	03/04/2023		

ASSUNTO: Relatório de auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, nas campanhas institucionais do Estado.

Em resposta ao Vosso ofício em referência sobre o assunto em epígrafe, junto se envia pronúncia sobre o teor do extrato do relato de auditoria produzido, nos termos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Da leitura do "Relato de auditoria ao cumprimento dos deveres no n.º 1 do artigo 7.º e do n.º 1 do artigo 8.º da Lei 95/2015, de 17 de agosto, é de salientar, em suma, as seguintes conclusões:

- O Instituto da Mobilidade e dos Transportes, 1.P. (IMT) desenvolveu uma campanha publicitária que denominou de "Divulgação do Portal IMT online", a qual decorreu em janeiro e fevereiro de 2018.
- "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.
- Foram violadas as normas constantes do n.º 1 do art.º 7.º, n.º 1 do artigo 8.º e n.º 2 do artigo 10.º da lei 95/2015, de 17 de agosto, na sua redação atual.

Acontece que, s.m.o., e no entendimento do alegado responsável, foi desconsiderada a pronúncia anterior em que o IMT, fundamentou a opção tomada tendo salientado que não houve qualquer violação do interesse público, apesar do incumprimento valor foi afeto aos órgãos de comunicação social (OCS) regional ou local.

Note-se que o n.º 5 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, na sua redação atual 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” (sublinhado nosso).*

Ora, essa justificação não só não foi pedida, como não foi analisada pelo órgão de fiscalização.

Recorde-se sumariamente o que foi então dito pelo IMT quanto ao tema:

- *“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 efectuar pedidos de alteração, renovação, de substituição e de 2ª via da carta de condução, tendo ainda a possibilidade de verificar os seus dados e efectuar 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;*
- *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, desde que fossem utilizadores web ou tivessem no seu círculo cidadãos familiarizados com as novas tecnologias;*
- *Assim, sendo, e tendo em vista obter os resultados, mas eficazes possíveis na divulgação do serviço, a campanha a realizar foi direccionada para a rádio, a televisão, órgãos de comunicação social digital e Multibanco;*
- *Neste sentido, optou-se por um maior investimento nos media cujo espectro de alcance é consideravelmente impactante, de alcance alargado, tendo sido considerado essencial na definição dos meios a adotar o público-alvo a que se destina esta plataforma eletrónica;*
- *Refira-se que no presente caso, não é relevante as especificidades geográficas, visto que, o 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 ou a proximidade a quem o faça;*
- *Reforça se que nenhuma campanha foi feita na imprensa escrita, atendendo ao público-alvo;*
- *Assim 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 direccionada ao público que acede à informação através das novas tecnologias.”*

De facto, 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 com a entidade promotora que se pretendia dinamizar.

Cumpra salientar que se tratou de um procedimento de caráter excepcional e único durante o período em que exerci funções de Presidente do Conselho Diretivo no IMT, entre junho de 2016 e setembro de 2022. Efetivamente, foi o único processo de publicidade institucional levado a cabo em mais de seis anos de funções, sendo, portanto, algo de novo e diferente face às múltiplas aquisições de bens e serviços realizadas nesse período.

Como já se afirmou, a aquisição dos serviços de publicidade institucional foi motivada pela necessidade de informar de forma alargada, simples e direta o maior número de cidadãos alvo desta campanha, os quais poderiam de forma fácil, direta e sem perda de tempo e dinheiro, aceder aos serviços on-line do IMT e proceder, por exemplo, à revalidação ou substituição da sua carta de condução ou ajudar os seus familiares (Ex. pais ou avós) evitando ter que se deslocar a um serviço de atendimento, beneficiando ainda de um desconto de 10%.

De referir que os serviços de atendimento do IMT apresentavam uma procura muito elevada, em especial, os situados nas cidades de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro, pelo que o foco do Conselho Diretivo era de que a campanha publicitária divulgasse os serviços do *IMT online* de forma célere e direta juntos dos cidadãos, o que fazia a televisão e os meios digitais como o meio de comunicação mais eficaz e eficiente para uma curta e ampla divulgação, quer nestes grandes centros urbanos, quer nos restantes pontos do país.

De facto, a publicidade institucional realizada pelo IMT permitiu aos cidadãos ter conhecimento de que poderiam realizar um conjunto de serviços, com destaque para a revalidação da carta de condução, de forma mais simples, eficiente e económica, evitando deste modo a perda de tempo gasto na deslocação aos serviços públicos de atendimento, beneficiando ainda de um desconto sobre o valor normal aplicado a estes serviços.

Cumpra referir que, entre janeiro de 2018 e setembro de 2021, o Conselho Diretivo do IMT era composto apenas por mim e pelo Dr. Luis Pimenta, enquanto vogal, tendo nesse período o lugar do outro vogal ficado por ocupar.

1. Sobre a comunicação pela entidade promotora à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte:

Como já foi referido, tratou-se de um único procedimento de publicidade institucional em mais de seis anos como Presidente do Conselho Diretivo do IMT, nos quais sempre se procurou nortear a conduta pelo cumprimento das normas legais vigentes para a execução da despesa pública, nomeadamente, orçamentais e de contratação pública.

Efetivamente, e no que respeita ao requisito de comunicação à ERC no prazo definido, 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.

Ao longo deste processo, que, como já se afirmou, foi de carácter único e excepcional, o IMT e os seus responsáveis procuraram ter a maior transparência e promover o cumprimento das regras aplicáveis à realização da despesa, tendo remetido à ERC toda a informação relativa ao processo de publicidade institucional.

2. Sobre a afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais de uma percentagem não inferior a 25 % do custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional.

No que respeita à afetação de publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regionais e locais, cumpre afirmar que não era de toda intenção do Conselho Diretivo do qual fazia parte, estar a desrespeitar estes órgãos de comunicação social.

Sobre este desiderato, o que presidiu ao desenvolvimento da campanha foi tentar aferir quais aos meios de comunicação que social que poderiam divulgar os serviços de revalidação, alteração e substituição da carta de condução de forma célere e eficaz ao maior número de cidadãos, sendo certo que o IMT não tinha qualquer experiência sobre esta matéria.

Assim, foi direccionado um maior investimento nos media tradicionais nacionais de melhor e maior alcance geográfico na divulgação, de carácter idóneo, tendo para o efeito sido privilegiada a televisão pública, seguida dos órgãos de comunicação digitais.

O efeito foi da campanha de publicidade institucional foi extremamente positivo, tendo em 2018 aumentado em 50% o número de cartas emitidas através do IMT online face ao ano de 2017, simplificando assim a vida dos cidadãos, evitando que tivessem de se deslocar a um serviço de atendimento ao público.

Reitera-se assim que a elaboração do processo de aquisição de publicidade institucional teve como impulso assegurar a célere, eficiente, idónea e ampla divulgação dos serviços do IMT online, não existindo a mínima intenção de deixar de parte ou menosprezar os órgãos de comunicação social regionais e locais.

Sobre este ponto acresce ainda a nota deixada pelos Exmos. Auditores ao referirem que:

*“A LPIE, que no seu essencial 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” (pág. 5 do Relatório).*

Esta constatação – que se subscreve – deve, por conseguinte, ser entendida como uma atenuante relevante na tomada de qualquer decisão referente à eventual aplicação de infração.

Com efeito, desde a entrada em vigor da lei, o IMT, I.P., não tinha promovido qualquer campanha institucional, não havendo qualquer experiência na aquisição de serviços em matéria com tão grande especificidade, e que veio a originar as dificuldades ora identificadas no Relatório.

Por outro lado, não deve ser desconsiderado o facto de que o legislador admite uma exceção à regra dos rácios, constante do n.º 5 o artigo 8.º do mencionado diploma.

Exceção esta que foi devidamente valorizada pela ERC no seu parecer ao projeto publicado no site do parlamento (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=39108>) conforme transcrição infra:

*“Afigura-se positivo que seja observada uma regra de adequação na planificação das campanhas, permitindo-se, por razões técnicas fundamentadas, não seguir o regime de quotas instituído. Inclusive parecer ser esse o espírito normativo, omitindo alguns dos meios e valorizando outros. Todavia, talvez fosse de considerar que esse princípio de adequação ficasse melhor vincado, de modo a não subsistir qualquer dúvida ao intérprete.”* (sublinhado nosso)

Assim, as consequências que poderão advir do apuramento de responsabilidade financeira por violação da regra dos rácios nesta sede, tornam-se manifestamente desproporcionais face à possibilidade de poderem ser afastada mediante fundamentação da entidade promotora – o que, no entendimento do signatário - se logrou atingir.

Recordamos que pode ser relevada a responsabilidade por infração financeira apenas passível de multa quando:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adotado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Ora, no caso concreto e relativamente aos requisitos legais, constata-se que:

- I. a conduta dos alegados responsáveis foi apenas negligente, por não só desconhecer, mas não ter qualquer experiência na aquisição de serviços referentes à publicidade institucional,
- II. inexistem, em relação ao organismo e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório.

Contudo, e ainda que assim não se entenda, o que apenas por direito de defesa se concede, e por tudo o que foi alegado, não podem subsistir dúvidas quanto à existência dos requisitos legais que permitem a este douto tribunal, atenuar especialmente a multa, por se verificarem circunstâncias que diminuem por forma acentuada a ilicitude ou a culpa devendo, em sequência, o limite mínimo ser reduzido a metade

Em face do exposto conclui-se o seguinte:

- I. A aquisição de publicidade Institucional foi um procedimento de exceção e único durante o período em que exerci funções de Presidente do Conselho Diretivo no IMT

- II. O IMT procurou de imediato sanar o cumprimento do disposto na Lei n.º 95/2015, tendo para o efeito contactado a ERC, no sentido de assegurar o envio integral de toda a informação disponível, o que foi de imediato concretizado.
- III. A regra do cumprimento dos rácios estabelecidos na Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto, pode ser afastada pela entidade promotora desde que fundamente a pedido da entidade fiscalizadora a decisão;
- IV. A entidade promotora fundamentou a adoção de outro critério na adjudicação aos OCS da campanha;
- V. A fundamentação já remetida a este órgão de fiscalização tinha por base os objetivos que se pretendia alcançar com a campanha e a defesa do interesse público;
- VI. Não existiu qualquer intenção de desrespeitar os órgãos de comunicação social regionais e locais, tendo inclusive sido atribuída uma percentagem do valor da campanha.
- VII. Os resultados obtidos com a campanha demonstram que a decisão obteve os resultados pretendidos, tendo garantido o cumprimento do princípio da eficiência da despesa,
- VIII. Ainda que assim não se entenda, estão reunidos os requisitos previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, devendo ser elevada a responsabilidade que se pretende imputar aos responsáveis,
- IX. Por último, e sem conceder, face ao enquadramento supra descrito, estão verificadas as circunstâncias atenuantes que permitem uma atenuação especial da multa, conforme prevista no n.º 7 do art.º 65.º da LOPTC.

Nestes termos, e nos demais de direito, requer-se que seja considerado que o não cumprimento do prazo e dos rácios pela entidade promotora está devidamente fundamentado, não se aplicando qualquer multa, ou em alternativa, que seja relevada a multa, ou especialmente atenuada.

E.D.



Eduardo Feio

Aveiro, 17 de abril de 2023

À 24.10.

Op, 20/4/2023

mg



Exmo. Senhor  
Dr. António Botelho de Sousa  
Auditor Coordenador do  
Departamento de Auditoria IV  
Tribunal de Contas  
Av. da República, 65  
1050-189 Lisboa

NºReferência	NºComunicação	NºReferência	Data
Proc n.º 4/2022_ Audit_DAIV		_S/2023/36447	18.04.2023

Assunto: **Relato de auditoria ao cumprimento dos deveres no n.º 1 do art.º 7.º e do n.º 1 do art.º 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17.08, na sua redação atual**

Reportamo-nos ao assunto melhor identificado em epígrafe, em que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.), foi devidamente notificado para, querendo, se pronunciar nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da LOPTdC.

Face às conclusões constantes do relato, o IMT, I.P., reitera as conclusões da sua pronúncia anterior, salientando o seguinte:

- Conforme oportunamente referido, o IMT, I.P., fundamentou a opção tomada tendo salientado que não houve qualquer violação do interesse público, apesar do incumprimento valor foi afeto aos órgãos de comunicação social (OCS) regional ou local.
- Note-se que o n.º 5 do art.º 8.º da Lei n.º 95/2015, de 17.08, na sua redação atual 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".*
- Ora, a fundamentação então apresentada era suficiente para as opções seguidas.

- Recordamos 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 efectuar pedidos de alteração, renovação, de substituição e de 2ª via da carta de condução, tendo ainda a possibilidade de verificar os seus dados e efectuar 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;*

*Pelo formato que o serviço do “IMT Online” assume, tomava-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, desde que fossem utilizadores web ou tivessem no seu círculo cidadãos familiarizados com as novas tecnologias;*

*Assim, sendo, e tendo em vista obter os resultados, mas eficazes possíveis na divulgação do serviço, a campanha a realizar foi direccionada para a rádio, a televisão, órgãos de comunicação social digital e Multibanco;*

*Neste sentido, optou-se por um maior investimento nos media cujo espectro de alcance é consideravelmente impactante, de alcance alargado, tendo sido considerado essencial na definição dos meios a adotar o público-alvo a que se destina esta plataforma eletrónica;*

*Refira-se que no presente caso, não é relevante as especificidades geográficas, visto que, o 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 ou a proximidade a quem o faça;*

*Reforça-se que nenhuma campanha foi feita na imprensa escrita, atendendo ao público-alvo;*

*Assim 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;”*

A fundamentação adotada permite facilmente apreender as razões que levaram o IMT a escolher os órgãos de comunicação social que escolheu.

Ora, atendendo ao referido, foi claramente definido no n.º 2 da cláusula 16º do caderno de encargos o público-alvo, que se transcreve:

*“O público-alvo desta campanha são, principalmente, os cidadãos próximos de completar os 50 anos, acesso à internet e/ou familiares próximos com acesso à internet (info excluídos). No entanto, todos os cidadãos maiores de 18 anos, legalmente habilitados para conduzir poderão utilizar os serviços online do IMT.”*

É de salientar que o interesse público ficou devidamente salvaguardado, visto que, em resultado das escolhas da entidade promotora foi registado um aumento de cerca de 50% do número de pedidos, conforme referido no quadro infra:

Cartas emitidas – IMT Online				
	Revalidações	2ª Vez/Duplicados	Substituições	TOTAL
2017	39.957	6.570	4.742	50.269
2018	52.877	8.981	4.521	74.179

Por outro lado, a este argumento acresce ainda a nota deixada pelos Exmos. Auditores ao referirem que:

*“A LPIE, que no seu essencial 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” (pág. 5 do Relato).*

Com efeito, desde a entrada em vigor da lei, o IMT, I.P., não tinha promovido qualquer campanha institucional, não havendo qualquer experiência na aquisição de serviços em matéria com tão grande especificidade, o que veio a originar as dificuldades ora identificadas no Relato.

De facto, tratou-se de um único procedimento de publicidade institucional após a entrada em vigor do diploma.

Já no que respeita ao requisito de comunicação à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) no prazo definido, o IMT, I.P., procurou de imediato sanar o cumprimento dessa disposição, tendo procedido ao envio integral de todos os elementos necessários.

Ao longo deste processo, que, como já se afirmou, foi de carácter único e excecional, o IMT, I.P., e os seus responsáveis procuraram ter a maior transparência e promover o cumprimento das regras atinentes à realização da despesa, tendo remetido à ERC toda a informação relativa ao processo de publicidade institucional.

Por último, é de referir o parecer da ERC a propósito da exceção do diploma ao cumprimento dos rácios ao projeto publicado no site do parlamento (acessível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39108>) conforme transcrição infra:

*“Afigura-se positivo que seja observada uma regra de adequação na planificação das campanhas, permitindo-se, por razões técnicas fundamentadas, não seguir o regime de quotas instituído. Inclusive parecer ser esse o espírito normativo, omitindo alguns dos meios e valorizando outros. Todavia, talvez fosse de considerar que esse princípio de adequação ficasse melhor vincado, de modo a não subsistir qualquer dúvida ao intérprete.”*

Assim, as consequências que poderão advir do apuramento de responsabilidade financeira por violação das regras supra referidas, tornam-se manifestamente desproporcionais face à possibilidade de poderem ser afastada mediante fundamentação da entidade promotora, ao cumprimento da comunicação à ERC e à prossecução do interesse público que foi assegurado pela entidade promotora.

Face ao exposto, o IMT, I.P., fica inteiramente ao dispor para prestar esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo,

Assinado por João Jesus Caetano em 16/04/2023  
17:13  
Conselho Diretivo  
(até 25 de janeiro de 2026)

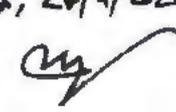
João Jesus Caetano



EMPRESA PÚBLICA DAS ÁGUAS LIVRES, S.A

Campanha "*EPAL 150 anos*"

Campanha "*0% Energia*"

Ao 24.º IV.  
Lp, 27/4/2023  


Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

N/Ref. S/2023/28568 Lisboa, 27 de abril de 2023

Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Exercício do Contraditório Institucional

EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA, abreviadamente EPAL, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria *supra* referenciado, vem exercer o *contraditório institucional*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

**A) Breve caracterização da EPAL**

1. A EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa, foi criada pelo Decreto-Lei n.º 553-A/74, de 30 de outubro, com o objetivo de assegurar a prestação do serviço público de abastecimento de água à região metropolitana de Lisboa, no termo da concessão atribuída à CAL – Companhia das Águas de Lisboa, SARL, concessionária do abastecimento de água à cidade de Lisboa entre 2 de abril de 1868 e 30 de outubro de 1974.
2. Em 1981 foram aprovados os respetivos estatutos (Decreto-Lei n.º 190/81, de 4 de julho) e, em 1991, a empresa foi transformada sociedade anónima de capitais integralmente públicos, passando a adotar a denominação social de EPAL -

Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA (Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de junho).

3. Em setembro de 1993 a EPAL foi integrada no Grupo AdP – Águas de Portugal SGPS, SA, passando o respetivo capital social a ser integralmente detido por esta *holding* pública.
4. De acordo com os respetivos estatutos, a EPAL «*tem por objecto a captação, tratamento, adução e distribuição de água para consumo humano e, bem assim, quaisquer outras actividades industriais, comerciais, de investigação ou de prestação de serviços, designadamente respeitantes ao ciclo da água, que sejam complementares daquelas ou com elas relacionadas*».<sup>1</sup>
5. Para além da prestação dos serviços inerentes ao fornecimento de água, nomeadamente, atendimento e assistência domiciliária, são complementarmente prestados serviços de análise e controlo laboratorial, aferição e reparação de contadores e monitorização de redes de distribuição.
6. Os serviços de abastecimento de água prestados pela EPAL abrangem uma área de 7.095 km<sup>2</sup>, com 363.828 clientes diretos no Município de Lisboa, 17 clientes municipais e 2 clientes multimunicipais, que representam, no seu conjunto, 34 municípios, envolvendo, aproximadamente, **2,9 milhões de consumidores**, conforme se pode ver no quadro seguinte retirado do Relatório e Contas de 2022 (p. 13).

#### INDICADORES DE ATIVIDADE

	2020	2021	2022	Variação 2022/2021	
Volume de água vendida (milhões m <sup>3</sup> )	197,7	196,2	199,8	3,6	1,8%
Clientes diretos (n.º)	357.662	360.258	363.828	3.570	1,0%
Clientes Municipais (n.º)	17	17	17	-	-
Clientes multimunicipais (n.º)	2	2	2	-	-
Municípios abastecidos (exclui Lisboa) (n.º)	34	34	34	-	-
Consumidores <sup>(1)</sup>	2.887.434	2.876.464	2.875.941	-523	-0,02%
Área abastecida <sup>(2)</sup>	7.095	7.095	7.095	-	-

<sup>(1)</sup> INE - População residente na área abastecida - período ref<sup>o</sup> 2021 (Dados Censos 2021)

<sup>(2)</sup> Área em Km<sup>2</sup> (ano de referência 2021)

 <sup>1</sup> Artigo 3.º, n.º 1. Os estatutos da EPAL foram publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 230/91, de 21 de junho e encontram-se acessíveis em [Microsoft Word - ESTATUTOS DA EPAL -08-04-29.doc](#).

*B) A publicidade institucional da EPAL*

7. Considerando a sua área de intervenção e o número de consumidores servidos, a EPAL desenvolve diversas campanhas de publicidade institucional, encontrando-se registada, desde 2019, na Plataforma Digital da Publicidade Institucional do Estado desenvolvida pela ERC (endereço <http://pie.erc.pt/>) tendo, comunicado, desde essa data, informações relativas a 55 campanhas/anúncios e enviado a respetiva documentação de suporte, o que se comprova pelos relatórios anuais publicados pela ERC (<https://www.erc.pt/pt/estudos/publicidade--/relatorio-sobre-publicidade-institucional-do-estado-/>) e pela listagem junta como documento n.º 1.
8. Efetivamente, a empresa, desde que foi alertada pela ERC para a necessidade de dar cumprimento ao disposto na LPIE (o que sucedeu em 2019, no quadro da campanha “EPAL 150 anos, a que se aludirá adiante) tem cumprido escrupulosamente as suas obrigações (i) de comunicação e transparência e (ii) de investimento nos meios de comunicação social regional e local, conforme se pode comprovar através dos relatórios anuais publicados pela ERC (referidos *supra*), reproduzindo-se aqui excertos dos relatórios de 2019, 2020 e 2021:

**Relatório - Publicidade Institucional do Estado em 2019**

Fig. 1 – Investimentos comunicados pelas entidades (€)

Entidade	Campanhas (n.º)	Global	Regional/local
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP)	1	13 800,00	0,00
Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Florestais (AGIF)	1	449 246,69	112 228,40
Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AdC)	1	13 812,50	0,00
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR)	3	231 135,00	30 553,92
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve (CCDR Algarve)	3	478,00	335,00
Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)	8	4 611,00	0,00
Direção-Geral da Saúde (DGS)	6	829 967,64	198 889,37
Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)	1	20 632,02	0,00
Docapesca - Portos e Lotas	5	188 707,71	3 720,00
<b>Empresa Portuguesa das Águas Livres (EPAL)</b>	<b>13</b>	<b>93 635,16</b>	<b>9 202,99</b>

FIG. 1 – INVESTIMENTOS COMUNICADOS PELAS ENTIDADES EM 2020

Entidades promotoras	Nº	Local/Regional	Total
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (ADC)	1		3 500,00
Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (SGMAI)	1		19 969,63
Gabinete do Ministro da Defesa Nacional (Gab MDN)	9	26 498,83	116 149,08
Instituto Politécnico de Viseu (IPV)	3	5 765,00	12 065,00
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.	2	220 239,97	551 040,00
Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)	3		3 780,00
Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)	2		1 476,00
Direção Regional de Cultura do Alentejo (DRCA)	3	17 559,00	17 559,00
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR)	8	98 576,16	368 561,91
OPART - Organismo de Produção Artística, E.P.E.	8	18 308,00	30 116,00
Águas de Portugal, SGPS, S.A.	1		21 163,90
<b>EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.</b>	<b>8</b>	<b>8 955,94</b>	<b>60 620,48</b>

FIG. 1 – INVESTIMENTOS COMUNICADOS PELAS ENTIDADES EM 2021

Entidade	Total	Total Local + Regional	Total Local + Regional
Agência para a Modernização Administrativa	10 126,04 €	0,00€	0%
Instituto Nacional de Estatística	1 234 678,29 €	311 133,26 €	25%
Secretaria-Geral da Presidência de Conselho de Ministros	530 001,45 €	191 279,40 €	36%
Agência para o Desenvolvimento e Coesão	10 775,00 €	0,00€	0%
Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente	992 429,14 €	204 583,96 €	21%
Centro de Recrutamento da Força Aérea	110 926,38 €	27 851,78 €	25%
Secretaria Geral do Ministério da Justiça	1202,94 €	0,00€	0%
Instituto Politécnico de Viseu	4530,00 €	3730,00 €	82%
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas	549 928,68 €	219 928,69 €	40%
Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	7580,00 €	1910,00 €	25%
Centro Hospitalar Cova da Beira	4363,00 €	300,00€	7%
Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG)	2850,00 €	0,00€	0%
Direção-Geral da Saúde	5 893 943,96 €	959 813,26 €	16%
Direção Regional de Cultura do Alentejo	17 584,00 €	17 584,00 €	100%
Instituto Politécnico de Lisboa	2038,54 €	0,00€	0%
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	303 595,52 €	74 777,45 €	25%
OPART - Organismo de Produção Artística	30 195,00 €	14 540,00 €	48%
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	76 535,66 €	29 230,36 €	38%
Docapesca - Portos e Lotas	25 761,28 €	15 769,36 €	61%
<b>EPAL</b>	<b>59 210,15 €</b>	<b>7025,65 €</b>	<b>12%</b>

9. Dito isto, as duas situações identificadas no Relato enviado para contraditório institucional – relativas à campanha “EPAL 150 anos” e “0% Energia” – tiveram



natureza absolutamente pontual e foram comunicadas à ERC, nos termos que se passam a expor.

*C) A campanha “EPAL 150 anos”*

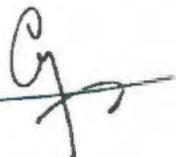
10. Em relação à campanha “EPAL 150 anos”, a mesma inseriu se num conjunto alargado de iniciativas tendo em vista assinalar os 150 anos da EPAL, que teriam lugar em 2 de abril de 2018, conforme informação da Direção de Comunicação e Educação Ambiental de 30.10.2017 (Ref.º 2089/CEA/2017) junta ao processo em resposta ao ofício de 07.03.2022 (Ref.º 6866/2022).
11. De acordo com o respetivo plano de meios (a seguir reproduzido)

Plano de Meios campanha EPAL 150 anos (2018)

Meio	data	Fornecedores e nº inserções	Custo €
Expresso	janeiro	Página (1)	3.244,00
Visão	janeiro	Página (1)	3.180,00
Diário de Notícias	janeiro	Página (5)	4.500,00
Público	Directo a abril	Página (4)	4.400,00
Sábado	janeiro, março	Página (2)	4.284,00
Água & Ambiente	jan./fev. mar/abr. mai/jun	Capa e verso de capa (3)	4.050,00
RTP	2 a 9 abril	Spot 30"	9.996,67

a campanha envolvia a emissão de um *spot* na RTP de valor inferior a 10 mil euros e a publicação de anúncios na [REDACTED] (um anúncio de valor inferior a 5 mil euros), na [REDACTED] (um anúncio de valor inferior a 5 mil euros), no [REDACTED] (cinco anúncios de valor inferior a 5 mil euros) no [REDACTED] (quatro anúncios de valor inferior a 5 mil euros) na [REDACTED] (dois anúncios de valor inferior a 5 mil euros) e no [REDACTED] (três anúncios de valor inferior a 5 mil euros).

12. Conforme consta do Relato de Auditoria (n.º 122), a campanha foi comunicada à ERC em 16 de janeiro de 2019, na sequência de interpelação feita por esta entidade à EPAL, tendo, nessa ocasião, sido explicado que «para os objetivos da campanha desenvolvida e divulgada os meios rádio e digital não foram considerados os mais adequados, tendo-se optado preferencialmente pela



*imprensa nacional e televisão pública, meios de grande impacto junto do público em geral. A campanha centrou-se nos 150 anos da EPAL dirigida essencialmente aos municípios de Lisboa, clientes diretos da empresa» (cf. comunicação à ERC junta ao processo em resposta ao ofício de 07.03.2022).*

13. A este respeito, deve dizer-se que a campanha em causa foi a primeira promovida pela EPAL após a entrada em vigor da LPIE de 2015, não tendo, na altura, por desconhecimento, sido promovido o seu registo junto da ERC, o que ocorreu prontamente, após a comunicação da ERC, tendo a empresa adotado, nesta matéria, um comportamento pautado pelo escrupuloso cumprimento desta legislação, desde 2019, conforme anteriormente demonstrado.
14. Não obstante, sempre se dirá, conforme também é reconhecido no sumário executivo do Relato,<sup>2</sup> que a LPIE suscita diversas dúvidas e dificuldades de interpretação, nomeadamente quanto ao conceito de “*custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado*” e quanto ao conceito de “*valor unitário igual ou superior a € 15 000*” (artigo 8.º, n.º 1 da LPIE na redação inicial).
15. Também suscita dúvidas o enquadramento do investimento em publicidade institucional na RTP, enquanto empresa concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão, na medida em que, nos termos do artigo 8.º, n.º 6 da LPIE, a publicidade institucional do Estado realizada na RTP não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4 do mesmo artigo.
16. No caso da campanha “EPAL 150 anos” foi colocado um *spot* na RTP, que poderá não relevar para efeitos das percentagens de investimento na comunicação social regional e local, e todos os anúncios publicados na imprensa tiveram valores inferiores a 5 mil euros, só ultrapassando o limiar dos 15 mil euros se forem considerados no seu conjunto, sem atender ao respetivo *valor unitário*.
17. Seja como for, a verdade é que a empresa deu cumprimento, embora *a posteriori*, ao dever de comunicação e transparência, tendo justificado a ausência de investimento nos meios de comunicação social regional e local, atendendo aos objetivos da campanha.

---

<sup>2</sup> Quando refere que «a LPIE, que no seu essencial 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 o 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».

18. Em síntese:

- A Campanha “EPAL 150 anos”, 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) conforme anteriormente demonstrado.

19. Não afeta o que se acaba de afirmar o caso da campanha “0% Energia”, a que se aludirá de seguida, pois 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.

*D) A campanha “0% Energia”*

20. Esta campanha teve um plano de meios (a seguir reproduzido) de valor inferior a 15 mil euros, e a EPAL não se apercebeu da alteração à LPIE introduzida na Lei do Orçamento do Estado para 2020, nem foi alertada para essa situação pela ERC.<sup>3</sup>

Plano meios campanha 0% Energia (2020)

Meio	Data	Formato e nº inserções	Custo €
Indústria e Ambiente	dezembro	Página (1)	1.701,00
Expresso, especial 1000 maiores empresas	dezembro	Página (1)	2.850,00
Exame, 500 maiores e melhores	dezembro	Contracapa (1)	2.377,00
			<b>6.928,00</b>

<sup>3</sup> A ERC apenas divulgou um ofício circular quanto a esta matéria, em 2 de junho de 2021, após a alteração introduzida à LPIE pela Lei do Orçamento do Estado para 2021 (cf. documento n.º 2).



██████████, e a ██████████ – ou um meio de comunicação social – a imprensa?

28. Esta indefinição terá sido, porventura, a causa da revisão da norma, operada pela Lei do Orçamento do Estado para 2021, que eliminou a referência à “*utilização de mais do que um meio de comunicação social*”, passando o artigo 8.º, n.º 1 da LPIE a ter a seguinte redação (*vide* artigo 432.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro):

*«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 5000 (euro).»*

29. Diga se que é muito duvidoso que este tipo de matéria possa ou deva ser objeto de alteração pela Lei do Orçamento do Estado, sobretudo tendo em atenção o disposto no artigo 41.º, n.º 2 da Lei de Enquadramento Orçamental (*«as disposições constantes do articulado da lei do Orçamento do Estado limitam-se ao estritamente necessário para a execução da política orçamental e financeira»*), e afigura se evidente que, sem uma adequada divulgação pela ERC, é muito difícil aos departamentos de comunicação das entidades públicas aperceberem se deste tipo de alterações à LPIE.

30. Em síntese:

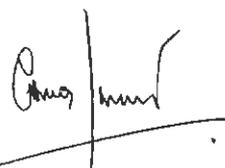
- Tratou se, mais uma vez, no caso da campanha “0% Energia”, de uma situação pontual, desta feita decorrente de uma alteração legislativa feita pela Lei do Orçamento do Estado para 2020, a qual não foi adequadamente divulgada pela ERC;
- Logo que foi alertada para a necessidade de promover o registo da campanha “0% Energia” junto da ERC, a empresa atuou em conformidade, mantendo, desde 2019, o cumprimento escrupuloso da 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) conforme anteriormente demonstrado.

## E) Conclusão



31. 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 aludem à *“utilizaãa 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, o primeiro decorrente do desconhecimento da legislação aplicável e o segundo de uma alteração legislativa efetuada ao nível da Lei do Orçamento do Estado, de que os serviços de comunicação da empresa não se aperceberam e que não foi adequadamente divulgada pela ERC.
32. 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 2.ª 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.
33. 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 da 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) como resulta dos relatórios anuais da ERC, anteriormente referidos.

O Presidente do Conselho de Administração,



(Carlos Manuel Martins)

**Junta: 2 documentos**

do DA IV.  
Lp, 27/4/2023  


Lisboa, 27 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

Rui Manuel Gonçalves Lourenço Vogal do Conselho de Administração da EPAL no período de 24/06/2020 a 17/04/2023, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre a sua atuação com base nas informações elaboradas pelos serviços da empresa e agendadas para as reuniões de Conselho de Administração, não tendo razões para duvidar dos respetivos pressupostos ou para contrariar o entendimento delas resultante.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pela EPAL, as duas situações a que se alude o Relato tiveram caráter 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.

Acresce ainda que nas duas situações em causa, com a exceção do spot, que passou na RTP, a escolha do plano e dos meios envolvidos decorreu na esfera estrita de competências da Direção de Comunicação.

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, o(a) signatário(a) considera que o eventual o 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 (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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.

Como é evidente, 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 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.

Nestes termos, entende o(a) signatário(a) que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

Dito isto, o(a) signatário(a) limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pela EPAL ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontado(a) com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas com as campanhas de publicidade institucional em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, logo que a EPAL logo que foi alertada pela ERC para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documentação enviada ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, entende o(a) signatário(a) que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade do(a) signatário(a) nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o(a) signatário(a), 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 segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EPAL nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o(a) signatário(a) pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea *c)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato 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 signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assinado por: Rui Manuel Gonçalves Lourenço

Data: 2023.04.27 12:17:37+01'00'

---

Rui Manuel Gonçalves Lourenço

AO DA IV.

60, 23/4/2023



Lisboa, 27 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

**Lúisa Maria Branco dos Santos Mota Delgado**, Vogal do Conselho do Conselho de Administração da EPAL no período de 22 de junho de 2016 a 24 de junho de 2020, e Vice-Presidente do Conselho de Administração da EPAL no período de 24 de junho de 2020 a 17 de abril de 2023, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre 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.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pela EPAL, as duas situações a que se alude o Relato tiveram caráter 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.

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, a signatária considera que o eventual o 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 (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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 da signatária 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.

Como é evidente, 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.

Nestes termos, entende a signatária que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

Dito isto, a signatária limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pela EPAL ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontada com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas com as campanhas de publicidade institucional em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, logo que a EPAL logo que foi alertada pela ERC para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documentação enviada ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, entende a signatária que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária, 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 segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EPAL nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato 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 signatário(a) por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.



(Luísa Maria Branco dos Santos Mota Delgado)

Lisboa, 27 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

Ana Sofia Pereira da Silveira, Vogal do Conselho de Administração da EPAL de junho de 2016 a junho de 2020 e, tendo sido notificada para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre 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.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pela EPAL, as duas situações a que se alude o 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.

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, a signatária considera que o eventual o 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 (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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.

Como é evidente, 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 na 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.

Nestes termos, entende a signatária que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

Dito isto, a signatária limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pela EPAL ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontada com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas com as campanhas de publicidade institucional em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, logo que a EPAL logo que foi alertada pela ERC para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documentação enviada ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, entende a signatária que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade da signatária nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que a signatária, 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*.

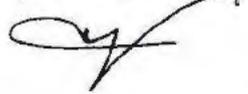
Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EPAL nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea *c)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato 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.



Ana Sofia Silveira

À DA IV.  
So, 4/5/2023  


Lisboa, 27 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: [DAIV@tcontas.pt](mailto:DAIV@tcontas.pt)

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

José Manuel Leitão Sardinha, Presidente do Conselho de Administração da EPAL no período de 26 de junho de 2020 a 17 de abril de 2023, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre 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.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pela EPAL, as duas situações a que se alude o Relato tiveram caráter 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.

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, o signatário considera que o eventual o 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 (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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 signatário 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.

Como é evidente, 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.

Nestes termos, entende o signatário que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea *b)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

Dito isto, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pela EPAL ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontado com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas com as campanhas de publicidade institucional em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, logo que a EPAL logo que foi alertada pela ERC para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documentação enviada ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, entende o signatário que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, 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 segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EPAL nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

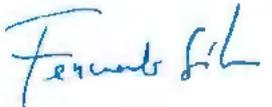
Nestes termos, deverá o relato ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá considerar-se que não se encontram preenchidos os elementos objetivos e subjetivos da alegada infração financeira prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC e, quando assim não se entenda, deverá ser relevada a responsabilidade financeira do signatário por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assinado por: José Manuel Leitão Sardinha  
Num. de [REDACTED]  
Data: 2023.04.27 17:56:45+0100

Ao DA IV.  
b7, 4/5/2023  


Lisboa, 27 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Ao DA IV.  
03.05.2023  


FERNANDO OLIVEIRA SILVA  
Diretor-Geral

Enviado por correio eletrónico: [DAIV@tcontas.pt](mailto:DAIV@tcontas.pt)

Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

  
da EPAL desde setembro de 2016, tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do relato de auditoria à margem referenciado, vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao contraditório institucional apresentado pela EPAL, de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que nunca foi confrontado com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, o qual se lhe afigura inusitado, atendendo ao cumprimento escrupuloso pela EPAL da LPIE.

Além disso e como decorre do contraditório institucional apresentado pela EPAL, as duas situações a que se alude o Relato tiveram caráter 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.

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, o signatário considera que o eventual o 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 (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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 signatário 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.

Como é evidente, 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.

Nestes termos, entende o signatário que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, logo que a EPAL logo que foi alertada pela ERC para a necessidade de comunicação da campanha no Portal de Publicidade Institucional, agiu em conformidade, tendo inserido os elementos em falta, conforme consta documentação enviada ao Tribunal de Contas.

Assim sendo, entende o signatário que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

Quando assim não se entenda, o que se só se configura a título meramente hipotético, terá sempre de ser relevada a responsabilidade do signatário nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que se encontram preenchidos os respetivos pressupostos.

Na verdade, a entender-se que o signatário 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 segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida à EPAL nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b*) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura o signatário pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea *c*) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Nestes termos, deverá o relato 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 signatário por se encontrarem preenchidos os pressupostos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Assinado por: [REDACTED]  
Num. de identificação: [REDACTED]  
Data: 2023.04.27 23:53:08+01'00'

[REDACTED]



INSTITUTO DOS REGISTOS E NOTARIADO, I.P.

Campanha “*Renovação online do Cartão de Cidadão*”

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: [DAIV@tcontas.pt](mailto:DAIV@tcontas.pt)

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

**Bruno Miguel Adrego Maia**, Vogal do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., tendo sido notificado para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre as matérias constantes do relato de auditoria referenciado em assunto, em que lhe é imputada a prática de ***factos que eventualmente poderão vir a constituir uma infração financeira de natureza sancionatória*** (artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), segunda parte, da LOPTC), vem exercer o *contraditório pessoal*, o que faz nos termos seguintes:

**I. Adesão ao contraditório institucional**

1. Refira-se desde já que o Respondente 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.
2. Como decorre do contraditório institucional, a situação a que alude o Relato teve carácter absolutamente pontual;

3. Neste momento o IRN I.P. encontra-se a dar integral cumprimento à Lei n.º 95/2005, 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) doravante designada também LPIE, pese embora as múltiplas dúvidas interpretativas e de aplicação que a mesma suscita.

## **II. Da conformidade com o disposto no artigo 10.º em matéria de distribuição da publicidade institucional**

4. Ora no que aqui releva para o Respondente, está em causa a alegada violação do artigo 10.º da Lei n.º 95/2005, cujo teor é, em parte, o seguinte: *“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”*.
5. Por sua vez o artigo 8.º, na sua redação inicial, dispõe do seguinte teor: *“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 (euro) 15 000.”*
6. Para efeitos deste valor indicado – que, como se sabe, depois sofreu alterações posteriormente relativamente à versão inicial – deve ser considerado o valor sem IVA, garantindo-se nomeadamente a unidade e identidade com os demais regimes jurídicos, nomeadamente o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99.
7. Ora desde logo importa referir que, embora a Lei n.º 95/2005 se refira a *“cada campanha de publicidade institucional do Estado”*, esta lei não define o que se entende por *“campanha publicitária”*.
8. Ora 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, que se reconduz a *“Publicidade institucional do Estado», as campanhas, ações informativas e publicitárias e quaisquer outras formas de comunicação realizadas pelas entidades referidas no artigo anterior, 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”*.

9. No artigo 4.º da Lei n.º 95/2005 o legislador ensaia apenas uma distinção entre “*campanhas*” e “*ações*” de publicidade institucional, ao prever que “*A promoção de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado deve ser desenvolvida na prossecução das atribuições próprias ou de competências delegadas da entidade promotora, quando fundadas razões de interesse público o justificarem.*”
10. Pese embora o legislador, como vimos, em nenhum momento o defina, poder-se-á entender que “campanha publicitária” uma conjugação de esforços que, por meio de um ou mais suportes publicitários, promova diretamente a venda, locação, uso ou consumo de bens ou serviços, ou ainda a imagem de uma empresa, marca, instituição ou entidade.
11. Uma “*campanha*” é, assim, uma realidade diferente de uma “*ação*”.
12. A publicidade institucional pode ser adjudicada a empresas, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 95/2005, e nas condições aí previstas.
13. Não foi, contudo, o caso nesta situação, tendo a entidade pública promovido a adjudicação individualmente a cada prestador;
14. 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;
15. Esta contratação dos vários prestadores foi feita através de um sistema/plataforma em utilização junto do IRN I.P. designada SOU\_IRN;
16. Esta plataforma permite tramitar de forma individual vários processos de despesa, nomeadamente aqueles a que diz respeito o artigo 128.º do Código dos Contratos Públicos (ajuste direto simplificado);
17. 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;
18. 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;

19. Quanto muito, ao receber a fatura em questão, um decisor poderia assumir que se tratava de uma “ação publicitária” (e não uma campanha), sendo de atender ao facto de que cada uma das faturas dispõe de um valor inferior a 5.000 (sem IVA);
20. Assim, o valor de cada fatura remetida para pagamento tem um valor individual inferior ao patamar definido no artigo 8.º da Lei n.º 95/2005.
21. O Respondente, 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.
22. Dito isto e sem prejuízo da conclusão a que se chegou, o signatário limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pelo IRN ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontado com qualquer impedimento ou obstáculo legal à realização dos pagamentos devidos à ██████████, embora, como se disse no contraditório institucional, uma vez alertado para a necessidade de suspensão de quaisquer pagamentos, até ser dado cumprimento à obrigação de comunicação à ERC das campanhas em causa, os mesmos foram suspensos.
23. Tanto assim é que do total de pagamentos realizados, apenas dois, que ocorreram em 13 e 17 de setembro de 2019, tiveram lugar em momento anterior à comunicação ERC.
24. Em relação a esses pagamentos e conforme se disse no contraditório institucional, é duvidoso que os mesmos fossem proibidos pelo n.º 2 do artigo 10.º da LPIE, uma vez que as campanhas em que os mesmos se inserem não atingem o limiar dos 15.000 euros.
25. Aliás, afigurar-se-ia totalmente desproporcional o sancionamento do Respondente em virtude de uma alegada violação do dever de registo da despesa;
26. Na verdade, a comunicação da despesa prevista no artigo 7.º da Lei n.º 95/2005 é uma obrigação de registo, que permite à ERC tomar conhecimento da existência de uma despesa realizada;
27. A comunicação em causa leva apenas ao conhecimento uma realidade que, no caso concreto, foi efetivamente do conhecimento da ERC;

28. O comportamento do IRN I.P. e do Respondente em nada feriu o interesse público, ou implicaria uma diligência diferente, por parte da ERC, do que aquela que tomaria;
29. No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, 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 do documento junto com o contraditório institucional.
30. 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, como se explicou no contraditório institucional.
31. Assim sendo, entende o Respondente que foram respeitados todos os deveres de cuidado e diligência, especialmente no tocante à comunicação dos elementos solicitados pela ERC, pelo que não se verifica qualquer conduta dolosa ou negligente da sua parte.

### **III. Quanto à imputação objetiva**

32. Por outro lado, o Relato assume que o incumprimento do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE 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 (n.ºs 136 e 137).
33. Acontece que a norma em causa não se deve reconduzir à tipicidade pressuposta na segunda parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”)
34. Ora o teor da norma em questão aponta claramente para as normas de natureza contratual/financeira e de normas que acautelam diretamente um interesse público direto e imediato;
35. Ora ***a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos***, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

36. Ao 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 limites 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».
37. Como é evidente, 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 pagamento 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.
38. 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, de assunção de compromissos ou de realização de pagamentos, até porque importa sublinhar – todo o mecanismo instituído pela LPIE opera *ex post*, pressupondo a observâncias das normas financeiras e de contratação pública aplicáveis.
39. Nestes termos, o Relato assume *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.
40. Assim, a aplicação, ao presente caso, do tipo de ilícito financeiro p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, afigura-se totalmente desadequada aos fins tidos em vista pelo legislador quando tipifica o conceito de infração financeira nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que tal equivale a transpor para o domínio da responsabilidade financeira sancionatória, o incumprimento de

deveres de comunicação de campanhas de publicidade institucional e a falta de afetação de verbas aos órgãos de comunicação social regionais e locais.

#### **IV. Quanto à relevação da responsabilidade (artigo 65.º, n.º 9 da LOPTC)**

41. O Relato é omissivo – como neste caso faz sentido que seja, atenta a fase processual – quanto à indicação da existência de registos de recomendações ou censura ao Respondente enquanto indiciado responsável, enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC,
42. Contudo, importa salientar que *não existem quaisquer registos em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva de recomendações dirigidas ao Respondente pela prática de qualquer infração financeira sancionatória.*
43. No entender do Respondente, encontra-se suficientemente evidenciado que a infração financeira que lhe é imputada indiciariamente, a considerar-se que se encontram verificados os respetivos pressupostos, o que se questiona, conforme alegado *supra* no presente contraditório, apenas poderia ter sido praticada na forma *negligente*, isto admitindo que foram violados deveres de cuidado, o que se entende não ter ocorrido.
44. Assim sendo e no pressuposto de que foram violados deveres de cuidado, o que (repete-se) se entende não ter ocorrido, a infração financeira imputada indiciariamente ao Respondente apenas o pode ser na forma *negligente*, pelo que se encontram preenchidos os pressupostos de *relevação da responsabilidade financeira sancionatória* previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
45. 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*.
46. Em segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IRN nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea *b)* do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
47. Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas indicia o signatário pela prática de uma eventual infração financeira.

48. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Termos em que o relato deverá ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá ter-se por não verificada, tanto no plano objetivo como subjetivo, a infração financeira imputada indiciariamente ao Respondente.

Quando assim não se entenda, deverá ser relevada a respetiva responsabilidade, nos termos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Pede deferimento,

Assinado por: **BRUNO MIGUEL ADRÊGO MAIA**  
Num. de Identificação: [REDACTED]  
Data: 2023.04.16 12:45:53+01'00'



Bruno Miguel Adrego Maia

Do DA IV.

lps, 20/4/2023



Lisboa, 18 de abril de 2023

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: DAIV@tcontas.pt

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Apuramento de eventuais infrações financeiras – Exercício do Contraditório Pessoal

**Sofia Margarida Baptista Cruz de Carvalho e Campos Miranda**, tendo exercido as funções de Vice-Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado, I.P., no período de 17 de julho de 2018<sup>1</sup> a 31 de agosto de 2020 abreviadamente referida como Respondente;

Tendo sido notificada para se pronunciar, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), sobre as matérias constantes do relato de auditoria referenciado em assunto, em que lhe é imputada a prática de **uma infração financeira de natureza sancionatória** (artigo 65.º, n.º 1, alínea b), segunda parte, da LOPTC), punível com multa que pode variar entre €2.550 (25 UC) e €18.360 (180 UC),

---

<sup>1</sup> Cf. [Despacho de nomeação n.º 6902-D/2018]

Vem exercer o *contraditório pessoal*, declarando aderir integralmente ao *contraditório institucional* apresentado pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), de que tomou conhecimento e com o qual concorda, acrescentando ainda que pautou sempre 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.

Além disso e como decorre do *contraditório institucional*, a situação a que alude o Relato teve caráter absolutamente pontual, encontrando-se o IRN a dar integral cumprimento à LPIE, pese embora as múltiplas dúvidas interpretativas e de aplicação que a mesma suscita.

Não obstante, dir-se-á o seguinte:

#### **I. Quanto à imputação objetiva**

O Relato assume, de forma axiomática e sem qualquer esforço demonstrativo, que o incumprimento do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE 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 (n.ºs 136 e 137).

Acontece que a norma em causa não se reconduz à tipicidade pressuposta na segunda parte da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (“*violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*”) na medida em que *a despesa respeitou todas as normas financeiras aplicáveis à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos*, não sendo identificado no Relato qualquer infração ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE) ou à Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso das entidades públicas (LCPA).

Ao 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 limites 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 da signatária ocorreu *ex ante*, não sendo obrigatório qualquer registo prévio da despesa junto da ERC, como resulta do contraditório institucional, operando esse registo apenas *ex post*, como resulta do artigo 7.º, n.º 1 da LPIE.

Como é evidente, 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 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 observâncias das normas financeiras e de contratação pública aplicáveis.

Nestes termos, entende a Respondente que o Relato dá por demonstrado aquilo que importava demonstrar, assumindo *a priori* que o n.º 2 do artigo 10.º da LPIE tem a natureza de norma financeira secundária, para efeitos do preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, quando não é esse, verdadeiramente, o caso.

Acresce que a aplicação, ao presente caso, do tipo de ilícito financeiro p. e p. na segunda parte alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, se afigura totalmente desadequada aos fins tidos em vista pelo legislador quando tipifica o conceito de infração financeira nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, uma vez que tal equivaleria a transpor para o domínio da responsabilidade financeira sancionatória, o incumprimento de deveres

de comunicação de campanhas de publicidade institucional à ERC e a falta de afetação de verbas aos órgãos de comunicação social regionais e locais.

Com o devido respeito, afigura-se que a função da responsabilidade financeira sancionatória e que o conceito de infração financeira não pode ser instrumentalizado para atingir fins que nada têm que ver com o cumprimento de normas financeiras, as quais foram cumpridas no caso em apreço, pelo que não se encontram preenchidos os elementos objetivos da infração financeira p. e p. no artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC.

Dito isto e sem prejuízo da conclusão a que se chegou, a signatária limitou-se a atuar com base nas informações que foram levadas ao seu conhecimento, já remetidas pelo IRN ao Tribunal de Contas no âmbito da presente auditoria, não tendo alguma vez sido confrontada com qualquer impedimento ou obstáculo legal à autorização das despesas com as campanhas de publicidade institucional em causa, tendo em conta os respetivos fundamentos, devidamente expostos no contraditório institucional, para onde se remete.

## **II. Quanto à imputação subjetiva**

No que diz respeito ao preenchimento dos elementos subjetivos do tipo sancionatório, cumpre referir que, 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, como se explicou no contraditório institucional.

O Relato é totalmente omissivo quanto à indicação da existência de registros de recomendações ou censura à Respondente enquanto indiciada responsável, enquadráveis nas alíneas b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, o que deverá ser retificado, uma vez que *não existem quaisquer registros em sede de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva de recomendações dirigidas à Respondente pela prática de qualquer infração financeira sancionatória.*

No entender da Respondente, encontra-se suficientemente evidenciado que a infração financeira que lhe é imputada indiciariamente, a considerar-se que se encontram verificados os respetivos pressupostos, o que se questiona, conforme alegado *supra* no presente contraditório, apenas poderia ter sido praticada na forma *negligente*, isto admitindo que foram violados deveres de cuidado, o que se entende não ter ocorrido.

Assim sendo e no pressuposto de que foram violados deveres de cuidado, o que (repete-se) se entende não ter ocorrido, a infração financeira imputada indiciariamente à Respondente apenas o pode ser na forma *negligente*, pelo que se encontram preenchidos os pressupostos de *relevação da responsabilidade financeira sancionatória* previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Mais concretamente, a entender-se que a signatária, 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 segundo lugar, nunca houve uma recomendação do Tribunal de Contas dirigida ao IRN nesta matéria, pelo que também se verifica o pressuposto da alínea b) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Em terceiro lugar, é a primeira vez que o Tribunal de Contas indicia a signatária pela prática de uma eventual infração financeira. Por conseguinte encontra-se também preenchido o pressuposto da alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Termos em que o relato deverá ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas e, em consequência, deverá ter-se por não verificada, tanto no plano objetivo como subjetivo, a infração financeira imputada indiciariamente à Respondente.

Quando assim não se entenda, deverá ser relevada a respetiva responsabilidade, nos termos previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Pede deferimento,

SOFIA MARGARIDA	Assinado de forma
BAPTISTA CRUZ DE	digital por SOFIA
CARVALHO DE	MARGARIDA BAPTISTA
CAMPOS MIRANDA	CRUZ DE CARVALHO
	DE CAMPOS MIRANDA
	Dados: [REDACTED]
	12:45:00 +01'00'

---

Sofia Margarida Baptista Cruz de Carvalho e Campos Miranda

*Lisboa, 18 de abril de 2023*

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida da República, 65  
1050-189 Lisboa

Enviado por correio eletrónico: [DAIV@tcontas.pt](mailto:DAIV@tcontas.pt)

**Processo n.º 04/2022 – AUDIT – DA IV**

**Assunto:** 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, de 17 de agosto – Lei da Publicidade Institucional do Estado (LPIE) – Exercício do Contraditório Institucional

O Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (abreviadamente “IRN”) tendo sido notificado para se pronunciar sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria *supra* referenciado, vem exercer o respetivo *contraditório institucional*, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

## **I) Introdução**

1. Através do presente *contraditório institucional* IRN pretende reiterar as posições expressas no processo PEQD (Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias) n.º 250/2019 – NATDR, as quais não foram ponderadas no Relato, que também não é claro quanto à interpretação das normas legais aplicáveis, uma vez que não se pronuncia sobre o sentido normativo do n.º 6 do artigo 8.º da LPIE, nem tão pouco sobre o facto de estarem em causa duas campanhas, com objetivos diferentes e públicos-alvo distintos, o que é relevante para se aferir se foi ou não – violado o n.º 1 do artigo 8.º, da LPIE, na sua redação inicial, pois as alterações introduzidas a essa disposição pelas leis do orçamento do Estado para 2020 e 2021 não se aplicam ao caso em apreço.

2. Por outro lado, importa aqui recordar que a campanha publicitária destinada a promover a renovação *online* do cartão de cidadão, com o objetivo de descomprimir os atendimentos e diminuir os tempos de espera do cidadão, teve lugar num quadro de “estado de necessidade”, com uma pressão mediática para lá do normal, conforme se expôs em comunicação enviada ao Tribunal de Contas em 30.12.2019, que aqui se junta (Doc. 1).
3. Nessa comunicação, o IRN teve oportunidade de explicar que *«era necessário difundir e divulgar rapidamente as alternativas que os cidadãos tinham ao seu dispor, para que a prestação do serviço público fosse 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 esperaram, pessoas que “reservavam” lugar na fila desde a madrugada, entre outros casos, amplamente divulgados nos meios de comunicação social com forte impacto na opinião pública)»*.
4. Este circunstancialismo, conjugado com o facto de o IRN só ter promovido, pela primeira vez, no ano de 2019, campanhas de publicidade institucional, aliado ao desconhecimento da legislação aplicável, contribuiu para que as mesmas não tivessem sido antecipadamente registadas na ERC, como, de resto, é referido na informação enviada por esta entidade reguladora ao Tribunal de Contas, que também se junta (Doc. 2) e onde se pode ler o seguinte:

*«2.5. Na verdade, o IRN declarou desconhecimento sobre o diploma em causa, referindo tratar-se da primeira vez que efetuam publicidade em órgãos de comunicação social e, em segundo lugar, de ter sido um procedimento de carácter urgente, que não possibilitou o devido planeamento, conforme explicam:*

*«O IRN é um instituto onde o investimento em comunicação externa, nomeadamente em publicidade nos media foi realizada pela primeira vez. No entanto, em virtude da elevada afluência dos cidadãos aos balcões durante o período de verão, levou à necessidade de se adotarem medidas extraordinárias como a divulgação massiva do serviço de renovação de cartão de cidadão para maiores de 25 anos e também das outras opções disponíveis no canal online, relacionadas com o Cartão de Cidadão. Tendo sido algo que*

*não se podia prever com a devida antecedência, a campanha de comunicação não obedeceu a um plano de comunicação previamente elaborado.»»*

5. Cumpre aqui sublinhar que, na referida informação, a ERC confirma que *«até à presente ocasião, o IRN não estava inscrito no Portal de Publicidade Institucional, não havendo igualmente registo de campanhas de publicidade institucional anteriores que permitam aferir um conhecimento prévio do diploma em causa»* (cf. documento n.º 2).
6. Ou seja, deve ser mencionado no Relato – e considerado provado – que (i) o IRN promoveu, pela primeira vez, no ano de 2019, campanhas de publicidade institucional e que, (ii) por desconhecimento da legislação aplicável, não promoveu o respetivo registo na Plataforma Digital da Publicidade Institucional do Estado (endereço <http://pie.erc.pt>).
7. Todavia, tendo sido alertado para a necessidade de dar cumprimento a essa formalidade – por ofício da ERC de 9 de setembro de 2019 (Doc. 3) – o IRN procedeu ao registo das diversas campanhas de publicidade institucional em causa, conforme se pode ver pelo documento n.º 4 e é reconhecido no n.º 135 do Relato.
8. Nesse documento n.º 4 é indicado que estão em causa **duas campanhas**: (i) uma relativa à divulgação do novo serviço de renovação online do Cartão de Cidadão e (ii) outra relativa à divulgação do pedido online de 2.ª via do Cartão de Cidadão, tendo sido anexados os documentos de adjudicação, os órgãos de comunicação social de âmbito nacional utilizados e os valores envolvidos.
9. Como também resulta do Relato (n.º 136) e não se contesta, apenas os pagamentos à Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (Processo 4022/2019 [REDACTED]) relativos à campanha publicitária proposta a coberto da informação n.º 32/GCGRE/2019, de 01.07.2019, para *divulgação do serviço de renovação online de cartão de cidadão*, no valor de 4.936,61€, e à [REDACTED] (Processo 4406/2019 RFM) também relativos à campanha publicitária para *divulgação do serviço de renovação online de cartão de cidadão*, mas incluindo ainda a *divulgação da emissão de 2.ª via do cartão de cidadão online*, no valor de 6.146,56€, tiveram lugar antes do registo no Portal da ERC.
10. Com efeito, conforme consta do nosso ofício 294/CD/2019, de 30.12.2019, enviado ao Tribunal de Contas no âmbito do PEQD n.º 250/2019 – NATDR, e da Informação n.º 52/GCGRE/2019 de 08.11.2019, que se junta como documento n.º 5, *«após ter tido*

*conhecimento de que estava em incumprimento com a ERC (...) o IRN fez o registo das campanhas na plataforma competente e suspendeu os pagamentos das faturas aos meios de comunicação, apesar de à data algumas terem já sido efetivadas».*

11. Decorre do exposto – e tal deverá ser levado ao Relato – que o IRN, logo que alertado para a necessidade de proceder ao registo no Portal da ERC, atuou em conformidade, tendo cumprido a obrigação de comunicação e transparência a que se referem os artigos 7.º, n.º 1 e 10.º, n.º 2 da LPIE, cumprindo igualmente a obrigação de afetar uma percentagem do investimento em publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regional ou local, como se pode ver pelos relatórios anuais da ERC relativos aos anos de 2020 e 2021, acessíveis em <https://www.erc.pt/pt/estudos/publicidade--/relatorio-sobre-publicidade-institucional-do-estado-/>, remetendo-se para a figura 4 do relatório de 2020 e para a figura 1 do relatório de 2021.
12. Significa isto que o caso em apreciação no Relato teve natureza meramente pontual, e apesar das dúvidas que o mesmo suscita – a que se aludirá de seguida – o IRN tem dado cumprimento integral, tanto ao dever de comunicação e transparência, como ao dever de distribuição da publicidade institucional pelos órgãos de comunicação social regionais e locais, conforme se pode ver pelo ofício da ERC de 21.09.2020, que se junta como documento n.º 6 e decorre dos relatórios anuais anteriormente referidos.
13. Por conseguinte, o Relato deverá refletir a atuação do IRN e dos seus responsáveis institucionais após as primeiras campanhas de publicidade institucional realizadas em 2019, nas condições de urgência e desconhecimento da legislação especificamente aplicável anteriormente expostas, mas prontamente corrigidas, numa atitude que não poderá deixar de ser devidamente valorada pelo Tribunal de Contas.
14. Sem embargo do exposto, entende o IRN dever chamar a atenção do Tribunal de Contas para as dúvidas e dificuldades de interpretação e aplicação da LPIE, as quais parecem ser reconhecidas no Relato, quando refere no sumário executivo que «a LPIE, que no seu essencial 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».

## II) Dúvidas e dificuldades de interpretação e aplicação da LPIE

### *A) Sentido normativo do n.º 6 do artigo 8.º da LPIE*

15. Em primeiro lugar e tal como este Instituto teve oportunidade de expor no âmbito do PEQD n.º 250/2019 NATDR, é muito duvidoso que o investimento em publicidade institucional na empresa concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão (RTP) deva ser considerado para efeitos da obrigação de distribuição da publicidade institucional do Estado nos órgãos de comunicação social regional e local prevista no artigo 8.º da LPIE.
16. Com efeito, a RTP tem um tratamento de exceção na LPIE, na medida em que não lhe é aplicável a regra da proibição da realização de ações de publicidade institucional em órgãos de comunicação social cujo capital seja maioritariamente detido, direta ou indiretamente pelas entidades promotoras (cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea *b*), 2.ª parte da LPIE).
17. Por outro lado, a publicidade institucional do Estado realizada na RTP não releva para efeitos das percentagens de afetação constantes do n.º 4 do artigo 8.º (cf. artigo 8.º, n.º 6 da LPIE), as quais, somadas, correspondem, precisamente, aos 25% do valor a afetar aos órgãos de comunicação social regionais e locais a que se refere o n.º 1 do mesmo artigo.
18. Ora ao excluir os montantes do investimento em publicidade na RTP das percentagens de afetação aos órgãos de comunicação social regionais e locais é legítimo concluir que se pretendeu conferir um tratamento de exceção a esta empresa público, tendo em conta o seu estatuto de concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão, o qual é expressamente invocado no n.º 6 do artigo 8.º da LPIE.
19. Por outro lado, a natureza excecional do investimento em publicidade institucional na RTP, parece resultar do tratamento, também excecional, conferido a esta empresa pública pelo artigo 6.º, n.º 2, alínea *b*), 2.ª parte da LPIE, pelo que se submete à consideração do Tribunal de Contas a interpretação segundo a qual o investimento em publicidade institucional na RTP encontra-se excluído do conceito de custo global previsto para cada campanha de publicidade institucional do Estado, devendo ser

deduzido a esse custo para efeitos de apuramento da obrigação de afetação do investimento em publicidade institucional nos órgãos de comunicação social regionais e locais.

20. Admite-se que a alteração ao n.º 1 do artigo 8.º da LPIE, operada pelo artigo 394.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que reduziu de € 15.000 para € 5.000, possa estar relacionada com esta matéria, na medida em que passou a mencionar-se a *«utilização de mais do que um meio de comunicação social»*.
21. Na alteração operada pelo artigo 432.º da Lei n.º 75-B/2021, de 31 de dezembro, a norma passou apenas a determinar que *«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 5000 (euro)»*.
22. Ou seja, eliminou-se a referência à *«utilização de mais do que um meio de comunicação social»* e retomou-se a redação inicial da norma, reduzindo o valor de cada campanha de €15.000 para €5.000.

#### *B) Conceito de campanha de publicidade institucional*

23. Esta questão entronca na dúvida seguinte, pois não resulta claro do diploma o que se deve entender por *“custo global previsto de cada campanha de publicidade institucional do Estado”*, nem como tal deve ser concatenado com o conceito de *“valor unitário igual ou superior a 5000 (euro)”*.
24. Esses conceitos não se encontram definidos no diploma e, tal como se sustentou no âmbito do PEQD n.º 250/2019 – NATDR, as campanhas promovidas pelo IRN em 2019, apesar de terem sido divulgadas na mesma altura e dizerem respeito ao Cartão de Cidadão, elas tinham objetivos diferentes e públicos-alvo distintos:
  - Uma campanha dizia respeito à *“Renovação do CC on-line para maiores de 25 anos”*, e destinava-se a retirar dos balcões e serviços, uma grande parte da população ativa e maior de idade, permitindo que estes realizassem o serviço *on-line*, desde que cumpridos certos requisitos.

Esta Campanha específica passou apenas no circuito audiovisual, pelo que, descontando o valor afeto à RTP, teve um “valor unitário de € 9.593,94, considerando o investimento na [REDACTED]

- A outra campanha dizia respeito à “Emissão de 2.ª Via do CC On-line” e destinava-se ao pedido de emissão de 2.ª via em caso de extravio ou roubo. Neste caso a Campanha apenas passou na Rádio, i.e., na [REDACTED] e [REDACTED], cujos valores foram, respetivamente de € 4.807,00 e € 4.805,00, num total de € 9.612,00.
25. Entendidas as Campanhas de forma parcelar, como “cada campanha”, com meios e objetivos distintos, conclui-se que não foi ultrapassado o valor previsto no n.º 1 do artigo 8.º da LPIE em vigor no ano de 2019, pois nenhuma das campanhas ultrapassou o “valor unitário” de € 15.000,00, não existindo qualquer obrigação de afetar uma percentagem não inferior a 25% do investimento aos órgãos de comunicação social regionais e locais.
26. Esta interpretação tem implicações no caso concreto, já que, sendo de acolher, não teria havido qualquer violação da obrigação de afetar uma percentagem do investimento em publicidade institucional aos órgãos de comunicação social regional ou local, pelo que não seria aplicável a proibição do pagamento das campanhas de publicidade institucional constante do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE

*C) A proibição do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE*

27. Esta proibição, contudo, também não é isenta de dúvidas porque parece condicionar o pagamento ao registo antecipado da despesa na ERC, mas o diploma não prevê qualquer registo desse tipo.
28. O que se prevê no artigo 7.º, n.º 1 é uma obrigação de comunicação e transparência que opera *ex post*, ou seja, após a contratação.
29. Com efeito, o referido artigo 7.º, n.º 1 apenas determina a obrigação de comunicação da aquisição de espaço publicitário (conceito que também não se encontra definido na LPIE), pela entidade promotora, à ERC, «até 15 dias após a sua contratação, através do envio de cópia da respetiva documentação de suporte».

30. Não existe qualquer “registro antecipado da despesa na ERC”, mas uma mera comunicação *ex post* da aquisição, podendo até suceder que no espaço de 15 dias o serviço seja efetuado e o pagamento realizado, não sendo violado o disposto no artigo 7.º, n.º 1 se a comunicação da aquisição for efetuada no prazo de 15 dias, mesmo que, dentro desse prazo, o serviço tenha sido realizado e pago.
31. Por outro lado, a utilização da locução “e” no n.º 2 do artigo 10.º gera ainda maiores dúvidas e perplexidades, na medida em que pode muito bem suceder que exista obrigação de comunicação por força do disposto no artigo 7.º, n.º 1, e não exista qualquer obrigação de investimento nos órgãos de comunicação social regional ou local, por não serem atingidos os limiares necessários para o efeito (atualmente situados no valor unitário igual ou superior a € 5000).
32. Neste sentido, interpretando-se a locução “e” do n.º 2 do artigo 10.º em termos cumulativos, isso significaria que a proibição do pagamento constante do n.º 2 do artigo 10.º da LPIE só teria aplicação a campanhas que atingissem o limiar dos € 5000 (atualmente), pois só nesses casos se poderia verificar a aplicação cumulativa dos artigos 7.º, n.º 1 e 8.º, n.º 1 da LPIE.
33. Nesta interpretação, a proibição de pagamento prevista no n.º 2 do artigo 10.º só teria aplicação e sentido útil nos casos em que exista obrigação de afetação de uma parcela do investimento em publicidade institucional nos órgãos de comunicação social regional ou local, e já não quando não seja cumprida a obrigação de comunicação e não exista, concomitantemente, a referida obrigação de investimento.
34. Ou seja, o mero incumprimento da obrigação de comunicação, quando desacompanhado da obrigação de investimento nos órgãos de comunicação social regional ou local, não desencadearia a aplicação da proibição de pagamento prevista no n.º 2 do artigo 10.º da LPIE.

### **III) Impacto da insegurança normativa na configuração dos elementos objetivos do tipo sancionatório**

35. Em face do exposto e tendo presente as diversas dúvidas interpretativas e a insegurança conceptual em torno da aplicação do artigo 8.º, n.º 1 e do artigo 10.º, n.º 2, o IRN tem alguma dificuldade em entender a forma como o Relato pretende reconduzir o eventual

incumprimento da LPIE, tanto na dimensão da obrigação de comunicação e transparência (artigo 7.º, n.º 1) como na dimensão da obrigação de distribuição da publicidade institucional pelos órgãos de comunicação social regionais e locais (artigo 8.º, n.º 1) ao tipo sancionatório previsto e punido na 2.ª 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,

36. Ora, no caso em apreço, não se vê como esses elementos objetivos poderão estar preenchidos, desde logo porque à data dos factos, o limiar do custo global previsto para cada campanha de publicidade institucional do Estado estava fixado em €15 000 e, no caso em apreço, descontando o valor pago à RTP, nos termos expostos, nenhuma das campanhas atingiu esse valor.

Termos em que o relato deverá ser revisto em conformidade com as observações agora apresentadas, solicitando-se a respetiva ponderação.

A Presidente do Conselho Diretivo,



Assinado digitalmente por Filomena  
Gaspar Rosa  
ND: C=PT, T=Presidente do  
Conselho Diretivo, O Instituto dos  
Registos e do Notariado I.P., SN=  
Gaspar Rosa, G=Filomena, CN=  
Filomena Gaspar Rosa  
Localização: Lisboa  
Data: 2023.04.18 18:29:01+01'00'

(Filomena Sofia Gaspar Rosa)

**Junta:** 6 documentos