

CONSELHO REGULADOR
DELIBERAÇÃO N.º 11/CR-ARC/2025
de 18 de fevereiro

APROVA O
PARECER N.º 01/CR-ARC/2025

**RELATIVO AO PEDIDO DE PARECER SOBRE O PROJETO DE
DECRETO-LEI QUE ESTABELECE AS NORMAS DE
REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS OU AÇÕES DE PUBLICIDADE
INSTITUCIONAL DO ESTADO, SOLICITADO PELO GABINETE
DE SUA EXCELÊNCIA O SENHOR PRIMEIRO-MINISTRO**

Cidade da Praia, 18 de fevereiro de 2025

CONSELHO REGULADOR
DELIBERAÇÃO N.º 11/CR-ARC/2025
de 18 de fevereiro

APROVA O
PARECER N.º 01/CR-ARC/2025

ASSUNTO: Relativo ao pedido de parecer sobre o Projeto do Decreto-lei que estabelece as normas de realização de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado, solicitado pelo Gabinete de Sua Excelência o Sr. Primeiro-Ministro

I - ENQUADRAMENTO DO PEDIDO E COMPETÊNCIA DA ARC

1. O Gabinete de Sua Excelência o Primeiro-Ministro de Cabo Verde submeteu à Autoridade Reguladora para a Comunicação Social (ARC) um pedido de parecer relativo ao “Projeto de Decreto-lei que estabelece as normas de realização de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado”, pedido esse feito a coberto da Nota Ref.^a n.º 09/GPM/2024, datada de 29 de janeiro, mas que deu entrada efetiva no dia 30 de janeiro do corrente ano.
2. Considerando que, nos termos dos Estatutos da ARC, aprovados pela Lei n.º 8/VIII/2011, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 106/IX/2020, de 14 de dezembro, esta Autoridade Reguladora, mais concretamente o seu Conselho Regulador, pronuncia-se sobre todas as iniciativas legislativas relativas à sua esfera de atribuições submetidas pela Assembleia Nacional ou pelo Governo (Artigo 23.º).
3. Tendo presente a alínea q) do n.º 3 do Artigo 22.º dos mesmos Estatutos, que atribui à ARC competência para “fiscalizar a isenção e imparcialidade das

campanhas publicitárias empreendidas pelo Estado ou pelas autarquias locais, incluindo o poder de decretar a suspensão provisória da sua difusão, até decisão da autoridade judicial competente”.

4. Agindo no uso dos poderes, deveres e atribuições próprios de autoridade reguladora do setor da comunicação social (artigos 1.º, 2.º e 7.º dos seus Estatutos, conjugados com o disposto do n.º 12 do Artigo 60.º da Constituição da República de Cabo Verde), e particularmente de entidade reguladora com poderes de fiscalização da atividade de publicidade no território nacional (Artigo 63.º do Código de Publicidade, aprovado pela Lei n.º 46/2007, de 10 de dezembro), assumindo inclusive poderes sancionatórios sobre “... o anunciante, o profissional, a agência de publicidade ou **qualquer outra entidade que exerça a atividade publicitária**, ...” (Artigo 62.º do mesmo Código).
5. Reconhecendo não ter conhecimento de questões prejudiciais que impeçam a sua atuação, nos termos estabelecidos pelo Código de Procedimento Administrativo, aprovado pela Lei n.º 1/2023, de 2 de outubro (artigo 36.º), e tendo reconhecido a legitimidade procedimental e do requerente (artigos 65.º e 66.º do diploma em referência), por Deliberação N.º 08/CR-ARC/2025, de 4 de fevereiro, o Conselho Regulador admitiu o pedido de parecer em apreço e criou um grupo de trabalho para analisar e preparar tecnicamente os termos do parecer a emitir.
6. O presente parecer resulta, pois, de reflexão técnica e consenso internos alargados, tendo sempre presente valores constitucionais como os da liberdade de imprensa, direito e liberdade de informação, independência dos órgãos de comunicação social face aos poderes políticos e económicos; liberdade económica e de iniciativa; neutralidade, isenção e imparcialidade de atuação dos poderes públicos.

II – CONSIDERAÇÕES GERAIS

7. A ARC saúda a iniciativa do Governo em proceder à regulamentação da Publicidade Institucional do Estado, matéria que, desde 2007, ano da aprovação do Código de Publicidade, aguardava por regulamentação, nos termos do seu Artigo 50.º que estabelece que “*A publicidade do Estado é regulada em diploma próprio*”.
8. Ao saudar mais este passo, a ARC aproveita o ensejo para sublinhar a importância deste diploma para o ecossistema dos média em Cabo Verde e para a

sustentabilidade e reforço da independência dos projetos editoriais, em particular os de iniciativa privada.

9. Na expectativa de que esta regulamentação venha a contribuir para a proteção da liberdade de iniciativa económica e para a promoção de uma sã concorrência - em linha com os princípios, salvaguardas e garantias vinculados pela Constituição da República - é entendimento desta Autoridade Reguladora que, para tanto, é essencial que a sua aplicação **respeite os princípios da neutralidade, imparcialidade e isenção**, garantindo uma alocação justa e equilibrada dos recursos públicos.
10. Neste contexto, e para que a regulamentação tenha impacto real e significativo nos órgãos de comunicação social abrangidos, como uma fonte de receita relevante, a **afetação das percentagens aos diferentes setores dos média privados deve ter em consideração que alguns desses órgãos já beneficiam de incentivos e de apoios pontuais do Estado e da própria ARC**, por forma a assegurar maior justiça na distribuição dos recursos publicitários, que são, ao fim e ao cabo, a maior fonte de receitas dos operadores privados de média.
11. Se é certo que a ARC já dispõe de poderes regulatórios, de fiscalização e sancionatórios da atividade publicitária, por força dos seus Estatutos (alínea q) do n.º 3 do Artigo 22.º) e do Código de Publicidade (artigos 62.º e 63.º), o Projeto de Decreto-Lei em apreço vem conferir mais atribuições, incluindo de acompanhamento, de verificação da transparência e cumprimento de normas específicas, bem como a de produção de relatórios.
12. Assim, torna-se **imperativo, no seguimento desta iniciativa legislativa, dotar a ARC de meios financeiros e recursos humanos adequados e suficientes para a plena execução das suas competências**, relativas à fiscalização das campanhas institucionais do Estado, garantindo a eficácia da sua atuação e o cumprimento dos objetivos fixados no diploma.
13. No quadro, ainda, das considerações genéricas, entende-se por pertinente alertar para a necessidade de o Projeto de Decreto-Lei definir os conceitos, nomeadamente de “publicidade institucional do Estado” – embora figure no Preâmbulo – “entidade promotora”, “órgãos de comunicação social digital”, entre outros conceitos existentes no projeto.

14. Torna-se também imperioso definir com mais precisão os critérios de distribuição das percentagens em função das especificidades dos órgãos, por forma a permitir uma melhor fiscalização da aplicação da legislação.
15. Seria, igualmente, de todo recomendável que se densificasse a documentação exigida em sede do cumprimento das obrigações de transparência e dos deveres de informação a disponibilizar à ARC, para efeitos de fiscalização.

III – APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Questões Prévias

16. A regulamentação prevista no Projeto de Decreto-Lei submetido à apreciação da ARC decorre da previsão normativa constante no Artigo 50.º do Código de Publicidade (Decreto-lei n.º 46/2007, aprovado pela Lei n.º 46/2007, de 10 de dezembro).
17. Destarte, e uma vez que o diploma em análise é omissivo no que diz respeito à identificação da norma habilitante, a mesma deverá referir ao Artigo 50.º do Código de Publicidade.
18. Da análise da alínea q) do n.º 3 do Artigo 22.º dos Estatutos da ARC, que estabelece que lhe compete “fiscalizar a isenção e imparcialidade das campanhas publicitárias empreendidas pelo Estado ou pelas autarquias locais, incluindo o poder de decretar a suspensão provisória da sua difusão, até decisão da autoridade judicial competente”, decorre que, além do registo e da fiscalização, a ARC possui a competência para suspender a publicidade institucional.
19. Nesse sentido, reafirma-se a inevitabilidade de dotar a ARC de mais e melhores recursos, com o intuito de assegurar a eficiência das suas funções e a plena execução das competências que lhe são atribuídas.
20. Refira-se que o Projeto é omissivo quanto às situações que podem resultar na suspensão temporária das ações e campanhas publicitárias.
21. Adicionalmente, é necessário destacar que a referida suspensão temporária, enquanto medida cautelar, deve especificar as situações concretas ou os indícios que a justifiquem, bem como estabelecer um prazo máximo para a decisão sobre a suspensão.

Da análise do conteúdo do Projeto de Decreto-lei

22. A publicidade institucional do Estado é uma subcategoria de publicidade de Estado, importando demarcá-la claramente da publicidade comercial e da publicidade governamental.
23. Nesse sentido, é **imperioso definir e delimitar o âmbito da publicidade institucional** do Estado, que se visa regulamentar, bem como proceder à **definição dos conceitos** para melhor apreensão do alcance e abrangência das normas que compõem o diploma.

Artigo 1.º (Objeto)

24. O Artigo 1.º do Projeto de Decreto-Lei identifica o “**objeto**” do diploma e especifica o “**órgão de comunicação social**” como sendo o meio de divulgação das ações ou campanhas de publicidade institucional do Estado, correndo-se o risco de deixar de fora outras formas ou suporte de publicidade, como sejam *internet* (redes sociais), *outdoors*, *flyers*, *mailing*, etc.
25. Neste caso, recomenda-se alargar o alcance da norma, prevendo-se “através dos órgãos de comunicação social e de outros meios ou suporte de difusão”.
26. O “**objeto**” do diploma, uma vez que determina o *quid* da sua aplicação, deverá abranger o seu conteúdo essencial, a definição dos conceitos e as diretrizes fundamentais que irão orientar a publicidade institucional do Estado.

Artigo 2.º (Âmbito)

27. No corpo do Artigo 2.º onde está “**pluralidade de destinatários indeterminados**”, deve passar a “*pluralidade de destinatários*”, visto que a publicidade institucional pode ser direcionada a grupos específicos.
28. Quanto ao âmbito geográfico, sugere-se a inclusão da vertente geográfica no âmbito, passando a ser indicado “**a nível nacional**”.
29. Quanto ao âmbito subjetivo, incluir, de entre outros que se considerar aplicável, a “Assembleia Nacional, enquanto órgão de soberania”.
30. Sugere-se, ainda, incluir no contexto do Artigo 2.º as exceções ao âmbito de aplicação do diploma:

O disposto no presente diploma não se aplica às campanhas de natureza industrial, comercial ou mercantil desenvolvidas pelos sujeitos enumerados no número anterior no cumprimento dos fins que lhes são próprios.

31. E: *excluem-se do âmbito de aplicação desta lei todas as disposições normativas, resoluções e atos administrativos ou judiciais, bem como qualquer outra informação relativa a atos públicos que devam ser publicados ou difundidos por imposição legal.*

Artigo 3.º (Princípios)

32. Deve-se incluir com primazia os princípios de “neutralidade”, “responsabilidade”, e incluir no rol dos princípios os da “eficácia” e “eficiência”.
33. Sugere-se a inclusão de um número ao Artigo: “2. *A publicidade institucional do Estado objeto do presente diploma deve observar os princípios gerais da atividade publicitária prevista no Código da Publicidade*”.

Artigo 5.º (Adjudicação da publicidade institucional)

34. No Artigo 5.º do diploma, sugere-se a substituição da expressão “**podem**” por “**devem**”, considerando a adjudicação, o procedimento escolhido para a contratação, mediante o cumprimento do disposto nas alíneas a), b) e c) do mesmo número; e substituir a designação “**aos órgãos de comunicação social**” por “**às agências de publicidade**”.
35. O n.º 2 do mesmo artigo contém uma redundância, tanto na parte inicial, quanto na parte final da norma. Sugere-se uniformizar a redação de forma concreta, unificando as frases “*sem prejuízo do disposto em legislação especial*” e “*sem prejuízo do cumprimento dos demais regimes que se mostrem aplicáveis*”, passando a redigir-se como “*Sem prejuízo do cumprimento dos demais regimes aplicáveis, incluindo o disposto em legislação especial*”.
36. Deve-se também padronizar a expressão “publicidade institucional do Estado” no Artigo 5.º do projeto.

Artigo 6.º (Publicidade institucional do Estado vedada)

37. Quanto ao Artigo 6.º, observa-se a remissão feita para o n.º 1 do Artigo 2.º, quando este não possui numeração.

Artigo 7.º (Deveres de comunicação e transparência)

38. O Artigo 7.º, no seu n.º 1, não indica, na parte final, qual é a “**documentação de suporte**”. O diploma deve indicar que documentos servem de suporte, indicando, pelo menos, os obrigatórios.
39. O n.º 2 prevê “nos termos definidos na regulamentação aplicável”, que se sugere seja substituído por “nos termos que vierem a ser definidos na regulamentação aplicável”, visto que evoca uma regulamentação posterior (**a ser feita**).

Artigo 8.º (Distribuição da publicidade institucional do Estado)

40. No n.º 1 do Artigo 8.º, considera-se que a distribuição das percentagens deve ter por base e fundamento a natureza de cada órgão, aliado ao fato de que, alguns deles, já receberem apoios e incentivos, como anteriormente foi referido.
41. Na alínea d) do n.º 3 do Artigo 8.º sugere-se uma adaptação à redação, para “*órgãos de comunicação social exclusivamente digital*”, referindo-se a órgãos digitais *tout court*, diferenciando-os dos órgãos de comunicação social tradicionais que também tenham presença no digital.
42. No n.º 4 do Artigo 8.º retirar a referência “**local e regional**” e substituí-la pela expressão adequada, ou seja, “*meios de comunicação social privada*”.
43. Clarificar a redação prevista no n.º 5 do Artigo 8.º para “*A publicidade institucional do Estado realizada na Rádio e Televisão de Cabo Verde S.A. (RTC), concessionária dos serviços públicos de rádio e televisão, não é contabilizada para determinar as percentagens estabelecidas no número 3.*”
44. O Artigo 8.º não contempla as rádios comunitárias, sendo recomendada a sua inclusão, com fundamento no princípio da igualdade.
45. Todavia, tendo em conta que o regime jurídico específico da radiodifusão comunitária não permite que esses órgãos realizem publicidade de âmbito nacional, devido ao seu caráter de proximidade com as populações, é imperativo atualizar este regime, a fim de compatibilizá-lo com as normas previstas no presente Projeto de Decreto-lei.

Artigo 9.º (Planeamento da publicidade institucional do Estado)

46. No n.º 1 do Artigo 9.º, substituir, igualmente, “**local e regional**”, para os “*meios de comunicação social privada*”.
47. E incluir na alínea d) do n.º 1, o “*tráfego da rede*” como o iv) critério para a métrica para a distribuição das percentagens aos órgãos de comunicação social exclusivamente digitais.

Artigo 10.º (Registo e fiscalização)

48. Para uma maior clareza quanto ao depósito das despesas, especificar se o montante será com ou sem IVA, se os valores são provisórios ou definitivos, bem como os respetivos prazos.

Artigo 11.º (Informação sobre publicidade institucional do Estado)

49. O n.º 1 dispõe que o relatório deve ser disponibilizado “**mensalmente**”, sugere-se que seja “**trimestralmente**”.

Artigo 12.º (Regime sancionatório)

50. O n.º 2 prevê “*violação do disposto no n.º 2 do Artigo 8.º*”, querendo-se dizer, “*violação do disposto no n.º 3 do Artigo 8.º*”.
51. Neste artigo, deve ser incluída, no regime sancionatório, a violação ao disposto no Artigo 6.º (**Publicidade institucional do Estado vedada**) e no n.º 1 do Artigo 7.º.
52. Ainda no Artigo 12.º, ou num artigo autónomo, deve-se especificar as situações que acarretam a suspensão temporária da difusão de ações ou campanhas de publicidade institucional do Estado, designadamente o previsto no Artigo 6.º do projeto e/ou, remissão aos limites previstos no Capítulo II, secção I do Código de Publicidade.

Artigo 14.º (Entrada em vigor)

53. Quanto à “**Entrada em vigor**”, considerar um período de adaptação das entidades abrangidas, principalmente da Autoridade competente para “registo e

fiscalização”, no sentido de se criar as condições necessárias para a execução do diploma.

IV - CONCLUSÃO

54. As considerações aqui tecidas visam essencialmente uma maior uniformização e clareza dos dispositivos, bem como a sua interpretação e aplicação prática efetiva, de forma a não condicionar a execução do diploma, nomeadamente no planeamento, na aquisição de serviços (contratação) e na comunicação.
55. As ressalvas ainda vão dirigidas a uma maior clareza quanto à fase da adjudicação, prevendo-se a aplicação do Código da Contratação Pública, cuja intervenção caberia à Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas.
56. É pertinente realçar que o diploma é omissivo quanto à remissão da publicidade institucional do Estado em período eleitoral para o Código Eleitoral, ou outro diploma aplicável.

V – DELIBERAÇÃO

Assim, no âmbito do pedido de parecer sobre o “Projeto de Decreto-lei que estabelece as normas de realização de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado”, tendo em conta os termos *supra* expostos, o Conselho Regulador **DELIBERA:**

- Dar parecer favorável ao Projeto de Decreto-Lei que estabelece as normas para a realização de campanhas ou ações de publicidade institucional do Estado;
- Considerando, entretanto, as deficiências e omissões identificadas e comentadas, recomenda-se a sua revisão e a análise das sugestões aqui apresentadas, a fim de garantir uma maior adequação à realidade atual.

Esta deliberação foi aprovada, por unanimidade, dos membros do Conselho Regulador da ARC na sua 4.ª reunião ordinária, realizada no dia 18 de fevereiro de 2025.

O Conselho Regulador,
Arminda Pereira de Barros, Presidente
Alfredo Henriques Mendes Dias Pereira
Jacinto José Araújo Estrela
Karine de Carvalho Andrade Ramos