



ATA N.º 151/CNE/XVII

No dia 27 de agosto de 2024 teve lugar a centésima quinquagésima primeira reunião da XVII Comissão Nacional de Eleições, na sala Jorge Miguéis sita na Av. D. Carlos I, n.º 134 - 6.º andar, em Lisboa, sob a presidência do Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros, com a presença de Fernando Anastácio, Fernando Silva, João Almeida, Gustavo Behr e, por videoconferência, Vera Penedo, Frederico Nunes e Carla Freire. -----

A reunião plenária teve início às 10 horas e 30 minutos e foi secretariada por mim, João Almeida, Secretário da Comissão. -----

*

A reunião tem a seguinte ordem de trabalhos: -----

Atas

2.01 - Ata da reunião plenária n.º 150/CNE/XVII, de 20-08-2024

AL 2021

**2.02 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional”
(grupo I):**

- AL.P-PP/2021/552 - CDU | CM Campo Maior | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (vídeos publicados na página da CM no Facebook)
- AL.P-PP/2021/935 - Cidadão | CM Campo Maior | Publicidade Institucional (publicações na página oficial da CM no Facebook)
- AL.P-PP/2021/260 - Cidadão | PPD/PSD (Cantanhede) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicações na página de Presidente da CM no Facebook)
- AL.P-PP/2021/571 - Cidadão | CM Câmara de Lobos | Publicidade Institucional (publicações na página do Facebook)
- AL.P-PP/2021/668 - GCE "Unidos por Carrazeda" (Carrazeda de Ansiães) | CM Carrazeda de Ansiães | Publicidade Institucional (outdoors)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/786 - Cidadão | CM Calheta (Madeira) | Publicidade Institucional (discurso por parte do Presidente da CM)

- AL.P-PP/2021/1098 - Cidadão | JF Pontével (Cartaxo) | Publicidade institucional (publicação no Facebook)

2.03 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional” (grupo II):

- AL.P-PP/2021/515 - Cidadã | JF Briteiros Santo Estêvão e Donim (Guimarães) | Publicidade institucional (publicações no Facebook)

- AL.P-PP/2021/688 - PS | CM Castro Marim | Publicidade institucional (Outdoors)

- AL.P-PP/2021/700 - GCE "Movimento Para Todos (Mov.PT)" | CM Idanha-a-Nova | Publicidade Institucional (publicações no Facebook)

- AL.P-PP/2021/768 - PS | JF Gafanha da Encarnação, JF Gafanha da Nazaré, JF Ílhavo (São Salvador) e CM Ílhavo | Publicidade Institucional (publicações nas páginas oficiais das JF e CM no Facebook)

- AL.P-PP/2021/1084 - CDU | Presidente da JF São João de Negrilhos (Aljustrel) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicação de faturas da JF na sua página pessoal de Facebook)

2.04 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional” (grupo III):

- Processo AL.P-PP/2021/636 - IL | CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A | Publicidade Institucional (outdoors e vídeos em autocarros)

- Processo AL.P-PP/2021/639 - IL | CM Cascais | Publicidade Institucional (projeto "Reinvente o Seu Bairro")

- Processo AL.P-PP/2021/750 - Cidadão | CM Cascais | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (folheto)

- Processo AL.P-PP/2021/755 - Cidadão | CM Cascais | Publicidade institucional (publicação no Facebook)

- Processo AL.P-PP/2021/1011 - Cidadão | CM Cascais | Publicidade institucional (envio de newsletter)

2.05 - Processos relativos a transporte de eleitores no dia da eleição (Região Autónoma da Madeira)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/1022 - Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR) | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)
- AL.P-PP/2021/1038 - PPM | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)
- AL.P-PP/2021/1039 - PS | Governo Regional Madeira | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição) (Covão/Câmara de Lobos)
- AL.P-PP/2021/1040 - Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR) | Governo Regional Madeira e Presidente da JF São Roque (Funchal) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)
- AL.P-PP/2021/1089 - Auto PSP/ata AAG: Cidadãos | JF Santo António da Serra (Machico) | Votação (transporte de eleitores)

Atividade CNE

2.06 - Comemorações 50 anos CNE

Relatórios

2.07 - Lista de Processos Simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 19 a 25 de agosto

Esclarecimento

2.08 - Redes Sociais - Conteúdos de Setembro

Expediente

2.09 - Procuradoria da República da Comarca de Lisboa Oeste (DIAP 2.^a Secção de Sintra) - (Inquérito 3869/24.0T9LSB) - Processo PE. P-PP/2024/62 - Cidadão I Cidadão I Propaganda (destruição) - Despacho de Arquivamento

2.10 - Tribunal Judicial da Comarca do Porto (Juízo Local Cível de Matosinhos - Juiz 4) - Sentença de Acompanhamento de Maior (1 792/24.7T8MTS)

2.11 - Comissão Eleitoral Central da Bósnia e Herzegovina e, A-WEB - Missão de observação eleitoral conjunta (4 a 8 de outubro de 2024) - Convite

2.12 - Comissão Eleitoral Central da Ucrânia - Pedido de visita de estudo

*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

Não foram abordados quaisquer assuntos no período antes da ordem do dia. ---

2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

Atas

2.01 - Ata da reunião plenária n.º 150/CNE/XVII, de 20-08-2024

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 150/CNE/XVII, de 20 de agosto, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis dos Membros que participaram na reunião a que respeita. -----

AL 2021

2.02 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional” (grupo I):

A Comissão teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/391, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, de 2021, foram apresentadas várias participações relativas violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade das entidades públicas e a publicidade institucional proibida.

2. Na presente informação, encontra-se o enquadramento legal que sustentam a apreciação dos seguintes processos:

- AL.P-PP/2021/552
- AL.P-PP/2021/935
- AL.P-PP/2021/260
- AL.P-PP/2021/571
- AL.P-PP/2021/668



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/786
- AL.P-PP/2021/1098

3. A apreciação concreta de cada um dos processos referidos encontra-se no quadro anexo à presente informação.

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições é, nos termos do disposto no artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

5. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da mesma Lei, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».

6. Nessa inerência, «o Tribunal Constitucional tem reconhecido [...] que a CNE é competente para a apreciação de atos [...] de publicidade institucional, com o intuito de impedir a prática de atos por entidades públicas que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra. A CNE atua, pois, na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas perante as ações [...] destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral.» (Acórdão n.º 461/2017). Adicionalmente e «Neste contexto, reveste especial importância a competência reconhecida à CNE para impor a remoção de publicidade institucional proibida à luz do disposto no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho» (Acórdão n.º 691/2021).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

7. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais, sendo aplicável desde a publicação do decreto que marque a data das eleições gerais (artigo 38.º da LEOAL – ou seja, desde 08-07-2021, cf. Mapa-Calendário, consultável em <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021-mapa-calendario-v2.pdf>), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios consagrados pelo artigo 113.º, n.º 3, alíneas b) e c), da Constituição da República Portuguesa.

8. Os órgãos das entidades públicas, bem como, nessa qualidade, os respetivos titulares, não podem intervir direta ou indiretamente na campanha eleitoral nem praticar atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.

9. A neutralidade e a imparcialidade acima descritas não pressupõem, logicamente, a inatividade e passividade das entidades em causa, pois estas têm o poder e o dever de cumprir as competências que lhe são confiadas.

10. «O que o princípio da neutralidade e imparcialidade exige é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas competências e atribuições, por um lado, uma posição equidistante face às forças políticas e, por outro, se abstenham de manifestações políticas suscetíveis de interferir ou influenciar o processo eleitoral» (pág. 199, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Anotada, em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf).

11. Com efeito, impõe-se que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e assegurar a objetividade no exercício da função.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

12. Na medida em que é legalmente possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos.

13. Não obstante, a observância dos princípios da neutralidade e da imparcialidade impõe-lhes que mantenham uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos, devendo os referidos deveres ser respeitados em toda e qualquer forma de manifestação do exercício de funções, como por exemplo nas intervenções públicas dos seus titulares e nas publicações oficiais dos respetivos órgãos.

14. A este propósito, é habitual a CNE sensibilizar para esta matéria e seus contornos específicos, nomeadamente no caderno de apoio da respetiva eleição, o qual, quanto às eleições autárquicas gerais de 2021, pode ser consultado em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_caderno_apoio.pdf.

15. É em concretização dos deveres de neutralidade e imparcialidade que o artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece que, durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, *«é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública»* (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 696/2021).

16. Nos termos daquela norma estão, em regra, *«proibidos todos os atos de comunicação que visem direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio não revistam gravidade ou urgência.»*.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

17. Sublinha-se que não se encontra apenas proibida a publicidade institucional que divulgue “diretamente” atos, programas, obras ou serviços, até «*por se revelar muito eficaz, em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de espírito de receptividade e adesão à imagem veiculada e de conseqüente memorização da ligação à entidade identificada como promotora*» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 590/2017).

18. No fundo, a proibição «*visa impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar. Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, al. b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente*» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2017).

19. No que diz respeito aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como *outdoors*, etc) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública.

20. Note-se que a data da aquisição ou produção ou encomenda dos materiais, assim como da respetiva colocação ou difusão, é irrelevante para a aplicação da proibição imposta pelo n.º 4 do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, tal como confirmado pelo Tribunal Constitucional: «*Temos que a interpretação implicitamente defendida pelo recorrente, de que a proibição de publicidade institucional não atinge os materiais produzidos ou colocados em momento anterior ao da fixação da data do sufrágio eleitoral, podendo então a entidade, órgão ou serviço público eximir-se à respetiva remoção, ou à suspensão de difusão, tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático. Daí que o dever imposto no referido preceito, em conjugação com o dever geral estatuído no artigo 41.º da LEOAL, possa ser violado tanto por ação como por omissão, designadamente quanto o titular do órgão do Estado ou da Administração Pública não determine, logo que publicado o Decreto que marca a data para as eleições, a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços, nem proceda à suspensão da produção e/ou divulgação de formas de publicidade institucional até ao decurso do período eleitoral, salvaguardada a exceção de urgência admitida pela parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-B/2015» (Acórdão n.º 545/2017).

21. Constitui entendimento da Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do artigo 10.º, n.º 4, não têm necessariamente carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada da proibição a publicidade institucional quer corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

22. Assim, é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados, quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições.

23. Sobre o conteúdo destas publicações meramente informativas, pronunciou-se o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 186/2024, referindo que «o recorrente, ao afirmar a finalidade meramente informativa das publicações, procura – nas palavras do Acórdão n.º 678/2021 – “[...] trazer para os autos uma discussão que a lei quis evitar. Ao proibir a publicidade a ‘atos, programas, obras ou serviços’, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, tem em vista afastar atos de divulgação que, as mais das vezes, serão abertos à interpretação dos destinatários. Fruto da natural ambiguidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

candidato que a realizou». Fator de relevo para se estabelecer a proibição legal de realização de publicidade institucional é «a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que os outros só podem especular que teriam feito (...) sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço. É por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação» para a publicação de atos, programas, obras ou serviços que não sejam de grave e urgente necessidade pública.

24. Também a este propósito, é habitual a CNE sensibilizar para esta matéria e seus contornos específicos, seja no caderno de apoio da respetiva eleição, já referido, seja em nota informativa, a qual, quanto às eleições autárquicas gerais de 2021, pode ser consultada em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-institucional.pdf.

25. A violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade, a que estão vinculados os titulares de cargos públicos, no exercício das suas funções, constitui crime punido nos termos do artigo 172.º da LEOAL.

26. A realização de publicidade institucional proibida constitui contraordenação punida nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

27. Com o quadro legal supra exposto, a lei procura garantir, por um lado, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e, por outro lado, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.» ----

No âmbito do presente ponto da ordem de trabalhos a Comissão tomou as deliberações que seguem. -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/552 - CDU | CM Campo Maior | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (vídeos publicados na página da CM no Facebook) e

AL.P-PP/2021/935 - Cidadão | CM Campo Maior | Publicidade Institucional (publicações na página oficial da CM no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foram apresentadas duas participações, uma da CDU (AL.P-PP/2021/552) e outra de um cidadão (AL.P-PP/2021/935), contra a Câmara Municipal de Campo Maior, relativa a publicações na página de Facebook do município, por poderem constituir publicidade institucional proibida.

2. Notificada para se pronunciar, a visada respondeu, em resumo:

2.1. AL.P-PP/2021/552 - As publicações *«destinam-se exclusivamente à divulgação turística do concelho, das suas gentes e história, apelando à visita ao seu território», «inserindo-se estes numa campanha há muito planeada e estruturada, essencialmente virada e destinada à população exterior ao concelho», «não se verificando ser efetuada qualquer referência, sequer mínima a : - atos realizados; - obras realizadas; - a programas ou serviços disponibilizados pela Câmara Municipal, que possam dar qualquer vantagem, promocional aos intervenientes fruto de intervenções diretas previamente realizadas».*

2.2. AL.P-PP/2021/935 - *«o presidente da câmara municipal de Campo Maior, João Muacho, que surge nas publicações em apreço, não foi recandidato ao cargo de presidente da câmara municipal» e «o tom sóbrio e objetivo que é adotado nas publicações demonstra bem que as mesmas têm uma caráter estritamente objetivo».*

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), «[a] CNE desempenha um papel central de ‘guardião’ da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».

4. As entidades públicas e os seus titulares estão obrigados a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade no decurso dos processos eleitorais, i.e., a partir da marcação da data da eleição (que ocorreu a 08-07-2021), sendo-lhes vedado que pratiquem atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, sob pena de violação dos deveres previstos no artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), e, conseqüentemente, de comissão do crime punido nos termos do artigo 172.º da mesma Lei.

4.1. Decorrente dos deveres de neutralidade e imparcialidade referidos, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde 08-07-2021, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, sob pena de comissão da infração contraordenacional punida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei. Assim, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional, em <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>).

5. Na situação em análise, verifica-se o seguinte:

5.1. AL.P-PP/2021/552



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- a) A 30-08-2021, a Câmara Municipal de Campo Maior fez publicar um vídeo na sua página de Facebook, com o título “Campo Maior - Onde Tudo Se Faz Flor – Ouguela”, acerca desta aldeia do concelho.
- b) O vídeo mostra paisagens e edificações da aldeia de Ouguela, referindo-se a sua história e as possíveis atividades na zona.
- c) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo incentivar o turismo; contudo, a sua divulgação, tal como foi feita, não tem qualquer conteúdo que seja de «grave e urgente necessidade pública» que imponha que a publicação devesse ser feita, impreterivelmente, em período eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.
- d) Adicionalmente, no vídeo, o “autarca Luís Rosinha” (como aí é identificado):
- Assume o papel de apresentador,
 - É sistematicamente enquadrado em grande plano,
 - Tem a sua imagem a aparecer constantemente, ocupando grande parte do vídeo,
 - Tem a sua presença muito para além da apresentação, por exemplo, sendo enquadrado em grande plano em posições contemplativas, sem contexto relativo à aldeia que se pretende apresentar,
 - Chega a utilizar a primeira pessoa do singular («Deixo-vos então um convite»), pessoalizando o vídeo apresentado e a sua presença no mesmo,
 - E refere a atividade do executivo («Fruto disso tem sido o investimento feito pelo Município de Campo Maior naquilo que é a recuperação do seu património amuralhado», «estamos aqui na recentemente requalificada Praça das Armas», «o nosso recente mote turístico»).
- e) Para além de as atividades do executivo mencionadas no vídeo constituírem uma divulgação direta de “atos, programas, obras ou serviços” da entidade, toda a



imagem positiva da aldeia reiteradamente associada à imagem do autarca e candidato constitui uma referência indireta aos mesmos, considerando as palavras do Tribunal Constitucional, *«por se revelar muito eficaz, em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de espírito de receptividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora»* (Acórdão n.º 590/2017).

f) Deste modo, a publicação do vídeo:

- Não só viola objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que corresponde ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, *«impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais»*, potenciando a associação da imagem positiva transmitida na publicação à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

5.2. AL.P-PP/2021/935

a) A 09-09-2021, a Câmara Municipal de Campo Maior realizou, na sua página de Facebook,

<https://www.facebook.com/Municipio.Campo.Maior/posts/459736331030772>

1, uma publicação relatando a assinatura, pelo seu presidente, de contrato relativo à adjudicação da empreitada de qualificação do destino turístico, que *«vai transformar a antiga Escola da Fonte Nova no novo Posto de Turismo de Campo Maior, assim como construir as Estruturas pedonais que irão ligar o futuro Centro*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Interpretativo das Festas do Povo - Casa das Flores e a Cortina de Muralha do Fosso Aquático. Será ainda realizada uma intervenção ao nível do espaço envolvente que vai reorganizar o estacionamento na zona e dar condições de acessibilidade ao novo Posto de Turismo», referindo ainda os encargos do município com a obra, sendo esse relato acompanhado de fotografia com os intervenientes.

b) A 08-09-2021, a mesma visada realizou, na sua página de Facebook, em <https://www.facebook.com/Municipio.Campo.Maior/posts/4594859207224798>, uma publicação relatando a inauguração, a 07-09-2021, de um baloiço panorâmico no interior do Castelo de Campo Maior, *«onde todos aqueles que visitam o Centro Interpretativo da Fortificação Abaluartada (CIFA) podem tirar fotografias com a beleza de Campo Maior como fundo e eternizar o momento»*, mencionando ainda *«inauguração no passado dia 17 de julho»* desse novo espaço, sendo esse relato acompanhado de fotografia com o então presidente da Câmara Municipal.

c) A 03-09-2021, a visada realizou, na sua página de Facebook, em <https://www.facebook.com/Municipio.Campo.Maior/posts/4579258395451546>, uma publicação relatando o restauro da janela manuelina do castelo de Campo Maior, a qual *«foi recentemente alvo de um processo de restauro que realça a sua beleza e lhe devolve o seu esplendor. Este é mais um exemplo na aposta que o Município tem vindo a realizar na recuperação do seu património arquitectónico e histórico»*.

d) A 01-09-2021, a visada realizou, na sua página de Facebook, em <https://www.facebook.com/Municipio.Campo.Maior/posts/4572465772797475>, uma publicação relatando que *«Continuam a decorrer a bom ritmo as obras de construção da Praça Multimodal, na zona do Jardim Municipal. Este é um projeto que visa reestruturar o espaço público do centro de Campo Maior»*, sendo indicados resultados esperados e obra a concluir no futuro, referindo ainda os encargos do município com a obra.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- e) O participante do processo AL.P-PP/2021/935 denunciou ainda o vídeo divulgado na publicação de 30-08-2021 e objeto do processo AL.P-PP/2021/552, para cuja apreciação se remete, evitando a sua repetição.
- f) As quatro publicações agora apreciadas consistem na divulgação de obras do município, duas relatando obra realizada (a de 08-09-2021 e a de 03-09-2021) e as outras duas descrevendo obra futura, uma não iniciada (a de 09-09-2021) e outra por concluir (a de 01-09-2021).
- g) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo assinar contratos de adjudicação de empreitadas, inaugurar equipamentos de lazer, restaurar o seu património, realizar obras de reestruturação do espaço público e incentivar o turismo; contudo, a sua divulgação não tem qualquer conteúdo que seja de «grave e urgente necessidade pública» que imponha que a publicação devesse ser feita, impreterivelmente, em período eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.
- h) Adicionalmente, duas publicações contêm fotografias do então presidente da Câmara Municipal (que, ainda que não seja candidato, é associado a uma força política concorrente à eleição) e, na generalidade das publicações, o seu texto não deixa de transmitir uma imagem positiva da paisagem e edificações do concelho, transparecendo que a atuação da Câmara Municipal para ela contribuiu, seja na melhoria seja na manutenção/conservação.
- i) Para além de as atividades do executivo mencionadas nas publicações constituírem uma divulgação direta de “atos, programas, obras ou serviços” da entidade, toda a imagem positiva do concelho reiteradamente associada à imagem da Câmara Municipal constitui uma referência indireta aos mesmos, considerando as palavras do Tribunal Constitucional, «por se revelar muito eficaz,



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de espírito de receptividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora» (Acórdão n.º 590/2017).

j) Quanto à invocação, na pronúncia da visada, do objetivo meramente informativo das publicações (com a qual não se concorda, pelo exposto nos pontos anteriores), reitera-se o entendimento do Tribunal Constitucional no acórdão n.º 186/2024, referindo que «o recorrente, ao afirmar a finalidade meramente informativa das publicações, procura – nas palavras do Acórdão n.º 678/2021 – “[...] trazer para os autos uma discussão que a lei quis evitar. Ao proibir a publicidade a ‘atos, programas, obras ou serviços’, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, tem em vista afastar atos de divulgação que, as mais das vezes, serão abertos à interpretação dos destinatários. [...] É por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação» para a publicação de atos, programas, obras ou serviços que não sejam de grave e urgente necessidade pública.

k) Deste modo, as publicações:

- Não só violam objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que correspondem ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, «impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais», potenciando a associação da imagem positiva transmitida nas publicações à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

5.3. Informação adicional:

a) No decurso do período para o mesmo ato eleitoral, não foram apresentadas outras participações contra a visada para além dos presentes dois processos, agora em apreciação.

b) Consultado o Mapa Oficial nº 1-B/2021, da CNE, e a Lista dos Eleitos das Autarquias Locais AL'2021, da SGMAL, verifica-se que o autarca Luís Rosinha se mantém em funções, atualmente como presidente da Câmara Municipal de Campo Maior, e que o anterior presidente da Câmara João Muacho já não exerce funções nesse órgão.

6. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão com os elementos dos presentes processos (AL.P-PP/2021/552 e 935) ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução dos processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/260 - Cidadão | PPD/PSD (Cantanhede) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicações na página de Presidente da CM no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi apresentada uma participação de um cidadão contra o PPD/PSD, alegando que «*Verifica-se, além do aproveitamento dos meios de divulgação do município para publicitar "obra feita" em datas posteriores a 7 de julho, violando assim o princípio da imparcialidade bem como a utilização indevida dos meios públicos para promover a imagem do atual executivo camarário. Também a página pessoal de Facebook da atual*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

autarca, Helena Teodósio tem sido usada para republicar essas notícias veiculadas pelo município.

<https://www.facebook.com/helena.teodosio.3>».

2. Os Serviços de Apoio da CNE solicitaram ao participante imagens contendo os factos denunciados, não tendo sido rececionada qualquer resposta.

3. Notificado para se pronunciar, o visado não respondeu.

4. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».

5. Na situação em análise, verifica-se que, não sendo públicas as publicações do perfil cujo *link* o participante remeteu e não tendo este enviado qualquer meio de prova, mesmo depois de solicitada, não existe matéria suficiente no processo que permita a apreciação dos factos alegados.» -----

- AL.P-PP/2021/571 - Cidadão | CM Câmara de Lobos | Publicidade Institucional (publicações na página do Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi apresentada uma participação de um cidadão contra a Câmara Municipal de Câmara de Lobos, relativa a uma publicação na página de Facebook do município, através da qual partilhou uma notícia do Diário de Notícias (Madeira) com o título “Câmara de Lobos investiu 285 mil euros no alargamento



da vereda do Lagar da Giesta”, por poder constituir publicidade institucional proibida.

2. Notificada para se pronunciar, a visada respondeu, em resumo: *«Do lado do Município de Câmara de Lobos o único aspeto de que importou dar conta à população, através da publicação no Facebook em causa, foi o anúncio do início das obras em causa, de modo a que a população tomasse os cuidados que considerasse necessários para evitar acidentes, visto que está em causa uma vereda que continua em utilização, não obstante a realização das obras, o que parece enquadrar-se na parte final da disposição legal em causa».*

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), *«[a] CNE desempenha um papel central de ‘guardião’ da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».*

4. As entidades públicas e os seus titulares estão obrigados a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade no decurso dos processos eleitorais, *i.e.*, a partir da marcação da data da eleição (que ocorreu a 08-07-2021), sendo-lhes vedado que pratiquem atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, sob pena de violação dos deveres previstos no artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), e, conseqüentemente, de comissão do crime punido nos termos do artigo 172.º da mesma Lei.

4.1. Decorrente dos deveres de neutralidade e imparcialidade referidos, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde 08-07-



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2021, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, sob pena de comissão da infração contraordenacional punida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei. Assim, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional, em <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>).

5. Na situação em análise, verifica-se o seguinte:

a) A 29-07-2021, a Câmara Municipal de Câmara de Lobos promoveu, na sua página de Facebook, uma publicação, através da qual partilhou uma notícia do Diário de Notícias (Madeira) com o título “Câmara de Lobos investiu 285 mil euros no alargamento da vereda do Lagar da Giesta”, sem adicionar qualquer texto próprio.

b) Seguindo o *link* da publicação para o Diário de Notícias (Madeira), podem ser lidas declarações do respetivo vereador:

«Bruno Coelho, vereador com o pelouro do Urbanismo e Ordenamento do Território, fez questão de salientar a importância desta obra, "que servirá cerca de 4 dezenas de agregados familiares, bem como os terrenos adjacentes à via". "Esta era uma obra muito desejada pelos moradores da zona, tanto que prontificaram-se a ceder os terrenos necessários para a execução deste alargamento. Saem todos a ganhar com a valorização das suas habitações e terrenos e com ligação à rede de saneamento de águas residuais", disse.

"O município continuará a promover este tipo de obras sempre que se justifique, quer pelo número de agregados beneficiados quer pela exequibilidade técnica da intervenção. Desde o início do mandato procedido a dezenas intervenções do género com benefícios



claros para muitos munícipes, nomeadamente para os mais idosos que não têm que percorrer escadarias ou caminhos sinuosos para sair e regressar às suas habitações. Mais do que melhorar vias melhoramos a qualidade de vida das pessoas”, disse Bruno Coelho.»

c) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo realizar as obras de alargamento da vereda; contudo, a sua divulgação, tal como foi feita, não tem qualquer conteúdo que seja de *«grave e urgente necessidade pública»* que imponha que a publicação devesse ser feita, impreterivelmente, em período eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.

d) De facto, ao contrário do alegado na pronúncia da visada, não existe qualquer referência às cautelas devidas pelos moradores para evitarem acidentes, seja na publicação realizada no Facebook seja nas declarações do vereador constantes da notícia, pelo que não transparece qualquer aviso à população que possa qualificar a divulgação como de grave e urgente necessidade pública.

e) Adicionalmente, as declarações constantes da notícia partilhada na página do Facebook da autarquia contêm elogios à obra realizada (*«Desde o início do mandato procedido a dezenas intervenções do género com benefícios claros»*) e promessa de obras futuras (*«O município continuará a promover este tipo de obras»*).

f) Deste modo, a publicação contendo a partilha da notícia:

- Não só viola objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que corresponde ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, *«impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as*



suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais», potenciando a associação da imagem positiva transmitida nas publicações à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

g) No decurso do período para o mesmo ato eleitoral, não foram realizadas outras queixas contra a visada.

h) Consultado o Mapa Oficial nº 1-B/2021, da CNE, e a Lista dos Eleitos das Autarquias Locais AL'2021, da SGMAL, bem como o *site* da autarquia, verifica-se que o então presidente da Câmara Municipal foi reeleito, mas, entretanto, suspendeu funções, e o mencionado vereador Bruno Coelho se mantém em funções.

6. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão com os elementos do presente processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução dos processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

**- AL.P-PP/2021/668 - GCE "Unidos por Carrazeda" (Carrazeda de Ansiães)
| CM Carrazeda de Ansiães | Publicidade Institucional (outdoors)**

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi apresentada uma participação do Grupo de Cidadãos Eleitores "Unidos por Carrazeda" contra a Câmara Municipal de Carrazeda de Ansiães, relativa a



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

publicidade institucional proibida, por «o Município de Carrazeda de Ansiães, com o aval do actual Presidente da Câmara Municipal e recandidato pelo Partido Social Democrata (PSD), ao cargo nas eleições autárquicas a realizar no próximo dia 26.09.2021, não só não procedeu à remoção da publicidade institucional espalhada pela vila de Carrazeda de Ansiães, como não se tem coibido de colocar novos “outdoors” em locais estratégicos da vila», juntando fotografias com vista a comprovar o alegado.

2. Notificada para se pronunciar, a visada respondeu, em resumo:

a) «A linguagem e o conteúdo constantes nos três outdoors mencionados na reclamação em referência são meramente informativos, não contendo qualquer alusão a uma atitude proactiva do Município ou dos Serviços Municipais»

b) Os «três outdoors dois deverão ser considerados de relevante interesse público», sendo a divulgação do primeiro realizada «ao abrigo do cumprimento da legislação que obriga à publicitação do respetivo regulamento».

c) «Todos os outdoors foram colocados muito antes da marcação da data para o próximo ato eleitoral para as autarquias locais».

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), «[a] CNE desempenha um papel central de ‘guardião’ da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».

4. As entidades públicas e os seus titulares estão obrigados a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade no decurso dos processos eleitorais, i.e., a partir da marcação da data da eleição (que ocorreu a 08-07-2021), sendo-lhes vedado que pratiquem atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma



candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, sob pena de violação dos deveres previstos no artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), e, conseqüentemente, de comissão do crime punido nos termos do artigo 172.º da mesma Lei.

4.1. Decorrente dos deveres de neutralidade e imparcialidade referidos, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde 08-07-2021, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, sob pena de comissão da infração contraordenacional punida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei. Assim, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional, em <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>).

5. Na situação em análise, verifica-se o seguinte:

a) Em data incerta, foram afixados três *outdoors* pela Câmara Municipal de Carrazeda de Ansiães, que constituem publicidade institucional.

b) Quanto ao primeiro *outdoor*:

- Contém o nome do programa («Ansiães jovem», «Programa de apoio à fixação de jovens no concelho»);
- Elenca os requisitos dos «destinatários do programa»;
- Descreve as «modalidades de apoio»;
- Indica o local de apresentação das candidaturas e contactos para «*mais informações*»;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- Contém o brasão do município, sem qualquer *slogan* do concelho, da Câmara Municipal ou de promoção do programa;

- A imagem de fundo consiste numa pessoa com uma chave na mão.

c) Quanto ao segundo *outdoor*:

- Tem o título «Arranjo urbanístico na Rua Dr. João José de Freitas e Rua Justiniano F. Araújo Costa»;

- Apresenta quatro imagens do referido arranjo urbanístico e que aparentam ser desenhadas por computador;

- Contém o brasão e o nome do respetivo município.

d) Quanto ao terceiro *outdoor*:

- Tem o título «Estratégia local de habitação. Custos controlados | Arrendamento acessível»;

- Apresenta três imagens de edifícios, cada uma com um título («*Habitação Social para a População do Núcleo Precário*», «*Reforço da Oferta de Habitação Social*», «*Reabilitação/beneficiação do Parque de Habitação Social*») e um texto («*Criação de oferta habitacional de 21 fogos. Tipologias de habitação de T1 a T5.*», «*Aquisição de 30 fogos para arrendamento acessível ou venda a custos controlados.*», «*Reabilitação/beneficiação de 8 fogos, do parque habitacional social, obras relativas a insegurança e insalubridade das habitações.*», respetivamente);

- Indica a «*Estimativa de investimento*»;

- Contém o brasão e o nome do respetivo município, bem como a referência a «*Com o Apoio de: IHRU Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana*».

e) Quanto ao primeiro *outdoor*, afigura-se ser de considerar que a informação constante da divulgação é de utilidade imediata para os destinatários do programa, nomeadamente para se identificarem como possíveis beneficiários, conhecerem o elenco dos benefícios a que podem aceder e saberem onde se dirigir para se inscreverem e obterem maior detalhe, pelo que, não sendo acompanhada de textos ou imagens promocionais e visando dotar os destinatários



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

imediatamente de instrumentos para a resolução de um problema reconhecidamente grave de habitação, o conteúdo e a forma desta publicidade institucional são proporcionais ao objetivo de fruição do programa pelos cidadãos, recaindo na exceção à proibição.

f) Já o mesmo não sucede com os outros dois *outdoors*, uma vez que apenas se referem a obras futuras (um «*em fase de concurso público*» e outro «*serve como preparação*»), que os cidadãos não podem fruir no imediato, inexistindo, por isso, qualquer premência na sua comunicação em período eleitoral que leve a excepcionar a respetiva publicidade institucional da regra geral de proibição legal.

g) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo lançar concursos públicos para arranjos urbanísticos e encetar parcerias institucionais para a sua estratégia de habitação; contudo, a sua divulgação, tal como foi feita, não tem qualquer conteúdo que seja de «*grave e urgente necessidade pública*» que imponha que a publicação devesse ser feita (ou manter-se), impreterivelmente, em período eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.

h) Deste modo, o segundo e o terceiro *outdoors*:

- Não só violam objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que correspondem ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, «*impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais*»,



potenciando a associação da imagem positiva transmitida nas publicações à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

i) Note-se que não pode colher o argumento da visada de que os *outdoors* já tinham sido colocados em data anterior à sua proibição e por isso não violam a lei, porquanto é obrigação da Câmara Municipal retirar toda a publicidade institucional que não seja de grave e urgente necessidade pública aquando da marcação da eleição e, não o fazendo, comete a infração por omissão (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2017).

j) No decurso do período para o mesmo ato eleitoral, não foram realizadas outras queixas contra a visada.

k) Consultado o Mapa Oficial n.º 1-B/2021, da CNE, e a Lista dos Eleitos das Autarquias Locais AL'2021, da SGMAL, bem como o *site* da autarquia, verifica-se que o então presidente da Câmara Municipal se mantém em funções.

6. Face ao que antecede, a Comissão delibera:

a) Arquivar o processo na parte relativa ao *outdoor* acerca do “Programa de apoio à fixação de jovens no concelho”, por consistir em publicidade institucional não proibida;

b) Quanto aos *outdoors* relativos a “Arranjo urbanístico” e a “Estratégia local de habitação”, remeter certidão com os elementos do presente processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução dos processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/786 - Cidadão | CM Calheta (Madeira) | Publicidade Institucional (discurso por parte do Presidente da CM)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi apresentada uma participação por um cidadão contra a Câmara Municipal da Calheta (Madeira), relativa a uma *«partilha na página do referido município de publicações [...], onde o candidato faz promessas para o próximo mandato e tece considerações elogiosas ao seu trabalho: "O presidente da Câmara Municipal da Calheta quer continuar a proporcionar oportunidades aos jovens do concelho, mantendo não só os programas atualmente em vigor, mas também criando novas ferramentas para que estes se possam fixar no concelho. Palavras proferidas por Carlos Teles, esta tarde, no VI Encontro Municipal de Juventude."»*, juntando link para a publicação participada.

2. Notificada para se pronunciar, a visada respondeu, em resumo:

a) Não teve intenção de *«promover qualquer atividade de propaganda, mas sim, dar a conhecer a efetiva atividade institucional do Município, no âmbito das suas atribuições próprias, e a sua continuidade no mandato ainda a decorrer»*;

b) *«O Encontro Municipal de Juventude é um evento que, em todas as suas edições, num total de seis até à data, foi sempre divulgado de igual forma, através da página institucional do Município»*;

c) A publicação participada foi retirada/eliminada.

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), *«[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».

4. As entidades públicas e os seus titulares estão obrigados a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade no decurso dos processos eleitorais, *i.e.*, a partir da marcação da data da eleição (que ocorreu a 08-07-2021), sendo-lhes vedado que pratiquem atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, sob pena de violação dos deveres previstos no artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), e, conseqüentemente, de comissão do crime punido nos termos do artigo 172.º da mesma Lei.

4.1. Decorrente dos deveres de neutralidade e imparcialidade referidos, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde 08-07-2021, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, sob pena de comissão da infração contraordenacional punida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei. Assim, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional, em <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>).

5. Na situação em análise, verifica-se o seguinte:

a) A 27-08-2021, a Câmara Municipal da Calheta promoveu, na sua página de Facebook, uma publicação, através da qual partilhou uma notícia do JM-Madeira com o título “Carlos Teles deixa promessa aos jovens da Calheta”.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

b) Nessa partilha, adicionou o texto «*O presidente da Câmara Municipal da Calheta quer continuar a proporcionar oportunidades aos jovens do concelho, mantendo não só os programas atualmente em vigor, mas também criando novas ferramentas para que estes se possam fixar no concelho. Palavras proferidas por Carlos Teles, esta tarde, no VI Encontro Municipal de Juventude. Fonte: JM-Madeira. Data: 27-08-2021*».

c) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo realizar o Encontro Municipal de Juventude e divulgá-lo para efeitos de inscrições e assistência pelo público; contudo a divulgação de eventos passados e do discurso do respetivo presidente não tem qualquer conteúdo que seja de «grave e urgente necessidade pública» que imponha que a publicação devesse ser feita, impreterivelmente, em período eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.

d) Adicionalmente, as declarações constantes da publicação contêm elogio à obra realizada («*continuar a proporcionar oportunidades aos jovens do concelho, mantendo [...] os programas atualmente em vigor*») e promessa de obras futuras («*continuar [...] criando novas ferramentas para que estes se possam fixar no concelho*»).

e) Deste modo, a publicação:

- Não só viola objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que corresponde ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, «*impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais*», potenciando a associação da



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

imagem positiva transmitida nas publicações à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

f) No que respeita à eliminação da publicação participada após notificação pela CNE para se pronunciar, a mesma poderá ser tida em conta na determinação da medida da coima, se a entidade instrutora e decisora assim vier a entender.

g) No decurso do período para o mesmo ato eleitoral, foi realizada outra queixa contra a visada (AL.P-PP/2021/972), não relacionada com publicidade institucional.

h) Consultado o Mapa Oficial nº 1-B/2021, da CNE, e a Lista dos Eleitos das Autarquias Locais AL'2021, da SGMAI, bem como o *site* da autarquia, verifica-se que o então presidente da Câmara Municipal se mantém em funções.

6. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão com os elementos do presente processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução dos processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/1098 - Cidadão | JF Pontével (Cartaxo) | Publicidade institucional (publicação no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi apresentada uma participação por um cidadão contra a Junta de Freguesia de Pontével, relativa a publicidade institucional proibida, pelo seguinte: «A Junta de



freguesia colocou, no centro da vila, em pleno período de campanha eleitoral um Outdoor com um ante-projeto para a construção de um parque para a freguesia - Intitulado "FUTURO PARQUE DE S. GENS"», tendo, após solicitação dos Serviços de Apoio da CNE, remetido link para uma página de Facebook que partilhou fotografias do outdoor participado.

2. Notificada para se pronunciar, a visada respondeu, em resumo:

a) *«o outdoor em causa foi afixado fora do período a que se refere o artigo 10.º da Lei 72-A/2015 de 23 de Julho, ou seja, antes da publicação do decreto que determinou a data de realização das eleições autárquicas. Motivo por que não pode, de todo, ser considerado publicidade institucional durante o período de campanha eleitoral»;*

b) *a «ligação para o link de facebook, não foi da Junta de Freguesia, mas sim da Freguesia de Pontével, autarquia local da qual a Junta é um mero órgão, in casu, o órgão executivo, como muito bem saberá».*

3. De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais, a qual é colocada em causa, nomeadamente, pelo incumprimento dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e pela realização de publicidade institucional proibida, sendo que, nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019), *«[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa».*

4. As entidades públicas e os seus titulares estão obrigados a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade no decurso dos processos eleitorais, *i.e.*, a partir da marcação da data da eleição (que ocorreu a 08-07-2021), sendo-lhes vedado que pratiquem atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, sob pena de violação dos deveres previstos no artigo 41.º da Lei Eleitoral dos



Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), e, conseqüentemente, de comissão do crime punido nos termos do artigo 172.º da mesma Lei.

4.1. Decorrente dos deveres de neutralidade e imparcialidade referidos, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde 08-07-2021, é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, sob pena de comissão da infração contraordenacional punida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da mesma Lei. Assim, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional, em <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>).

5. Na situação em análise, verifica-se o seguinte:

a) Em data incerta, foi afixado um *outdoor* pela Junta de Freguesia de Pontével, que constitui publicidade institucional, o qual:

- Tem o título «*Futuro Parque de São Gens*»;

- Contém a nota «*Ante-Projecto da Junta de Freguesia de Pontével*»;

- Apresenta a planta de um projeto, acompanhada de legenda com os diversos pontos relevantes do parque a edificar (p.ex., acesso, ecoponto, estacionamento, etc.).

b) Os órgãos das autarquias locais têm o poder e o dever de cumprir as atribuições que lhe são confiadas, pelo que não é exigida inatividade, podendo realizar o projeto para um parque; contudo, a sua divulgação não tem qualquer conteúdo que seja de «*grave e urgente necessidade pública*» que imponha que a publicação devesse ser feita (ou manter-se), impreterivelmente, em período



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

eleitoral e que, por esse motivo, recaia na exceção à proibição de publicidade institucional nessa fase, até porque outra interpretação levaria ao esvaziamento da proibição, considerando a amplitude das atribuições legais das autarquias locais.

c) Adicionalmente, o texto constante da publicação contém promessa de obra futura («*Futuro Parque*», «*Ante-Projecto*»).

d) Relativamente à publicação no Facebook indicada pelo participante, não foi possível aferir quem procede à gestão da respetiva página, servindo a mesma, para efeitos do presente processo, apenas para comprovar a existência e conteúdo do *outdoor*.

e) Note-se que não pode colher o argumento da visada de que o *outdoor* já tinha sido colocado em data anterior à sua proibição e por isso não violam a lei, porquanto é obrigação da Junta de Freguesia retirar toda a publicidade institucional que não seja de grave e urgente necessidade pública aquando da marcação da eleição e, não o fazendo, comete a infração por omissão (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2017).

f) Deste modo, o *outdoor*:

- Não só viola objetivamente a proibição de publicidade institucional, por o seu conteúdo não ser de grave e urgente necessidade pública que imponha uma premência na sua divulgação,

- Mas acresce que corresponde ao que a lei pretende resolver com essa proibição: por um lado, «*impedir que, em período eleitoral, a promoção [pelas entidades públicas] de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais*», potenciando a associação da imagem positiva transmitida nas publicações à força política que sustenta, à data, os titulares do cargo, e, por outro lado, evitar que existam interferências



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

g) No decurso do período para o mesmo ato eleitoral, não foram realizadas outras queixas contra a visada.

h) Consultado o Mapa Oficial nº 1-B/2021, da CNE, e a Lista dos Eleitos das Autarquias Locais AL'2021, da SGMAI, bem como o *site* da autarquia, verifica-se que o então presidente da Junta de Freguesia se mantém em funções.

6. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão com os elementos do presente processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução dos processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

2.03 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional” (grupo II):

A Comissão, teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/396, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, foram apresentadas várias participações relativas a publicidade institucional proibida e à violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade das entidades públicas.

2. Na presente informação, encontra-se o enquadramento legal devido à apreciação dos processos que se encontram no quadro anexo.

3. A apreciação concreta de cada um dos processos referidos encontra-se no quadro anexo à presente informação.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições é, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

5. No âmbito da competência que lhe é cometida, o Tribunal Constitucional tem reconhecido que *«[a] CNE atua, pois na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas, da neutralidade das entidades públicas (...) destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral»* (Acórdãos Tribunal Constitucional n.º 461/2017 e n.º 545/2017), desempenhando *« (...) um papel central de “guardião da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa»* (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019).

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

6. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).

7. O que a observância dos deveres de neutralidade e de imparcialidade em período eleitoral impõe é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas funções *«(...) uma posição equidistante face às forças políticas e, (...) se abstenham de interferir ou influenciar o processo eleitoral»* (in Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Anotada e Comentada por Jorge Miguéis e outros, edição ICNM/CNE)».



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

8. Com efeito, impõe-se que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e assegurar a objetividade no exercício da função.

9. Na medida em que é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos.

10. Não obstante, a observância dos princípios da neutralidade e da imparcialidade impõe-lhes que mantenham uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos.

11. É em concretização deste princípio que o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de *«publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços»*, durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo e que termina com a realização do ato eleitoral ou referendário, *«salvo em caso de grave e urgente necessidade pública»* (Acórdão TC 696/2021).

12. Nos termos daquela norma estão, em regra, *«proibidos todos os atos de comunicação que visem direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio não revistam gravidade ou urgência.»* (cf. Nota Informativa CNE Publicidade Institucional, p. 4).

Tal proibição emerge e assenta nos especiais deveres de neutralidade imparcialidade dos órgãos de entidades públicas e respetivos titulares, vedando-lhes o acesso à utilização de meios públicos e à divulgação de informação apta a



favorecer uma candidatura em detrimento das demais, assim introduzindo um fator de desequilíbrio entre as candidaturas.

13. Neste sentido, é elucidativo o Acórdão TC n.º 586/2017 quando afirma que tal “garantia de igualdade demanda que os titulares de entidades públicas, mormente os que se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício dessas funções, afetar os recursos e estruturas da instituição à prossecução dos interesses da campanha em curso (...).”

14. Acresce que, para efeitos da proibição legal, é irrelevante se os materiais publicitários foram encomendados, produzidos ou colocados antes da publicação do decreto que marque a data da eleição, devendo a entidade pública abster-se de usar tais materiais desde esta publicação e até ao termo do dia da eleição. Defender o contrário tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. “Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático.” (Cf. Acórdãos TC n.ºs 545/2017 e 591/2017).

15. No fundo, a lei pretende impedir que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas “*de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar*” (cf. Acórdão TC n.º 545/2017). E continua, o mesmo aresto: “*Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, al. b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.*”

16. Assim, apenas é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

por si disponibilizados, quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições, numa situação de grave e urgente necessidade pública.

17. Em geral, encontram-se proibidos todos os atos de comunicação que visem, direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio, não revistam gravidade ou urgência.

18. Entende-se que a publicidade institucional de entidades públicas integra os seguintes elementos: consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos; é realizada por entidades públicas; é financiada por recursos públicos, pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados, tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público; utiliza linguagem identificada com a atividade publicitária; pode ser concretizada mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.

19. No que diz respeito aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública.

20. Constitui entendimento da Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º não têm necessariamente carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada da proibição a publicidade institucional quer corresponda a necessidade pública urgente,



mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

21. Assim, é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados, quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições.

22. Encontram-se nestas situações aceitáveis, por exemplo, anúncios de festividades tradicionais com caráter regular ou informação relativa a atividades sazonais para certas camadas da população, campanhas para a promoção da saúde e a prevenção da doença, etc.

23. Não se encontram abrangidos pela proibição comunicações informativas e sem caráter promocional, como sejam avisos e anúncios sobre condicionamentos de trânsito e similares ou com indicações sobre alterações das condições de funcionamento de serviços (mudanças de horário ou de instalações, etc.)

24. Tais comunicações, porém, não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos encomiásticos ou de natureza promocional, devendo cingir-se aos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

25. Sobre o conteúdo destas publicações meramente informativas, pronunciou-se o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 186/2024, referindo que “T *«[f]ruto da natural ambiguidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do candidato que a realizou.»* O que releva para efeito da proibição de realização de publicidade institucional é *«a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

foi feito por uns e o que os outros só podem especular que teriam feito (...) sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço (...)», sendo «por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação (...)».

26. A violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade constitui crime nos termos do artigo 129.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República.

27. A violação do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, é punida com coima nos termos do artigo 12.º do mesmo diploma legal.

28. Tal como proferido pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 678/2021, «[a] proibir a publicidade a “atos, programas, obras ou serviços, o n.º 4 do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, tem em vista afastar atos de divulgação que, as mais das vezes, serão abertos à interpretação dos destinatários. Fruto da natural ambiguidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do candidato que a realizou. É a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que outros só podem especular que teriam feito – que a lei pretende afastar, sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço. É por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação – a conduta só seria justificada perante a urgente necessidade pública (...) ou o estrito cumprimento de um dever legal de divulgação ...»

29. Com este imperativo legal procura-se garantir, por um lado, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e, por outro lado, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

30. Tal imperativo legal visa, igualmente, promover a «separação clara entre o património das entidades públicas e os recursos utilizados pelos concorrentes às eleições», isto é, «a garantia da igualdade demanda que os titulares das entidades públicas, mormente os que se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício dessas funções, afetar os recursos e estruturas da instituição à prossecução dos interesses da campanha em curso.» (cf. Nota Informativa CNE Publicidade Institucional 2021, p. 2).» -----

No âmbito do presente ponto da ordem de trabalhos a Comissão tomou as deliberações que seguem. -----

- AL.P-PP/2021/515 - Cidadã | JF Briteiros Santo Estêvão e Donim (Guimarães) | Publicidade institucional (publicações no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, uma cidadã apresentou uma participação contra a Junta de Freguesia de Briteiros Santo Estêvão e Donim (Guimarães) relativa a publicidade institucional.

2. Na participação apresentada, estão em causa publicações promovidas na página da Junta de Freguesia de Briteiros Santo Estêvão e Donim na rede social Facebook:

- a) Publicação, com a data de 3 de agosto de 2021, relativa à oferta de materiais escolares;
- b) Publicação, com a data de 27 de julho de 2021, relativa à cerimónia de inauguração da primeira fase do projeto de construção novo do cemitério de Santo Estevão de Briteiros.

Da participação ainda consta uma terceira publicação não sendo possível aferir a data da sua publicação.

3. O Presidente da Junta de Freguesia de Briteiros Santo Estêvão e Donim foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, tendo



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

vindo alegar, em síntese, que as publicações em causa são meramente informativas.

4. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, “*exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local*”. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.

5. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).

6. Em concretização deste princípio que o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo e que termina com a realização do ato eleitoral ou referendário, «salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

7. Constitui entendimento da Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º não têm necessariamente carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada da proibição a publicidade institucional quer corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

8. A eleição dos órgãos das autarquias locais foi marcada no dia 07 de julho, através do Decreto n.º 18-A/2021, estando desde esta data proibida a realização de publicidade institucional nos termos do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

9. Analisadas as publicações participadas, verifica-se que duas delas são posteriores à data da marcação da eleição, não correspondem a nenhuma necessidade pública grave ou urgente, nem veiculam, contrariamente ao alegado pelo Presidente da Junta de Freguesia em sede de pronúncia, informação meramente informativa necessária à fruição de um serviço.

10. Assim, de todo o exposto, resulta que as referidas publicações integram a proibição constante no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, pois não correspondem a nenhuma das exceções previstas na parte final daquela norma.

11. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter a certidão dos elementos do processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/688 - PS | CM Castro Marim | Publicidade institucional (Outdoors)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, o PS apresentou uma participação contra a Câmara Municipal de Castro Marim relativa a publicidade institucional.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2. Da participação apresentada constam imagens de 5 outdoors relativos a obras futuras ou em curso da autarquia. (ex: a) Outdoor - AlturaNorte.jpg: *“PLANO PORMENOR N.º 1 de Altura +Habitação +Infraestruturas +Lotes*

Novo Acesso ao Centro Escolar de Altura Investimento Total: 2.179.128,22 € Participação Privada: 705.217,1 € (Infraestruturas) Prazo de Execução 2021”, com o Logotipo da CM Castro Marim;

b) Outdoor – Cruzamento Praia Verde.jpg: *“Pedalar Dá Mais Vida. CICLOVIA Castro Marim – Altura (1.ª fase) TRIÂNGULO VAERDE Prazo de Execução: 9 meses Cofinanciado por: Logótipos da CM Castro Marim, CRESC ALGARVE 2020, PORTUGAL 2020 e União Europeia Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional”*.

3. Notificado para se pronunciar o Presidente da Câmara Municipal de Castro Marim, veio dizer em síntese, que os outdoors em causa foram colocados antes da campanha eleitoral e, na sua maioria, foram colocados e mantidos em cumprimento das obrigações de publicidade resultantes de candidaturas a fundos europeus no âmbito do Portugal 2020.

4. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, *“exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local”*. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.

5. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

6. Em concretização deste princípio o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo e que termina com a realização do ato eleitoral ou referendário, «salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

7. Tal proibição emerge e assenta nos especiais deveres de neutralidade imparcialidade dos órgãos de entidades públicas e respetivos titulares, vedando-lhes o acesso à utilização de meios públicos e à divulgação de informação apta a favorecer uma candidatura em detrimento das demais, assim introduzindo um fator de desequilíbrio entre as candidaturas.

8. Acresce que, para efeitos da proibição legal, é irrelevante se os materiais publicitários foram encomendados, produzidos ou colocados antes da publicação do decreto que marque a data da eleição, devendo a entidade pública abster-se de usar tais materiais desde esta publicação e até ao termo do dia da eleição. Defender o contrário tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. *“Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático.”* (Cf. Acórdãos TC n.ºs 545/2017 e 591/2017).

9. No fundo, a lei pretende impedir que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas *“de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar”* (cf. Acórdão TC n.º 545/2017). E continua, o mesmo aresto: *“Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, al. b), da Constituição), as prerrogativas de*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.”

10. Assim, apenas é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados, quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições, numa situação de grave e urgente necessidade pública.

11. Em geral, encontram-se proibidos todos os atos de comunicação que visem, direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio, não revistam gravidade ou urgência.

12. Analisados os elementos de prova remetidos, resulta que dos 5 outdoors participados 4 deles respeitam a obras com financiamento comunitário estando sujeitas, pelas regras das candidaturas, que seja dado conhecimento. Não obstante, verifica-se que o conteúdo dos outdoors participados excede o mero cumprimento da obrigação de publicitação dos apoios comunitários, sobressaindo, pelo contrário, a obra em si e os benefícios e melhorias que resultam das mesmas, nem correspondem a nenhuma grave e urgente necessidade pública.

13. Ademais, logo que publicado o decreto que fixa a data da eleição, incumbe ao titular do órgão do Estado ou da Administração Pública, por sua iniciativa, determinar a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços e/ou suspender a produção e divulgação de formas de publicidade institucional até ao dia da eleição sob pena de, não o fazendo, violar a norma por omissão, como refere o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 545/2017 “(...)Daí que o dever imposto no referido preceito, em conjugação com o dever geral



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

estatuído no artigo 41.º da LEOAL, possa ser violado tanto por ação como por omissão, designadamente quanto o titular do órgão do Estado ou da Administração Pública não determine, logo que publicado o Decreto que marca a data para as eleições, a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços, nem proceda à suspensão da produção e/ou divulgação de formas de publicidade institucional até ao decurso do período eleitoral, salvaguardada a exceção de urgência admitida pela parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-B/2015.”

14. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter a certidão dos elementos do processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/700 - GCE "Movimento Para Todos (Mov.PT)" | CM Idanha-a-Nova | Publicidade Institucional (publicações no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, o GCE "Movimento Para Todos (Mov.PT)" apresentou uma participação contra a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova relativa a publicidade institucional.

2. Da participação apresentada constam diversas publicações de atos, programas, obras e serviços promovidas pela autarquia na sua página na rede social Facebook, após a marcação da data da eleição (ex: Publicação de 29 de julho - "A Câmara Municipal de Idanha-a-Nova celebrou um protocolo (...) com vista a apoiar a requalificação da Capela de São Sebastião, em Medelim. O protocolo prevê uma comparticipação financeira no valor de 47, 7 mil euros. Tendo sido assinado no dia 26 de



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

julho, entre o presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, Armindo Jacinto, (...). As obras visam a requalificação da Capela (...), no sentido de potenciar o património (...).”; Publicação de 12 de agosto - “Câmara de Idanha-a-Nova atribui apoio financeiro a 42 associações. No âmbito das políticas de apoio ao associativismo, a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova está a celebrar protocolos de atribuição de apoio financeiro com as coletividades do concelho, no valor de 495 mil euros. (...). Estes protocolos preveem a atribuição de apoio financeiro ao associativismo cultural, recreativo e desportivo, com vista a proporcionar meios de desenvolvimento dos seus planos de atividades. (...).”

3. O Presidente da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, tendo repudiado as acusações feitas pelo Mov.PT e solicitado o arquivamento do processo.

4. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, “*exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local*”. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.

5. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impede sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).

6. Em concretização deste princípio que o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «*publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços*», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

da eleição ou do referendo e que termina com a realização do ato eleitoral ou referendário, «*salvo em caso de grave e urgente necessidade pública*» (Acórdão TC 696/2021).

7. A eleição dos órgãos das autarquias locais foi marcada no dia 07 de julho, através do Decreto n.º 18-A/2021, estando desde esta data proibida a realização de publicidade institucional nos termos do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

8. As publicações em causa constituem uma forma de publicidade institucional proibida, visto terem sido promovidas após a marcação da data da eleição e não corresponderem a nenhuma necessidade pública grave ou urgente.

9. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter a certidão dos elementos do processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/768 - PS | JF Gafanha da Encarnação, JF Gafanha da Nazaré, JF Ílhavo (São Salvador) e CM Ílhavo | Publicidade Institucional (publicações nas páginas oficiais das JF e CM no Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, o PS apresentou uma participação contra a Junta de Freguesia de Gafanha da Encarnação, a Junta de Freguesia da Gafanha da Nazaré, a Junta de Freguesia de Ílhavo (São Salvador) e a Câmara Municipal de Ílhavo relativa a publicidade institucional.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2. Da participação apresentada constam diversas publicações de atos, programas, obras e serviços promovidas pelas visadas nas respetivas páginas na rede social Facebook, após a marcação da data da eleição (ex. Publicação na página do Município de Ílhavo, de 3 de setembro – *“A requalificação do Largo do Cruzeiro, (...) está praticamente concluída e pronta a ser usufruída. 8...)* Esta requalificação teve um investimento municipal de 219.500,00 euros (...). Uma importante intervenção de regeneração urbana que promove a qualidade de vida e o bem-estar da comunidade.”; Publicação na página da Freguesia de Gafanha da Encarnação, de 15 de agosto – *“A Gafanha da Encarnação tem disponível mais um equipamento desportivo que proporcionar á excelentes momentos de desporto e divertimento. Melhorámos as condições do Parque de Merendas, a escassos metros do anterior, quer em termos de segurança quer com novas mesas e equipamentos. (...) Obrigado Câmara Municipal de Ílhavo pela resposta rápida na requalificação do espaço. (...)”*; Publicação na página da Gafanha da Nazaré, de 31 de agosto, *“Continuamos a trabalhar em prol do ambiente.”*; Publicação na página da Freguesia de S. Salvador – Ílhavo, de 24 de agosto, *“A ligação da Via da Barquinha (...) está em fase de acabamentos. Esta obra realizada sobre o Caminho de Pé Posto é executada no âmbito do protocolo de apoio financeiro 2021, sob proposta da Junta de Freguesia à CMI. Continuamos a valorizar as “coisas boas que são tão nossas”*).

3. Tendo sido os visados notificados para se pronunciarem sobre o teor da participação, apresentaram resposta alegando em síntese que nenhuma das publicações participadas violam as disposições legais em vigor sobre publicidade institucional.

4. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, *“exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local”*. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

5. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).

6. Em concretização deste princípio que o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «*publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços*», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo e que termina com a realização do ato eleitoral ou referendário, «*salvo em caso de grave e urgente necessidade pública*» (Acórdão TC 696/2021).

7. Constitui entendimento da Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º não têm necessariamente caráter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada da proibição a publicidade institucional quer corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

8. A eleição dos órgãos das autarquias locais foi marcada no dia 07 de julho, através do Decreto n.º 18-A/2021, estando desde esta data proibida a realização de publicidade institucional nos termos do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

9. Analisada as publicações em causa verifica-se que constituem uma forma de publicidade institucional proibida, visto sido promovidas após a marcação da data da eleição e não corresponderem a nenhuma necessidade pública grave ou urgente.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

10. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter a certidão dos elementos do processo ao Ministério Público a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- AL.P-PP/2021/1084 - CDU | Presidente da JF São João de Negrilhos (Aljustrel) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicação de faturas da JF na sua página pessoal de Facebook)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, a CDU apresentou uma participação contra o Presidente da Junta de Freguesia de São João de Negrilhos (Aljustrel) por este ter promovido na sua página pessoal na rede social Facebook, no último dia da campanha eleitoral, uma publicação “*na qual utilizou várias fotografias de algumas faturas relativas aos anteriores mandatos da CDU entre 2005 e 2013*”.

2. O Presidente da Junta de Freguesia de São João de Negrilhos foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, não tendo, até à presente data, apresentado resposta.

3. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, “exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local”. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).
5. Com este imperativo legal procura-se garantir, por um lado, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e, por outro lado, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.
6. Daí decorre que, nessa qualidade, devem os titulares dos órgãos de todas as entidades públicas observar rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas devendo abster-se de intervir direta ou indiretamente na campanha eleitoral e, nesse sentido, de praticar quaisquer atos que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem das demais.
7. Na situação em análise verifica-se que na página pessoal de Rui Faustino na rede social Facebook, foi divulgada uma publicação, no último dia da campanha eleitoral, contendo fotos de vários documentos, designadamente faturas respeitantes a despesas efetuadas no decorrer dos anteriores mandatos da CDU entre 2005 e 2013.
8. Ora, embora se trate de uma página pessoal, é irrefutável que a utilização das imagens daqueles documentos pelo visado, a que teve acesso por via do cargo público que ocupa, com vista a atingir a imagem de uma força política que apresenta candidatura à eleição em curso, interfere diretamente na campanha eleitoral criando desigualdade entre as diferentes candidaturas, precisamente o que o artigo 41.º da LEOAL pretende evitar, punindo com sanção penal a sua violação.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

9. Face ao que antecede, a Comissão delibera recomendar o Presidente da Junta de Freguesia de São João de Negrilhos (Aljustrel) para que se abstenha, em futuros atos eleitorais, de utilizar, nas suas atividades de propaganda política, informação e/ou imagens que obtenha por via do seu cargo público e a que outros candidatos não acedam com a mesma facilidade, por esse desequilíbrio entre as candidaturas poder ser percecionado como colocando em causa o cumprimento dos deveres de neutralidade e imparcialidade a que estão obrigados nos termos do artigo 41.º da LEOAL.» -----

2.04 - Processos relativos a “Neutralidade e Imparcialidade/Publicidade Institucional” (grupo III):

A Comissão, teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/390, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais realizada a 26 de setembro de 2021, foram apresentadas várias participações visando entidades públicas relativas a alegadas violações da neutralidade e imparcialidade bem como alegados atos de publicidade institucional proibida.
2. Na presente Informação procede-se ao respetivo enquadramento legal devido para melhor apreciação dos processos que se encontram no quadro que consta em anexo.
3. A apreciação concreta de cada um dos processos, e respetiva proposta de deliberação, encontram-se no quadro anexo à presente Informação, que dela faz parte integrante.

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências



relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

5. No âmbito da competência que lhe é cometida, o Tribunal Constitucional tem reconhecido que «[a] CNE atua, pois na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas, da neutralidade das entidades públicas (...) destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral» (Acórdãos Tribunal Constitucional n.º 461/2017 e n.º 545/2017), desempenhando « (...) um papel central de “guardião da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019).

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

A. Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

6. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. artigo 38.º da mesma lei eleitoral), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

7. A consagração legal dos deveres de neutralidade e imparcialidade decorre da necessidade de garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas, devendo a eleição ser realizada de modo a permitir uma escolha efetiva e democrática. Assim, é necessário que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objetividade da função.

8. O cumprimento dos deveres de neutralidade e imparcialidade significa:



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- i. Atuar com total objetividade, sem se deixar influenciar por considerações de ordem subjetiva pessoal ou interesses estranhos ao interesse público;
- ii. Prosseguir em exclusivo o interesse público, estando impedida a prossecução de outros interesses que não sejam os interesses públicos postos por lei a seu cargo;
- iii. Total isenção na prossecução do interesse público de forma a garantir o exercício desinteressado das respetivas funções;
- iv. Independência perante os candidatos e os interesses das candidaturas, bem como de outros grupos de pressão ou interesses privados.

9. Na medida em que é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos.

10. Para além dos comportamentos ou expressões que diretamente apoiem ou ataquem candidaturas, a CNE tem considerado violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade a inserção nas declarações de titulares de cargos públicos de promessas eleitorais ou considerações de carácter programático e comportamentos inovadores que não respondam a necessidades efetivas e imprevistas do serviço público.

11. A violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade constitui crime previsto e punido no artigo 172.º da LEOAL, com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias.

B. Publicidade Institucional

12. É em concretização do princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas que o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «*publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços*», durante o período



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, «(...) salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (cf. Acórdão TC 696/2021).

13. Nos termos daquela norma estão, em regra, *«proibidos todos os atos de comunicação que visem direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio não revistam gravidade ou urgência.»* (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional – AL 2021, pp. 4, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-institucional.pdf).

14. Entende-se que a publicidade institucional de entidades públicas integra os seguintes elementos: consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos; é realizada por entidades públicas; é financiada por recursos públicos, pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados, tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público; utiliza linguagem identificada com a atividade publicitária; pode ser concretizada mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.

15. Assim, *«(...) a proibição de publicidade institucional, enquanto emanção dos princípios da neutralidade e imparcialidade, tem como objetivo não permitir que as entidades públicas utilizem os meios que estão ao seu dispor, a favor de uma determinada candidatura em detrimento das demais, por forma a não violarem o princípio da igualdade da igualdade de oportunidades das candidaturas»* (cf. Acórdão do TC n.º 696/2021).

16. Tal imperativo legal visa, igualmente, promover a *«separação clara entre o património das entidades públicas e os recursos utilizados pelos concorrentes às eleições»*,



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

isto é, «a garantia da igualdade demanda que os titulares das entidades públicas, mormente os que se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício dessas funções, afetar os recursos e estruturas da instituição à prossecução dos interesses da campanha em curso.» (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional – AL 2021, pp. 2, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-institucional.pdf).

17. No que diz respeito aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública, conforme refere a jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 68/2023): «[o]s limites do conceito de publicidade institucional têm vindo a ser apurados pela jurisprudência constitucional, podendo uma sua síntese ser compulsada no Acórdão n.º 764/2021: esta publicidade abrange «todos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública (como imprensas municipais ou departamentos internos de comunicação)» (cfr. Acórdão n.º 461/2017, ponto 8), bem como «a página oficial do Facebook» da entidade em causa (cfr. os Acórdãos n.º 591/2017, ponto 9, n.º 100/2019, ponto 10).»

18. Constitui entendimento da CNE que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º não têm necessariamente carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada da proibição a publicidade institucional quer corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

19. Assim, é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados, quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições. Encontram-se nestas situações aceitáveis, por exemplo, anúncios de festividades tradicionais com carácter regular ou informação relativa a atividades sazonais para certas camadas da população, campanhas para a promoção da saúde e a prevenção da doença, etc.

20. Não se encontram abrangidos pela proibição comunicações informativas e sem carácter promocional, como sejam avisos e anúncios sobre condicionamentos de trânsito e similares ou com indicações sobre alterações das condições de funcionamento de serviços (mudanças de horário ou de instalações, etc.). Tais comunicações, porém, não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos encomiásticos ou de natureza promocional, devendo cingir-se aos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

21. Sobre o conteúdo destas publicações meramente informativas, pronunciou-se o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 186/2024, referindo que *«[f]ruto da natural ambiguidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do candidato que a realizou.»* O que releva para efeito da proibição de realização de publicidade institucional é *«(...) a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que os outros só podem especular que teriam feito (...) sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço (...), sendo «(...) por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação (...).»*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

22. Cumpre ainda notar que, conforme é entendimento desta Comissão, secundando pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, «(...) para efeitos da proibição legal, é irrelevante se os materiais publicitários foram encomendados, produzidos ou colocados antes da publicação do decreto que marque a data da eleição, devendo a entidade pública abster-se de usar tais materiais desde esta publicação e até ao termo do dia da eleição. Defender o contrário tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. 'Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático.' (Cfr. Acórdãos TC n.ºs 565/2017 e 591/2017)» (cf. Acórdão n.º 696/2021).

23. Conclui-se, assim, que «[n]o fundo, a lei pretende impedir que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas 'de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar' (cf. Acórdão TC n.º 565/2017). E continua, o mesmo aresto: 'Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113º, n.º 3, ai b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.'» (cf. Acórdão do TC n.º 696/2021).

24. A violação da proibição de publicidade institucional, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, constitui ilícito de mera ordenação social previsto e punido no artigo 12.º do mesmo diploma legal, com coima de € 15 000 a € 75 000.

25. O prazo de prescrição quando se trate de contraordenação a que seja aplicável uma coima de montante máximo igual ou superior a € 49 879,79 é de cinco anos (cf. alínea a) do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro).» -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

No âmbito do presente ponto da ordem de trabalhos a Comissão tomou as deliberações que seguem. -----

**- Processo AL.P-PP/2021/636 - IL | CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A |
Publicidade Institucional (outdoors e vídeos em autocarros)**

Frederico Nunes ausentou-se. -----

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, o partido político Iniciativa Liberal (IL), através do seu Núcleo Territorial de Cascais, veio apresentar queixa visando a empresa pública Cascais Próxima - Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A., por alegada publicidade institucional proibida.

Está em causa uma campanha de publicidade relativa a um serviço de mobilidade de transporte coletivo urbano, no âmbito do sistema *MobiCascais*, em diversos suportes, nomeadamente, através de outdoors, nos ecrãs interiores dos autocarros, e em MUIs em postos de atendimento ao público. Foram remetidos, pelo participante, três fotografias de exemplos de suporte da referida campanha de publicidade institucional, cujo conteúdo é o seguinte:

- Fotografia 1: suporte em *outdoor*; logótipo do *MobiCascais* no canto superior esquerdo; texto “NOVO SERVIÇO MOBICASCAIS”; texto “Viaje sempre em 1.^a classe”; uma imagem de um autocarro/avião; no canto inferior esquerdo o endereço eletrónico “cascais.pt”; no canto inferior direito o logótipo da maca do município de Cascais, “CASCAIS. Tudo começa nas pessoas”.
- Fotografia 2: suporte nos monitores de vídeo do interior dos autocarros; conteúdo é igual ao do cartaz descrito na fotografia 1.
- Fotografia 3: suporte em MUI; ao canto superior esquerdo o logótipo do *MobiCascais*; canto superior direito o endereço eletrónico “cascais.pt”; texto “NOVO SERVIÇOS MOBICASCAIS”; texto “96 AUTOCARROS NOVOS” e



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

“Serviço gratuito”; texto “Atrás de um vem outro”; imagem ilustrativa com fotografia de dois autocarros; no canto inferior direito o logótipo da maca do município de Cascais, “CASCAIS. Tudo começa nas pessoas”.

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, o Presidente da Câmara Municipal de Cascais veio apresentar resposta, defendendo em síntese: a CM de Cascais seria parte ilegítima tendo presente que a empresa CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A. tem personalidade e capacidade jurídica própria; sem prejuízo, refere que a prestação do serviço que se veicula na campanha de publicidade teve início a 25 de maio de 2021 e que, apesar dos quatro meses de disponibilização do serviço, não se considera que tenha decorrido tempo suficiente para a população ser informada dos novos horários, rotas e serviços disponibilizados; mais refere que devido ao facto do serviço publicitado apresentar inovações, e tratando-se de um serviço público essencial para os munícipes de Cascais, a população tem de ser, urgente e inadiavelmente, informados.

3. A empresa pública CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A. não foi notificada para se pronunciar.

4. A CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A. é uma empresa pública municipal, cujo capital social é detido na sua totalidade pelo Município de Cascais (cf. artigo 6.º dos Estatutos, disponível em https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/estatutos_republicacao_e_alteracao_0.pdf), sendo os órgãos sociais designados pela Câmara Municipal de Cascais (cf. artigo 7.º dos Estatutos).

5. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021 de 7 de julho.

6. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania,*



das regiões autónomas e do poder local». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

7. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.

Na decorrência daquele princípio consagrado no artigo 41.º da LEOAL, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «(...) publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços (...)», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, «(...) salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

A violação da proibição de publicidade institucional constitui ilícito de mera ordenação social previsto e punido no artigo 12.º da mesma lei, com coima de € 15 000 a € 75 000.

8. No caso *sub iudice* não é possível retirar outra conclusão que não seja o facto de que campanha de publicidade institucional promovida pela empresa municipal CASCAIS PRÓXIMA, E.M., S.A. viola o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015. Não é demonstrada, quer pela pronúncia apresentada pelo Presidente da CM de Cascais quer pela simples análise do conteúdo dos suportes publicitários que



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

constam das fotos remetidas com a participação, que a referida campanha publicitária se possa enquadrar no conceito de grave e urgente necessidade pública. Isto é, dali não se retira a alegada informação necessária para a fruição dos munícipes, pois, contrariamente ao que é alegado, não consta daquela publicidade quaisquer informações sobre novos horários, rotas e serviços disponibilizados.

Ainda que no conteúdo daqueles suportes não se faça, expressamente, um elogio da atuação da empresa municipal ou do órgão executivo do município, o que releva para efeito da proibição de realização de publicidade institucional, como refere o Tribunal Constitucional, é «(...) a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que os outros só podem especular que teriam feito (...) sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço (...), sendo «(...) por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação (...)» (cf. Acórdão TC n.º 186/2024).

Assim, parece estar afastada a exceção prevista na parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

9. Face a tudo quanto antecede, a Comissão delibera instaurar o respetivo processo de contraordenação à Cascais Próxima - Gestão de Mobilidade, Espaços Urbanos e Energias, E.M., S.A., por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- Processo AL.P-PP/2021/639 - IL | CM Cascais | Publicidade Institucional (projeto "Reinvente o Seu Bairro")



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, o partido político Iniciativa Liberal (IL), através do seu Núcleo Territorial de Cascais, veio apresentar queixa visando a Câmara Municipal de Cascais, por alegada publicidade institucional proibida.

Está em causa a publicitação de um novo programa denominado *Reinvente o seu Bairro*, que, segundo informação disponibilizada nos canais de comunicação do município, é «(...) um programa no âmbito da democracia colaborativa, que disponibiliza recursos para a concretização de projetos cocriados por grupos de munícipes vizinhos, com o intuito de qualificar a zona onde habitam, estudam ou trabalham e de melhorar a vivência desse território».

Argumenta a IL que «1. O “Reinvente o Seu Bairro” é um programa novo da CMC cuja execução poderia ter sido feita em qualquer outro período do ano. No entanto, as ações de formação/sensibilização decorrerão precisamente em período de pré-campanha e/ou em período oficial de campanha para as eleições autárquicas de 2021; 2. Nada neste programa tem caráter de grave e urgente necessidade pública, nem a sua existência advém de qualquer obrigação legal imposta à CMC».

Juntamente com a participação foram remetidos dois *prints*, o primeiro da página com o endereço <https://participa.cascais.pt/pages/60feb4958fab500b283a43e?fbclid=IwAR3xaX8aAwG8zwnWNoW4HqN80XpgPf4>, e um segundo de uma publicação na rede social *Facebook*, numa página denominada *Participa Cascais*, publicação essa datada de 23 de agosto de 2021 às 11h00, que tem por conteúdo uma imagem que tem no seu canto superior esquerdo a menção “PARTICIPA CASCAIS”, ao centro “Reinvente o seu Bairro”, abaixo uma representação gráfica, multicolor, de silhueta urbana (um bairro), no seu canto inferior esquerdo o endereço eletrónico “cascais.pt”; no canto inferior direito o logótipo da marca do município de



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Cascais, “CASCAIS. Tudo começa nas pessoas”, sendo essa imagem acompanhada do seguinte texto descritivo: «*Já conhece o “Reinvente o seu Bairro”?* É o novo projeto de participação que promete mudar a forma como vivemos o nosso espaço urbano. A partir de setembro iremos realizar várias sessões de formação/sensibilização para esclarecimento e apresentação pública do projeto. + info em <https://bit.ly/3fZ4E fz> Parceiros: Frame Colectivo , Colectivo Warehouse , Locals , Oficina #Participação #reinventeoseubairro».

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, o Presidente da CM de Cascais veio apresentar a sua resposta, defendendo, em síntese, que o programa publicitado visa «(...) *aprofunda a participação dos cidadãos no urbanismo tático dos seus bairros, de forma a envolver as pessoas no melhoramento do espaço público de vizinhança, participação essa que foi inclusivamente reivindicada pelos cidadãos*», e que «[t]al programa insere-se nas atribuições municipais nos domínios da promoção do desenvolvimento e ordenamento do território (...)», concluindo assim que «(...) *tratando-se de um programa inserido nas atribuições do Município e cujo conhecimento dos cidadãos é naturalmente essencial, a divulgação do mesmo constitui-se como um dever do Município*». Reivindica ainda que «(...) *a atividade dos Municípios não poderá parar após a publicação do decreto que marque a data das eleições, sob pena de se criarem situações violadoras de direitos fundamentais dos cidadãos em prol de uma alegada igualdade entre os diferentes candidatos que nem se encontra ameaçada*», e que assim, impedir a divulgação do programa «(...) *seria uma clara violação dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da informação, sem qualquer fundamento legal para tal*».

3. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021 de 7 de julho.

4. O Presidente da CM de Cascais à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.

5. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE desempenha um papel central de ‘guardião’ da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

6. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.

Na decorrência daquele princípio consagrado no artigo 41.º da LEOAL, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «(...) publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços (...)», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, «(...) salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

A violação da proibição de publicidade institucional constitui ilícito de mera ordenação social previsto e punido no artigo 12.º da mesma lei, com coima de € 15 000 a € 75 000.

7. Ora, compulsados todos os elementos carreados para o presente processo, só se pode concluir por considerar que estamos perante publicidade institucional proibida pelo n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015. A norma é clara ao estabelecer que é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de programas salvo em caso de grave e urgente necessidade pública.

Assim, não se demonstrou na pronúncia apresentada que aquela publicitação se subsumisse à exceção prevista na parte final daquela norma, ficando também por



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

demonstrar que o lançamento daquela iniciativa, *ex novo*, fosse, em si mesma, uma situação de urgente necessidade pública, atento o período eleitoral em curso.

Contrariamente ao reclamado pelo visado, a atividade dos Municípios pode efetivamente ser limitada quando se encontram em causa valores constitucionais que, em face das circunstâncias, se devem sobrelevar, como o próprio Tribunal Constitucional já referiu em recente jurisprudência no âmbito do processo eleitoral dos órgãos das autarquias locais de 2021: «[n]o fundo, a lei pretende impedir que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas ‘de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar’ (cf. Acórdão TC n.º 565/2017). E continua, o mesmo aresto: ‘Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, ai b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.’» (cf. Acórdão do TC n.º 696/2021).

8. Face a tudo quanto antecede, a Comissão delibera remeter certidão dos elementos do processo ao Ministério Público territorialmente competente, a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

Frederico Nunes reingressou. -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- Processo AL.P-PP/2021/750 - Cidadão | CM Cascais | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (folheto)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma queixa visando o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, por alegada violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Está em causa a distribuição, pela Câmara Municipal de Cascais, de um folheto aos cidadãos que tomaram inoculações da vacina contra a doença COVID-19, assinado por *Carlos Carreiras Presidente CM Cascais*, citando-se aqui a parte em crise: *«Caro concidadão, (...). Para além disso, os efeitos da pandemia ainda se farão sentir durante muitos anos. A luta contra o vírus também tem lugar no plano social e económico. A Câmara de Cascais criou respostas para o apoiar em todas as frentes de guerra. Se necessita de apoio alimentar, o programa “Cartões Solidários” é um garante da dignidade. Se está à procura de emprego, a “Cidade das Profissões” pode ter uma resposta. Se quer dar um novo impulso à sua empresa, a DN Cascais pode ter uma oportunidade. Ou simplesmente contacte a sua Câmara Municipal, ligando grátis o 800 203 186 – Linha Cascais. Reconstruir a nossa comunidade é uma tarefa de cada um de nós. E fazê-lo sem que ninguém fique para trás é uma obrigação moral. É assim que somos em Cascais: Todos por Todos. Tudo por Todos.»*

Argumenta o participante que existe uma associação entre a frase que termina o texto citado - «Todos por Todos. Tudo por Todos» -, com o lema de campanha da coligação Viva Cascais (PPD/PSD.CDS-PP), encabeçada, na sua candidatura ao órgão autárquico câmara municipal, pelo então Presidente da CM de Cascais - «Todos Por Todos, mais do que nunca!».

Foram remetidas, juntamente com a queixa, imagem do folheto em causa e prints de publicações de propaganda da coligação Viva Cascais na rede social *Facebook*.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, o Presidente da CM de Cascais veio responder, defendendo que «[n]ão há, através da brochura em apreço, qualquer intervenção numa campanha eleitoral nem o favorecimento de uma candidatura em detrimento de outra (...)», entendendo que não considerava preenchidos os requisitos do artigo 41.º da LEOAL e, bem assim, não existiria violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade. Sem prejuízo, mais refere que, na sequência de manifestações públicas de críticas, «(...) *foi determina a suspensão da distribuição da brochura constante da participação a que ora se responde*».
3. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021 de 7 de julho.
4. O Presidente da CM de Cascais à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.
5. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local*». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE *desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa*». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.
6. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Assim, é necessário que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objetividade da função. Na medida em que é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos. Nesse sentido, os candidatos titulares de cargos públicos devem tomar os cuidados necessários para que se não confundam as duas qualidades, abstendo-se de propagandear a sua candidatura ou de atacar outras no exercício das suas funções públicas.

A violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade constitui crime previsto e punido no artigo 172.º da LEOAL, com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias.

7. No caso *sub iudice*, apesar de, em sede de pronuncia, ter vindo o Presidente da CM de Cascais informar que a distribuição do referido folheto havia cessado em momento anterior, não pode esta Comissão deixar de formular um juízo de censura sobre os factos descritos. Tendo presente que o texto que consta do folheto perpassa uma imagem positiva da atuação da CM de Cascais, incluindo ainda uma confusão, na parte final, com o lema da candidatura da coligação Viva Cascais, pode tal ser entendido, por qualquer cidadão, como uma intervenção na campanha eleitoral, nas vestes de titular de cargo público, a que é, inclusive, candidato à reeleição.

8. Face ao exposto, a Comissão delibera advertir o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, para que, em futuros atos eleitorais, observe rigorosamente os deveres de neutralidade e imparcialidade a que se encontra adstrito, nos termos do artigo 41.º da LEOAL.» -----

- Processo AL.P-PP/2021/755 - Cidadão | CM Cascais | Publicidade institucional (publicação no Facebook)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou duas queixas visando a Câmara Municipal de Cascais, por alegada publicidade institucional proibida.

Estão em causa duas publicações na rede social *Facebook*, na página denominada Câmara Municipal de Cascais, com o seguinte conteúdo:

- Publicação 1, datada de 3 de setembro de 2021, que tem por conteúdo 6 fotografias, acompanhada do texto em descrição «*Nas Varandas de Cascais há agora mais lugares de estacionamento, melhores acessibilidades – é possível dar a volta ao quarteirão –, construíram-se passeios e calçadas, colocaram-se lancis e procedeu-se à repavimentação do espaço. Foi após o incêndio de 16 de julho de 2020 que se iniciou a requalificação urbana das Varandas de Cascais, por se ter evidenciado nessa altura a necessidade de reordenar este espaço. + info: <https://bit.ly/3n3UuP0>»;*

- Publicação 2, datada de 7 de setembro de 2021, que tem por conteúdo um vídeo com a reportagem sobre o descerrar de uma placa, acompanhado do texto em descrição «*A rotunda onde conflui a Estrada da Alapraia e a Rua Almada Negreiros passou a ter, a partir desta terça-feira, o nome da Poetisa Cacilda Celso (1929-2010). Uma homenagem à munícipe de Cascais que marcou a cultura nacional*».

As publicações em causa foram consultadas e retirado *print*.

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação que se reporta à publicação 1, o Presidente da CM de Cascais veio responder, referindo, em síntese, que se trata «(...) da comunicação da existência de um novo espaço de estacionamento público e de alterações nas acessibilidades, duas valências inseridas nas atribuições do Município e cujo conhecimento dos cidadãos é naturalmente essencial, a sua divulgação constitui-se como um dever do Município, no respeito pelo direito à informação previsto no artigo 37º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa», mais argumentando que «(...) a atividade dos Municípios não poderá parar após a publicação



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

do decreto que marque a data das eleições, sob pena de se criarem situações violadoras de direitos fundamentais dos cidadãos em prol de uma alegada igualdade entre os diferentes candidatos que nem se encontra ameaçada».

O Presidente da CM de Cascais não foi notificado para se pronunciar quanto à participação que se reporta à publicação 2.

3. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021 de 7 de julho.

4. O Presidente da CM de Cascais à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.

5. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local*». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

6. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.

Na decorrência daquele princípio consagrado no artigo 41.º da LEOAL, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «(...) *publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

atos, programas, obras ou serviços (...)», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, «(...) salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

A violação da proibição de publicidade institucional constitui ilícito de mera ordenação social previsto e punido no artigo 12.º da mesma lei, com coima de € 15 000 a € 75 000.

7. Ora, no caso em apreço, parece que estamos perante publicações que configuram publicidade institucional proibida pelo n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015. A norma é clara ao estabelecer que é proibida a publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos e obras, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública.

Assim, não se demonstrou, quer pela análise da publicidade em causa quer pela pronúncia apresentada que aquela publicitação se subsumisse à exceção prevista na parte final daquela norma. Com efeito, apesar do alegado em pronúncia, que a publicação 1 é essencial para transmitir aos cidadãos conhecimento da existência de um novo estacionamento público e alteração nas acessibilidades, o conteúdo da mesma não transmite informações objetivas sobre tal situação - como por exemplo, um mapa que indicasse alterações de sentido de via ou a sua descrição em texto -, limitando-se, apenas e tão só, a proclamar que «(...) *há agora mais lugares de estacionamento, melhores acessibilidades - é possível dar a volta ao quarteirão -, construíram-se passeios e calçadas, colocaram-se lancis e procedeu-se à repavimentação do espaço (...)*».

Contrariamente ao reclamado pelo visado, a atividade dos Municípios pode efetivamente ser limitada quando se encontram em causa valores constitucionais que, em face das circunstâncias, se devem sobrelevar, como o próprio Tribunal Constitucional já referiu em recente jurisprudência no âmbito do processo eleitoral dos órgãos das autarquias locais de 2021: «[n]o fundo, a lei pretende impedir



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas 'de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar' (cf. Acórdão TC n.º565/2017). E continua, o mesmo aresto: 'Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, ai b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.'» (cf. Acórdão do TC n.º 696/2021).

8. Face a tudo quanto antecede, a Comissão delibera remeter certidão dos elementos do processo ao Ministério Público territorialmente competente, a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal.» -----

- Processo AL.P-PP/2021/1011 - Cidadão | CM Cascais | Publicidade institucional (envio de newsletter)

A Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma participação visando a Câmara Municipal de Cascais, por alegada publicidade institucional proibida.

Estaria em causa o envio de um e-mail pelo Vereador da CM de Cascais Frederico Almeida Nunes, através do endereço de correio eletrónico institucional, publicitando uma ação de recolha de dádivas de sangue, argumentando o



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

participante que a inclusão da expressão «Todos por Todos» é uma forma de propaganda política ao haver confusão com o lema da coligação Viva Cascais (PPD/PSD.CDS-PP).

Tendo sido solicitado ao participante elementos probatórios dos factos descritos, aquele remeteu apenas um documento que se reporta a uma Revista de Imprensa (serviços de *clipping*) do dia 23 de agosto de 2021.

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, veio responder o Presidente da CM de Cascais, referindo, em primeiro lugar, é parte ilegítima no processo, devendo ter sido notificado o sujeito da queixa, aduzindo, por mera cautela, que se afigura que a mensagem de correio eletrónico descrita, sobre a existência de uma campanha de recolha de dádivas de sangue, não consubstancia qualquer propaganda política através dos meios de publicidade comercial nem tão pouco publicidade institucional proibida.

Mais nota, inicialmente, que a Revista de Imprensa, que em nada se relaciona com a participação, é transmitida aos trabalhadores do município.

3. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021 de 7 de julho.

4. O Vereador da CM de Cascais visado à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.

5. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local*». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

6. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.

Na decorrência daquele princípio consagrado no artigo 41.º da LEOAL, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, estabelece a proibição de «(...) publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública de atos, programas, obras ou serviços (...)», durante o período que se inicia com a publicação do decreto que marque a data da eleição e que termina com a realização do ato eleitoral, «(...) salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

A violação da proibição de publicidade institucional constitui ilícito de mera ordenação social previsto e punido no artigo 12.º da mesma lei, com coima de € 15 000 a € 75 000.

7. No caso *sub iudice*, é impossível apurar a veracidade dos factos descritos na participação porquanto, tendo sido ainda assim solicitada prova documental ao participante, o mesmo remete um documento que se reportará ao serviço de *clipping* do Município de Cascais.

8. Face ao que antecede, e na ausência de indícios, a Comissão delibera o arquivamento do presente processo.» -----

2.05 - Processos relativos a transporte de eleitores no dia da eleição (Região Autónoma da Madeira)

- AL.P-PP/2021/1022 - Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR) | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/1038 - PPM | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)

- AL.P-PP/2021/1039 - PS | Governo Regional Madeira | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição) (Covão/Câmara de Lobos)

- AL.P-PP/2021/1040 - Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR) | Governo Regional Madeira e Presidente da JF São Roque (Funchal) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)

- AL.P-PP/2021/1089 - Auto PSP/ata AAG: Cidadãos | JF Santo António da Serra (Machico) | Votação (transporte de eleitores)

A Comissão deliberou, por unanimidade, adiar a apreciação do assunto em epígrafe. -----

Atividade CNE

2.06 - Comemorações 50 anos CNE

Neste ponto da ordem de trabalhos foram presentes os documentos que haviam sido solicitados aos Serviços, relativos ao documentário sobre a CNE e ao "Minuto Eleitoral", que constam em anexo à presente ata. -----

Após apreciação e troca de impressões entre os membros, a Comissão deliberou, por unanimidade, aguardar sugestões e agendar a sua aprovação para a reunião da CPA do próximo dia 29 de agosto. -----

Relatórios

2.07 - Lista de Processos Simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 19 a 25 de agosto



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Em cumprimento do n.º 4 do artigo 19.º do Regimento, foi presente a lista dos processos simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 19 e 25 de agosto – 12 processos. -----

Vera Penedo saiu neste ponto da ordem de trabalhos. -----

Esclarecimento

2.08 - Redes Sociais - Conteúdos de Setembro

Foram presentes as propostas dos serviços para os conteúdos a disponibilizar nas redes sociais, durante o mês de setembro, com especial incidência na Eleição para o Presidente da República. -----

Fernando Anastácio pronunciou-se, tendo considerado que atento o calendário eleitoral previsto, se afigurava mais adequado que os conteúdos propostos versassem a Eleição para os Órgãos das Autarquias Locais. -----

Após troca de impressões entre os membros a Comissão deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta presente, na generalidade, sem prejuízo da possibilidade de os serviços providenciarem no sentido de ser dado enfoque à Eleição para os Órgãos das Autarquias Locais, se tal for exequível. -----

Expediente

2.09 - Procuradoria da República da Comarca de Lisboa Oeste (DIAP 2.ª Secção de Sintra) - (Inquérito 3869/24.0T9LSB) - Processo PE. P-PP/2024/62 - Cidadão I Cidadão I Propaganda (destruição) - Despacho de Arquivamento

A Comissão tomou conhecimento do despacho em epígrafe, que consta em anexo à presente ata, através do qual foi determinado o arquivamento dos autos. -----

2.10 - Tribunal Judicial da Comarca do Porto (Juízo Local Cível de Matosinhos - Juiz 4) - Sentença de Acompanhamento de Maior (1 792/24.7T8MTS)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A Comissão tomou conhecimento da sentença em epígrafe, que consta em anexo à presente ata, e deliberou, por unanimidade, que seja remetida à Secretaria-Geral do MAI – administração eleitoral, com o entendimento da CNE sobre a matéria e que consta da ata de 27 de agosto de 2019, cujo teor se transcreve: -----

«1. A Comissão, na reunião plenária n.º 240, de 7 de maio do corrente ano, aprovou o parecer sobre as alterações legislativas à capacidade eleitoral ativa regulada na LEPR, LEAR, LEOAL e LRL, operadas pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, e cujas conclusões se transcrevem:

- a) O regime jurídico do maior acompanhado, aprovado pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto, decorrente das alterações ao Código Civil, que entrou em vigor no dia 10 de fevereiro, visa garantir que a pessoa maior, impossibilitada de exercer os seus direitos de forma plena pessoal e consciente ou de cumprir os seus deveres, por razões de saúde, deficiência ou pelo seu comportamento, possa beneficiar de acompanhamento.*
- b) O regime em causa vem abolir os institutos da interdição e da inabilitação.*
- c) As medidas de acompanhamento só têm lugar quando as finalidades que se pretendem prosseguir não sejam garantidas através dos deveres gerais de cooperação e assistência.*
- d) O acompanhado mantém, em regra, a sua capacidade para o exercício de direitos pessoais e a celebração de negócios da vida corrente, exceto se existir uma disposição da lei ou decisão judicial em sentido contrário.*
- e) O disposto no artigo 147.º do Código Civil, em face do regime constitucional do direito de sufrágio e do disposto nas diferentes leis eleitorais, não parece permitir sustentar a limitação ao exercício do direito de voto por decisão judicial, salvo quanto à aplicação da pena acessória de suspensão de direitos políticos.*
- f) A Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, conferiu nova redação aos artigos relativos a incapacidades eleitorais ativas constantes das leis eleitorais do Presidente da República, da Assembleia da República, dos Órgãos das Autarquias Locais e do regime do referendo local, estabelecendo apenas que não gozam de capacidade eleitoral*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ativa “os que notoriamente apresentem limitação ou alteração grave das funções mentais, ainda que não sujeitos a acompanhamento, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos” e “os cidadãos que estejam privados de direitos políticos, por decisão judicial transitada em julgado.”

- g) Entre as incapacidades eleitorais ativas previstas nestas leis eleitorais e do referendo local não existe referência a qualquer situação de incapacidade decorrente de decisão judicial nos termos do artigo 147.º do Código Civil.*
- h) A Lei do Recenseamento Eleitoral apenas permite a eliminação das inscrições relativas a cidadãos que não gozem de capacidade eleitoral ativa estipulada nas leis eleitorais, pelo que todos os restantes cidadãos devem constar dos cadernos eleitorais.*
- i) As leis do Referendo Nacional e as Leis Eleitorais da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores continuam a prever expressamente que não gozam de capacidade eleitoral ativa os interditos por sentença com trânsito em julgado, os notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos, bem como os que estejam privados de direitos políticos, por decisão transitada em julgado. No entanto, atento o facto de o instituto da interdição ter sido abolido da ordem jurídica tais normas não têm qualquer aplicação prática.*
- j) O direito de voto é pessoal e as leis eleitorais apenas admitem o voto acompanhado nos casos em que o eleitor apresentar uma deficiência física notória que o impeça de, sozinho, desenhar a cruz que assinala o sentido do seu voto, sendo, nestes casos, o eleitor capaz de expressamente formar a sua vontade e de escolher livremente quem o acompanha no ato de exercer o seu direito de voto.*

Esta forma excecional de exercer pessoalmente o direito de voto – delimitada de modo expresse nas diferentes leis eleitorais – não pode ser confundida com as situações em que o Código Civil prevê a instituição de acompanhamento de maiores impossibilitados, por



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

razões de saúde, deficiência, ou pelo seu comportamento, de exercer, plena, pessoal e conscientemente, os seus direitos ou de, nos mesmos termos, cumprir os seus deveres, situações estas em que o acompanhante, que pode ser designado sem a sua intervenção, contribui para formar ou forma mesmo a vontade do eleitor.

2. Ora, tendo presente que o Código Civil não regula matéria de 'direito de voto' (quer no passado, quer no atual regime do maior acompanhado) e que a Lei do Recenseamento Eleitoral apenas permite a eliminação das inscrições relativas a cidadãos que não gozem de capacidade eleitoral ativa estipulada nas leis eleitorais, apenas nas situações previstas nestas leis podem os cidadãos perder a sua capacidade eleitoral ativa. Com efeito, todas as incapacidades eleitorais estão fixadas exclusivamente nas leis eleitorais, incluindo a que está prevista no Código Penal, como consequência da prática de ilícitos criminais.

3. Assim, atenta a nova redação das normas que dispõem sobre as "incapacidades eleitorais ativas" na LEPR, na LEAR, na LEOAL e na LRL (e por maioria de razão, na LRN que nada dispõe), que não fazem referência a qualquer situação de incapacidade decorrente de decisão judicial em sede de direito civil, conclui-se que devem constar dos cadernos eleitorais todos os cidadãos não abrangidos por qualquer situação que nelas não se encontre expressamente prevista, como é o caso dos 'interditos'.

4. Idêntica conclusão se retira quanto às normas que dispõem sobre as "incapacidades eleitorais ativas" na LEALRAA e na LEALRAM, em virtude da abolição do instituto da interdição, não tendo por isso qualquer aplicação prática nessa parte.

5. Sublinhe-se que o direito de voto é um direito fundamental que só pode ser limitado pela lei para proteger bens ou valores jurídicos idênticos e essas limitações devem sempre ser lidas de forma restritiva.

6. Em face do que antecede, julga-se que:

- os eleitores eliminados da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, com base em sentença de interdição judicialmente decretada e transitada em julgado, até à data de entrada em vigor do regime jurídico do maior acompanhado, devem passar a constar dela, independentemente de nova sentença judicial que decrete o levantamento da interdição,



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- os eleitores que sejam alvo de decisão judicial que decrete o seu acompanhamento, à luz do regime jurídico do maior acompanhado, não podem ser eliminados da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, ainda que a sentença consigne a sua incapacidade eleitoral ativa.

Com a ressalva, para qualquer caso, dos eleitores “internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos”, como expressamente previsto em todas as leis eleitorais.» -----

2.11 - Comissão Eleitoral Central da Bósnia e Herzegovina e, A-WEB - Missão de observação eleitoral conjunta (4 a 8 de outubro de 2024) - Convite

A Comissão tomou conhecimento do convite endereçado, que consta em anexo, e deliberou, por unanimidade, acusar a sua receção e expressar o seu agradecimento, informando que sobre o seu teor se pronunciará oportunamente.

2.12 - Comissão Eleitoral Central da Ucrânia - Pedido de visita de estudo

A Comissão deliberou, por unanimidade, transmitir a sua disponibilidade para receber a Comissão Eleitoral Central da Ucrânia, no período solicitado. -----

Nada mais havendo a tratar foi dada esta reunião por encerrada pelas 13 horas e 20 minutos. -----

Para constar se lavrou a presente ata, que foi aprovada em minuta e vai ser assinada pelo Senhor Presidente, e por mim, João Almeida, Secretário da Comissão. -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Assinada:

O Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Juiz Conselheiro *José Vítor Soreto de Barros.*

O Secretário da Comissão, *João Almeida.*