COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ATA N.º 238/CNE/XV

No dia trinta de abril de dois mil e dezanove teve lugar a reunião número duzentos e trinta e oito da Comissão Nacional de Eleições, na sala de reuniões sita na Av. D. Carlos I, n.º 128 – 7.º andar, em Lisboa, sob a presidência do Senhor Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros e com a presença dos Senhores Drs. Francisco José Martins, José Manuel Mesquita, Carla Luís, João Tiago Machado, João Almeida, Álvaro Saraiva, Mário Miranda Duarte e Sérgio Gomes da Silva. ----------

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

1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

O Senhor Dr. João Almeida pediu a palavra para apresentar a proposta de protocolo a celebrar com a SG-MAI,que preparou na sequência da reunião tida com o Secretário-Geral do MAI, com vista a garantir o apoio às assembleias de apuramento distrital/intermédio e geral, através da VPN.Eleitoral, e que consta em anexo à presente ata. A Comissão tomou conhecimento e determinou o agendamento deste assunto para a próxima reunião plenária. ----------

Os Senhores Drs. Francisco José Martins e Carla Luís entraram durante a apresentação do tema anterior. ----------

A Senhora Dr.ª Carla Luís pediu a palavra para dar nota da forma como decorreu a sessão de esclarecimento aos jornalistas que se realizou na Lusa no dia 29 de abril, promovida em parceria com o Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal. Mais colocou à consideração da Comissão a necessidade de se elaborar um folheto de esclarecimento sobre as principais alterações relacionadas com o exercício do direito de voto, sistematizando a informação de forma simples, para se disponibilizar a todos e pudesse ser distribuída nas

diversas ações de sensibilização. A Comissão determinou que se preparasse uma proposta a submeter na próxima reunião plenária ----------

O Senhor Dr. Sérgio Gomes da Silva entrou durante a apresentação do tema anterior. ----------

Foi, ainda, abordada a questão da data mais adequada à deslocação à Região Autónoma da Madeira, para auscultar as candidaturas e os órgãos de comunicação social e para audiências com diversas entidades regionais, tendo sido apontados os dias 17 e 18 de junho, a confirmar posteriormente. ----------

2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

Atas

2.01 - Ata da reunião plenária n.º 236/CNE/XV, de 23 de abril

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 236/CNE/XV, de 23 de abril, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis de todos os Membros que participaram na reunião a que respeita. ----------

2.02 - Ata da reunião plenária n.º 237/CNE/XV, de 30 de abril

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 237/CNE/XV, de 30 de abril, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis de todos os Membros que participaram na reunião a que respeita. ----------

Gestão

2.03 - Descativação de verbas relativas às campanhas de esclarecimento cívico das eleições AR e ALRAM 2019

A Comissão tomou conhecimento dos dados atualizados sobre a execução orçamental relativamente às rubricas que importam ao desenvolvimento da atribuição do esclarecimento cívico, que constam em anexo à presente ata, e deliberou, por unanimidade, o seguinte: ----------

«1. O Orçamento da Comissão para 2019, no subagrupamento "aquisição de serviços", foi sujeito a cativação no montante de € 500.157,00, i.e., cerca de 50% do total orçamentado - € 1.001.900,00.

2. É neste subagrupamento que estão previstas as verbas necessárias ao desenvolvimento das **campanhas de esclarecimento cívico**, a que a CNE está obrigada por lei a promover, nas rubricas "Publicidade - 02,02,17" e "Outros trabalhos especializados - 02,02,20", sujeitas, respetivamente, a cativação de € 243.746,00 e € 133.743,00.

Além disso, tais rubricas foram oneradas com despesas que acrescem ao previsto no Plano de Atividades aprovado por esta Comissão:

- a da "Publicidade", em face da necessidade identificada de reforçar o apelo à participação eleitoral no âmbito da eleição para o Parlamento Europeu, com a contratação da RTP, no valor de € 24.298,23 (a compensar oportunamente através de outras rubricas do mesmo agrupamento);

- a de "Outros trabalhos especializados", com o pagamento das restantes prestações dos serviços de desenvolvimento da campanha de esclarecimento cívico da eleição para o Parlamento Europeu, no valor de € 29.238,33 (de que ainda se aguarda o resultado quanto ao pedido de transição desta verba para o Orçamento de 2019, com o apoio dos Serviços da Assembleia da República).

3. A cativação dos valores indicados impede a promoção das campanhas de esclarecimento cívico para a eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira de 22 de setembro próximo e para a eleição da Assembleia da República de 6 de outubro seguinte, as quais comportam os seguintes encargos (oportunamente planeados e orçamentados):
- Campanha de esclarecimento - eleição AR: € 300.000,00
- Campanha de esclarecimento - eleição ALRAM: € 100.000,00.

4. Nesta medida, é imperioso proceder à descativação do montante total de 377.489,00, nas rubricas "Publicidade - 02,02,17" e "Outros trabalhos especializados - 02,02,20".

5. No mesmo subagrupamento, a rubrica "**Comunicações** - 02,02,09" foi sujeita a cativação no montante de € 11.280,00, o que corresponde quase a 50% do total orçamentado.

Esta rubrica, destinada a garantir os custos de acesso à página oficial da Comissão na *Internet*, foi orçamentada pelo valor justamente necessário a um ano de serviços, encontrando-se, em breve, em risco de atingir os 100% de execução.

Deste modo, é imperioso proceder à descativação daquele montante.

Em face do exposto, deve solicitar-se a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com a urgência possível, a extinção da cativação das verbas supra indicadas, nos termos dos n.ºs 5 e 9 do artigo 4.º da Lei do 0rçamento do Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).» ----------

Processos PE-2019 - Neutralidade e imparcialidade / Publicidade institucional

2.04 - Pedidos de parecer em matéria de Publicidade Institucional

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2019/116, que consta em anexo à presente ata, deliberou, por maioria, com a abstenção do Senhor Dr. Francisco José Martins, José Manuel Mesquita, Mário Miranda Duarte e Sérgio Gomes da Silva, o seguinte: ----------

CM Santa Cruz das Flores | Pedido de parecer | Publicidade Institucional (divulgação do evento "Hora do Planeta 2019") – Processo PE.P-PP/2019/73

«O n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe 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. Esta proibição vigora desde a data da publicação do decreto que marque a data da eleição, até ao final do período eleitoral.

É aceitável, contudo, "(...) 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.

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." (negrito nosso)

Sucede, porém, que aquelas comunicações para o público "(...) não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos elogiosos ou de natureza promocional,"

As comunicações para o público devem cingir-se aos elementos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

Quanto ao acesso à plataforma do livro de reclamações eletrónico, através do site das entidades reguladoras, a mesma consubstancia a obrigação legal vertida no n.º 2, do artigo 1.º e artigo 5.º-B, ambos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.» --------

CM de Reguengos de Monsaraz | Pedido de parecer | Publicidade institucional – Processo PE.P-PP/2019/85

«O n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe 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. Esta proibição vigora desde a data da publicação do decreto que marque a data da eleição, até ao final do período eleitoral.

Nos termos da nota informativa da CNE – com respaldo na jurisprudência constitucional:

"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".

A título exemplificativo, estão nessas situações:

- O uso de imagens ou de expressões que ultrapassem a mera necessidade de informação do público, como é o caso da imagem de titulares de cargos políticos, de expressões como "promessa cumprida", "fazemos melhor" ou quaisquer outras que pretendam enaltecer o órgão, o seu titular ou a atividade de qualquer deles, em vez ou para além de esclarecer do objeto da comunicação em si.

- (...) mensagens que refletem uma atitude proativa da instituição na promoção da qualidade de vida dos habitantes (como por ex. "Continuam a decorrer a bom ritmo as obras de instalação de redes de saneamento básico» ou "o futuro será certamente melhor, mais limpo e melhor para todos em matéria ambiental").

Ou mesmo, tão só, a utilização de uma linguagem adjetivada e promotora de obras e iniciativas da instituição (como a beneficiação de ruas, requalificação de determinadas zonas, a diminuição de taxas ou a oferta de livros escolares).

Como exceção, a Comissão tem considerado aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados, (por exemplo, anúncios de festividades tradicionais com caráter regular) quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições.

Sucede, porém, que aquelas comunicações para o público «(...) não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos elogiosos ou de natureza promocional,»

As comunicações para o público devem cingir-se aos elementos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

Resulta ainda da 'Nota de esclarecimento' da CNE de 13 de março p.p., que «(...) os órgãos do Estado e da Administração Pública não estão, no desenvolvimento das suas atividades, impedidos quanto:

- à realização ou participação em eventos (conferências, assinaturas de protocolos ou inaugurações);

- à realização de entrevistas, discursos ou a resposta a meios de comunicação social.

Esclarece, igualmente, mantendo o conteúdo da Nota Informativa, que não poderão os Órgãos do Estado e da Administração Pública utilizar:

- suportes publicitários ou de comunicação (livros, revistas, brochuras, flyers, convites, cartazes, anúncios, mailings, etc, quer sejam contratados externamente, quer sejam realizados por meios internos financiados com recursos públicos) 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, ou

- posts em contas oficiais de redes sociais que contenham hashtags promocionais, slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente. »

Por último, importa referir que as entidades públicas, designadamente os órgãos das autarquias locais e os respetivos titulares, estão sujeitos a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade desde a data da publicação do decreto que marca o dia das eleições. Isso significa que 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 no exercício das suas funções (artigo 57.º da Lei n.º 14/79, de 16 de maio, aplicável à eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu por força do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 14/87, de 29 de abril).» ----------

JF Ajuda | Pedido de parecer | Publicidade institucional (Divulgação de flyer do programa +55) – Processo PE.P-PP/2019/149

«O n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe 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. Esta proibição vigora desde a data da publicação do decreto que marque a data da eleição, até ao final do período eleitoral.

Entende a Comissão Nacional de Eleições que «(…) é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados (por exemplo, anúncios de festividades

tradicionais com caráter regular), quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições.

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.»

Sucede, porém, que aquelas comunicações para o público «(...) não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos elogiosos ou de natureza promocional, devendo cingir-se aos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.» (cfr. 'Nota Informativa' da CNE sobre publicidade institucional do dia 6 de março de 2019)

As informações que constam do cartaz remetido em anexo ao pedido de parecer são genericamente objetivas, não sobressaindo qualquer elemento que possa colidir com a proibição em causa. O n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe 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. Esta proibição vigora desde a data da publicação do decreto que marque a data da eleição, até ao final do período eleitoral.

Entende a Comissão Nacional de Eleições que «(...) é aceitável que as entidades públicas veiculem determinado tipo de comunicações para o público em geral, informando sobre bens ou serviços por si disponibilizados (por exemplo, anúncios de festividades tradicionais com caráter regular), quando tal comunicação seja imprescindível à sua fruição pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições.

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.»

Sucede, porém, que aquelas comunicações para o público «(...) não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos elogiosos ou de natureza promocional, devendo cingir-se aos que identifiquem clara e

inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.» (cfr. 'Nota Informativa' da CNE sobre publicidade institucional do dia 6 de março de 2019)

As informações que constam do cartaz remetido em anexo ao pedido de parecer são genericamente objetivas, não sobressaindo qualquer elemento que possa colidir com a proibição em causa.» ----------

2.05 - Cidadão | Presidente do Conselho Médico da Ordem na RAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Processo PE.P-PP/2019/21

A Comissão deliberou agendar este assunto para a próxima reunião plenária, por carecer de aprofundamento. ----------

2.06 - Cidadão | CM Funchal | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (twitter do Presidente da Câmara) - Processo PE.P-PP/2019/52

Cidadão | Presidente da CM Funchal | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Processo PE.P-PP/2019/104

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2019/107, que consta em anexo à presente ata, deliberou, por maioria, com os votos contra dos Senhores Drs. José Manuel Mesquita, Mário Miranda Duarte e Sérgio Gomes da Silva, o seguinte: ----------

Quanto ao processo PE.P-PP/2019/52

«No dia 14 de março p.p., um cidadão remeteu à Comissão Nacional de Eleições uma participação contra o Senhor Presidente da Câmara Municipal do Funchal.

Na participação apresentada, o cidadão reportava-se a uma publicação, nas redes sociais, feita pelo visado que, no seu entender, «infringe os princípios de neutralidade».

Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, veio o visado oferecer resposta, alegando, no essencial, o seguinte:

a) *Que as publicações em causa se encontra numa conta Twitter pessoal, pertencendo a página em causa ao cidadão Paulo Cafôfo e não ao presidente da câmara municipal do Funchal.*

b) *Que, como cidadão, «tem e continua a ter liberdade de exprimir a sua opinião e pensamento político».*

c) *Que não existiu «qualquer interferência exterior no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto».*

Consultado o link remetido pelo participante, foi possível encontrar a publicação a que faz referência.

A publicação em causa encontra-se numa conta da rede social Twitter de Paulo Cafôfo.

A referida publicação contém uma fotografia da candidatura do Partido Socialista, acompanhada pelo seguinte texto: «Foi um dia bom! Percorremos 5 concelhos e contactámos com centenas de pessoas, nesta que foi a apresentação da @saracerdas, a nossa candidata madeirense ao Parlamento Europeu. Tivemos a boa companhia do @pmdjmarques, o líder desta extraordinária e competente equipa do Partido socialista, que vai a votos a 26 de Maio. Vamos a isto»

Nessa mesma página, Paulo Cafôfo indica o cargo que exerce enquanto Presidente da Câmara Municipal do Funchal.

Não obstante o visado referir que se trata da sua página pessoal, a mesma não esbate a diferença que deve necessariamente existir entre o titular de um cargo público e a sua esfera privada, antes, contribui para a acentuar. Ao utilizar a sua página pessoal como um meio para promover uma determinada candidatura, e na medida em que se identifica, desde logo, como Presidente da Câmara Municipal do Funchal, promove a confusão entre a qualidade de titular de um cargo público e de apoiante de uma determinada candidatura. Tal não se coaduna com o estrito respeito dos deveres de neutralidade e de imparcialidade a que estão vinculadas as entidades públicas e os titulares dos seus órgãos, designadamente por força do artigo 57.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República.

Face ao que antecede, delibera-se recomendar ao Senhor Presidente da Câmara Municipal do Funchal que, de futuro, de abstenha de publicar na sua página pessoal, quando nela identifique o cargo público de que é titular, mensagens de apoio a uma determinada candidatura.» ----------

Quanto ao processo PE.P-PP/2019/104

«No dia 23 de março p.p., um cidadão remeteu à Comissão Nacional de Eleições uma participação contra o Senhor Presidente da Câmara Municipal do Funchal. A participação apresentada diz respeito a duas publicações na rede social Instagram na página de Paulo Cafôfo.

Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, veio o visado oferecer resposta, alegando, no essencial, o seguinte:

a) Que a publicação se encontra numa conta privada e não numa conta do Presidente da Câmara.

b) Que, como cidadão, «continua a ter liberdade de publicar o que entende relevante, nomeadamente a sua atividade política».

c) Que não existiu «qualquer interferência exterior no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto».

As publicações em causa encontram-se numa conta da rede social Instagram. A primeira publicação vem acompanhada pelo seguinte texto: 'Presidi, esta manhã, na Praça do Município, à cerimónia de Juramento de Fidelidade dos 30 recrutas que ingressaram no quadro de Bombeiros Sapadores do Funchal, 18 anos depois da última recruta. A Cidade confia o futuro nestas mãos. Parabéns e muito sucesso nesta missão de vida.' A segunda publicação contem o seguinte texto: 'O Clube Desportivo de São Roque fez 40 anos. Um Clube de campeões, que orgulha a freguesia, o Funchal e a Madeira. Da Câmara têm sempre recebido apoio financeiro para as suas atividades e para a requalificação das infraestruturas, nomeadamente o campo de jogos. Muita vida e muitas vitórias, é o que desejo. Parabéns!'

Dos elementos enviados pelo participante, não é possível aferir a titularidade da página onde se encontram as publicações em causa – isto é, se se trata de uma página cujo

titular é Paulo Cafôfo ou Paulo Cafôfo enquanto Presidente da Câmara Municipal do Funchal.

Na resposta oferecida, o visado afirma tratar-se uma de uma página pessoal. Todavia, nas publicações objeto da participação apresenta-se como Presidente da Câmara Municipal, dando notícia de duas ações deste órgão autárquico. Tais publicações não consubstanciam uma violação à lei eleitoral, porquanto os titulares dos órgãos autárquicos podem, no âmbito do exercício das suas funções, proferir declarações e referir-se às suas ações.

Não obstante, quem visualiza a página em causa consegue associá-la ao Presidente da Câmara e não apenas ao cidadão Paulo Cafôfo. E, assim sendo, tal página é não só uma página pessoal, mas também uma página do Presidente da Câmara Municipal do Funchal, pelo que todas as publicações que nessa página decidir o visado promover não podem fazer perigar os deveres de neutralidade e de imparcialidade, previstos, designadamente, no artigo 57.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República.» ----------

O Senhor Dr. João Almeida apresentou a seguinte declaração de voto: ----------

«Votei favoravelmente a proposta de deliberação também pelos fundamentos que, a seguir, aduzo:

*É pacífico que a proibição de publicidade institucional visa densificar o direito das candidaturas a receberem «igual tratamento por parte das entidades públicas» em estreita conexão com o instituto que impõe a neutralidade dos órgãos do Estado e seus serviços, no mais lato dos sentidos, seus titulares ou agentes, nos termos do qual estes «não podem intervir direta ou **indiretamente** em campanha eleitoral».*

A publicidade institucional não reveste necessariamente a forma de campanhas publicitárias a que a lei 95/2015 se refere e, no específico domínio do direito eleitoral, só pode ser entendida em articulação com os princípios e as normas que ameaça (os já falados direito à igualdade de tratamento das candidaturas e dever de neutralidade do Estado e seus serviços em campanha eleitoral) necessariamente mediados pelo conceito de propaganda eleitoral.

O que deve entender-se por "publicidade institucional" há de encontrar-se, pois e antes de mais, no quadro desta fundamental conexão e no estrito âmbito das normas especiais que conformam o direito eleitoral, concretizando os ditames do art.º 113.º da CRP, e só se necessário e acessoriamente fora delas.

Ora, a neutralidade de que a proibição de publicidade institucional pretende ser garantia afere-se pela intervenção que possam ter os órgãos e agentes do Estado e da Administração na campanha eleitoral, ou seja, na sucessão de comportamentos (toda a atividade, di-lo a lei) de quaisquer pessoas (quaisquer outras, além dos candidatos e partidos) que promovam candidaturas.

As leis eleitorais optaram por, uniforme e sistematicamente, sublinhar que, tanto a possível intervenção em campanha como as atividades de propaganda eleitoral não carecem de ser diretas: «(...) não podem intervir direta ou indiretamente em campanha eleitoral (...)» para o primeiro caso e «(...) toda a atividade que vise direta ou indiretamente promover candidaturas (...).

Os titulares de órgãos do Estado, em especial os titulares de órgãos eletivos ou diretamente relacionados com a eleição de qualquer tipo ou nível, são agentes e mesmo dirigentes de proponentes de candidaturas publicamente reconhecidos como tal – a promoção da sua imagem e da sua ação, particularmente se feita sem responder a critérios de necessidade ou mera adequação, é inseparável da promoção do proponente de candidaturas a uma eleição (partido político ou coligação de partidos) em detrimento dos demais.

Tal promoção pode mesmo ser feita pelas formas mais subtis e não tem de revestir, forçosamente, a natureza de campanha publicitária – a consideração da natureza dominante (mas não exclusiva) da linguagem destas campanhas releva não tanto para deixar de fora da proibição o que não se expresse através dela, mas sim e contrariamente para entender como proibidas mesmo as comunicações necessárias e urgentes que a utilizem.

E o que acabou de ser dito prevalece ainda nas situações em que o autor da publicidade institucional proibida não seja proponente de qualquer candidatura – com efeito, tanto as formulações contidas em todas as leis eleitorais para consagrar a

neutralidade dos órgãos e agentes de entes públicos omitem toda e qualquer distinção como a própria lei que proíbe essa publicidade a não faz também. E, diga-se, na generalidade destas situações o que prevalece é, com a afirmação do autor e da força política com que é identificado, o desmerecimento da imagem de outras que se apresentam à eleição.» ----------

O Senhor Dr. José Manuel Mesquita apresentou a seguinte declaração de voto: -

«1. Votei contra a presente deliberação por discordar do enquadramento atribuído aos factos subjacentes à participação feito como sendo de «publicidade institucional».

2. Importa com nitidez, distinguir num primeiro momento o que é comunicação do que é publicidade; num segundo, o que – sendo publicidade – é «publicidade institucional» e, num terceiro momento, ainda que seja «publicidade institucional», se é, ou não, consentida pela exceção prevista, isto é , se corresponde «a necessidade pública grave e urgente».

3. Sobre o que se considera comunicação, o Tribunal Constitucional considerou que «no âmbito de proteção da norma não se encontram compreendidas meras comunicações informativas e sem caráter promocional»[1].

[1] Sendo que na Nota Informativa se disse «*18. 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.*

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.

19. Não se encontram abrangidos pela proibição comunicações informativas e sem caráter promocional (…)».

4. Sobre publicidade institucional já disse o bastante a Nota Informativa da CNE:

«<u>Publicidade institucional</u>

Entende-se que a «publicidade institucional» de entidades públicas integra os seguintes elementos:

a. *Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos;*

b. *É realizada por entidades públicas;*

c. *É financiada por recursos públicos;*

d. *Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;*

e. *Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;*

f. *Utiliza linguagem identificada com a típica da atividade publicitária;*

g. *Pode ser concretizada tanto mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.*

5. Sobre o conteúdo do conceito de «publicidade institucional» disse o Tribunal Constitucional:

No acórdão 5457/17.

«Ora, no caso em apreço, o sentido que em todos os materiais apreciados na deliberação recorrida predomina não é o anúncio ou aviso informativo dos bens ou serviços públicos disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa, antes a indução de ***uma valoração positiva****,* ***através de frases curtas*** *e* ***de fácil memorização****,* ***próprias da linguagem publicitária****,* ***sobre o mérito das iniciativas*** *e programas executados ou em execução por aquela entidade pública. Assim decorre do enfâse colocado na novidade de artérias e praças, na indicação de acréscimo de conforto e espaços verdes e redução do ruído, tal como da repetição nos suportes empregues – também eles associados à atividade publicitária - ao programa municipal "VIVERMELHORLISBOA". Também o ofício referido supra, não se limita a solicitar aos diretores de estabelecimento de ensino básico a difusão de uma brochura, explicitando desenvolvidamente – e assim promovendo - diversas intervenções na cidade de Lisboa e o propósito de valorização da fruição do espaço público que lhes presidiram.»*

No acórdão 583/17:

«Acresce que o conteúdo da mensagem dos outdoors sindicados em muito extravasa as imposições legais de publicitação. De facto, tais obrigações apenas assentam num

dever de informação objetiva da obra e do financiamento. Já os outdoors em presença contêm ***expressões que representam verdadeiros slogans publicitários****, indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida. Assim, verifica-se que todos os outdoors em causa incluem a menção «Juntos fazemos Vila Verde (cfr. fls. 6, 25, 26, 27, 28, 29 e 30) e que os outdoors relativos às redes de saneamento das freguesias de Cervães, Vila do Prado e Pico S. Cristóvão (a fls. 25, 26 e 29) incluem ainda uma menção «Mais e melhor ambiente». Ora, afigura-se que pelo menos a menção «Juntos fazemos Vila Verde» constitui publicidade, e não simples informação referente à obra e financiamento, sendo tal mensagem abrangida pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL, a qual se encontra em vigor desde 12 de maio de 2017.*

Pelo exposto, afigura-se não ter a deliberação ora sindicada incorrido no invocado erro sobre os pressupostos de facto ou de direito, pelo que também nesta parte é de concluir pela improcedência do presente recurso. (...)»

No acórdão 585/17.

«10. Do exposto, resulta que o conteúdo das mensagens dos outdoors sindicados em muito extravasa a mera informação não promocional. Antes, revelam ações e reivindicações da Câmara Municipal, com eco público evidente, não sendo possível afirmar que são insuscetíveis de influenciar os votantes que com os mesmos se deparem. Aqueles outdoors constituem, pois, ***verdadeira publicidade****, e não simples informação. Assim, são abrangidas pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL, a qual se encontra em vigor desde 12 de maio de 2017.»*

No acórdão 586/17.

«Ora, revertendo aos factos apurados, verifica-se que as informações veiculadas, quer na fatura da água, quer nos outdoors publicitados, não continham, por um lado, elementos factuais reconduzíveis à exceção prevista no n.º 4, do referido artigo 10.º, nem tão pouco se tratavam de esclarecimentos objectivos sobre atos ou a gestão da Câmara. Pelo contrário: no caso, da fatura da água, está-se perante o aproveitamento de uma estrutura da câmara destinada a obter receitas para a promoção e publicitação de iniciativas da edilidade, com recurso a um meio de difusão que, evidentemente, não

se encontra acessível a todos os concorrentes que se apresentam ao sufrágio. Por seu turno, no caso dos outdoors, afigura-se manifesto que os seus dizeres encerram ***linguagem adjetivada e promotora de obras em curso*** *pela autarquia, invariavelmente sob o slogan "Guarda Renasce".»*

No acórdão 587/17.

«Da seleção - feita pela Câmara Municipal da Covilhã - das «principais obras, iniciativas e mudanças promovidas nos últimos meses pelo executivo camarário em funções» cuja publicitação entendeu realizar resulta antes a ***indução de uma valoração positiva*** *junto dos munícipes sobre o mérito das iniciativas e programas executados ou em execução por aquela entidade pública. Tal é reforçado pelo* ***recurso a expressões que representam verdadeiros slogans publicitários****, indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida. É o caso das expressões «FAZER O QUE É PRECISO PARA LEVAR A MELHOR ÁGUA DA SERRA DA ESTRELA ATÉ SUA CASA» e «Conforto e segurança. Facilidades para a economia local. Qualidade de vida das populações» (páginas 6 e 45 da revista). Verifica-se, ainda, que a imagem e as citações de discursos ou frases do atual Presidente da Câmara Municipal de carácter promocional são utilizadas em várias das comunicações, como nas páginas 11 (citação «Esta é uma obra que chega com 30 anos de atraso»), 12-13 (foto e citação «Quero inaugurar este jardim até ao próximo Verão») e 44 (foto).*

Do exposto resulta que a publicação em causa – na parte que se refere às principais obras, iniciativas e mudanças da iniciativa do executivo em funções (em concreto nas páginas identificadas na deliberação ora recorrida) – assume um ***carácter promocional da atividade e imagem daquela entidade pública,*** *não sendo assim possível afirmar que é insuscetível de influenciar o eleitorado.*

Deste modo, os conteúdos da revista municipal sindicados pela CNE (tendo o material publicado sido já distribuído pela população) são abrangidos pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 em conjugação com o artigo 41.º da LEOAL, a qual cumpre observar desde a data da publicação do Decreto n.º 15/2017, de 12 de maio.»

No acórdão 588/17.

«Revertendo aos factos apurados, verifica-se que os dizeres veiculados nos outdoors aqui em causa não continham, por um lado, elementos factuais reconduzíveis à exceção prevista no n.º 4, do referido artigo 10.º, nem tão pouco se tratavam de mensagens meramente informativas. Na verdade, de tais outdoors ressalta uma ***linguagem adjetivada e promotora de obras e iniciativas*** *da autarquia (beneficiação de ruas, requalificação da zona central de Marinhas, taxa de IMI no mínimo legal e oferta de livros escolares para o 2.º ciclo) sob o slogan "Excelente para viver ótimo para investir".*

Os outdoors aqui em causa constituem, assim, verdadeira publicidade e não meras mensagens informativas.

Consequentemente, mostram-se abrangidos pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL.»

No acórdão 590/17.

«No caso em apreciação, a associação de imagens positivas a ***uma adjetivação favorável*** *– nomeadamente feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável, – ou à valorização de recursos naturais – como o mar ou o rio –, aliada ao município e ao logótipo e menção da Câmara Municipal induz uma* ***valoração positiva*** *sobre a qualidade de Almada, que é, incontornavelmente indutora à associação, pelo conjunto da mensagem, à qualidade do exercício dos mandatos assumidos na gestão da Câmara Municipal, tendo assim o efeito de sugerir ou propiciar uma imagem positiva dos titulares atuais do respetivo órgão autárquico. A tal conclusão não obsta a circunstância de não serem publicitadas, de forma direta, obras ou atividades concretas, 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 recetividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora.*

Nestes termos, conclui-se que os outdoors referidos no ponto 2. da factualidade dada como assente se integram no âmbito da proibição ínsita no n.º 4, do artigo 10.º, da Lei

n.º 72-A/2015, de 23 de julho, atenta a teleologia da norma, nos termos analisados, assim não merecendo reparo a decisão recorrida que ordenou a remoção dos referidos outdoors. (...)».

No acórdão 591/17.

*«Assim, o conteúdo daquela mensagem em muito extravasa o mero cariz informativo. Várias **frases visam**, aliás, transmitir uma **imagem elogiosa** do trabalho e das ações do Executivo presidido pelo recorrente, bem como transmitir uma **atitude proativa** da Câmara Municipal na promoção da qualidade de vida Município, e ainda demonstrar a intenção programática de continuar a trabalhar para "o futuro do concelho de Pedrógão Grande".*

Assim, ao conter tais expressões, aquela publicação constitui verdadeira publicidade, e não simples informação. Logo, é abrangida pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL, a qual se encontra em vigor desde 12 de maio de 2017.»

No acórdão 545/17.

*«O sentido que predomina nos materiais em causa, não é o anúncio ou aviso informativo dos bens ou serviços públicos disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa, mas **a indução de uma valoração positiva, através de frases curtas e de fácil memorização**, **próprias da linguagem publicitária**, sobre o mérito das iniciativas e programas executados ou em execução por aquela entidade pública.»*

No acórdão 583/17.

*«O conteúdo da mensagem dos outdoors extravasa em muito as imposições legais de publicitação, contendo expressões que representam **verdadeiros slogans publicitários**.» (sublinhados nossos).*

6. Do nosso ponto de vista, não se encontram, no presente processo, "expressões que representam verdadeiros slogans publicitários"; ou "linguagem adjetivada e promotora de obras em curso", com "carácter promocional da atividade e imagem daquela entidade pública" assente na "indução de uma valoração positiva, através de frases curtas e de fácil memorização, próprias da linguagem publicitária".

7. Por último, mas não menos relevante, importa também contextualizar o quadro eleitoral subjacente (eleições para o Parlamento Europeu) e concatená-lo com o órgão sob escrutínio (Câmara Municipal do Funchal) e perguntar se daí se pode extrair uma ofensa ao «âmbito de proteção da norma» ínsita no n.º 4, do artigo 10.º, da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho ou, dito de outra forma: se aquelas publicações são idóneas para ofender o bem jurídico que a norma visa proteger[2].

[2] *Não será de somenos relembrar que todos os acórdãos supracitados são acórdãos sobre publicidade institucional promovida por órgãos autárquicos durante a campanha para as eleições autárquicas.*

8. Em minha opinião, a resposta é não, os anúncios referidos não são idóneos para ofender «âmbito de proteção da norma».

9. Como se disse – e bem – na Nota Informativa «5. A norma legal visa, por um lado, impor uma distinção clara entre a atividade de qualquer entidade pública, a qual se encontra dirigida exclusivamente para a prossecução do interesse público, e a atividade de propaganda das candidaturas, dos candidatos e dos seus proponentes às eleições, a decorrer.

Por outro lado, pretende impedir que, em resultado da promoção de órgãos ou serviços e da sua ação ou dos seus titulares, possam ser objetivamente favorecidas algumas candidaturas em detrimento de outras.

6. No fundo, a proibição estabelecida pelo n.º 4 do referido artigo 10.º, conjugada com a sujeição aos especiais deveres de neutralidade e imparcialidade, visa impedir que as entidades públicas, através dos meios que estão ao seu dispor, os utilizem a favor de determinada candidatura em detrimento das demais, inserindo-se aqui um fator de desequilíbrio entre elas, afetando sobremaneira o princípio – ínsito em todas as leis eleitorais – da igualdade de oportunidades das candidaturas, plasmado na alínea b), do n.º 3, do artigo 113.º da CRP.»

10. É manifestamente forçado, considerar que as publicações e anúncios, agora em causa, são idóneos para permitir que «em resultado da promoção de órgãos ou serviços e da sua ação ou dos seus titulares, (...) [são] objetivamente favorecidas algumas candidaturas em detrimento de outras.».

11. Sendo também forçado considerar que as mesmas constituem publicidade institucional (com o conteúdo e alcance que a Jurisprudência do Tribunal Constitucional já fixou).

Termos em que, por considerar que as comunicações referidas são informativas e sem caráter promocional e, assim sendo excluídas da proibição legal, votei contra a presente deliberação.» ----------

O Senhor Dr. Mário Miranda Duarte saiu neste ponto da ordem de trabalhos. ---

2.07 - Cidadão | CM Funchal | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Processo PE.P-PP/2019/53

Cidadão | CM Funchal | Publicidade institucional (outdoors) - Processo PE.P-PP/2019/107

Cidadão | CM Funchal | Publicidade institucional (cartazes junto às escolas) - Processo PE.P-PP/2019/126

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2019/110, que consta em anexo à presente ata, deliberou, por maioria, com a abstenção do Senhor Dr. Francisco José Martins e os votos contra dos Senhores Drs. José Manuel Mesquita e Sérgio Gomes da Silva, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: ----------

«Foram rececionadas três participações contra a Câmara Municipal do Funchal, que deram origem aos processos PE.P-PP/2019/53, PE.P-PP/2019/107 e PE.P-PP/2019/126.

As participações apresentadas dizem respeito a uma publicação na página daquele órgão autárquico na rede social Facebook (PE.P-PP/2019/53) e a quatro outdoors do mesmo órgão autárquico (PE.P-PP/2019/107 e PE.P-PP/2019/126).

O Presidente da Câmara Municipal do Funchal foi notificado para se pronunciar sobre o teor das participações apresentadas e ofereceu as seguintes respostas:

– *No âmbito do processo PE.P-PP/2019/53 e em síntese: a) Que 'no presente caso não há qualquer atividade propagandista em causa'; b) Que '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'; c) Que 'não há dúvidas que esta é uma matéria de extrema importância e de eventual fruição pelos cidadãos.'

- *No âmbito do processo PE.P-PP/2019/107 e em síntese: a) Que os cartazes em causa 'são cartazes que já se encontravam colocados desde o ano de 2017 e 2018, e que respeitam a obras realizadas pela Câmara Municipal do Funchal.'; b) Que a câmara municipal do Funchal tem, desde o início do ano, promovido a sua remoção. C) Que promoverá a retirada de todos os cartazes que ainda se encontrem colocados.*
- *No âmbito do processo PE.P-PP/2019/126 e em síntese: a) Que os cartazes em causa não 'fazem qualquer referência a partidos ou mesmo pessoas, informam sobre obras'; b) Que não 'é razoável a extensão das exigências proibitivas aos eleitos e agentes locais, nos mesmos moldes daqueles que conduzem e protagonizam um ato eleitoral'; c) Que os referidos cartazes são dos anos de 2016, 2017 e 2018 e 'têm vindo a ser retirados'.*

*No processo **PE.P-PP/2019/53** está em causa uma publicação na página da Câmara Municipal do Funchal na rede social Facebook.*

A norma do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe a divulgação de atos, programas obras ou serviços, salvo em caso de grave ou urgente necessidade pública, por parte dos órgãos do Estado e da Administração pública.

São admitidas como exceção à norma, para além das situações de grave ou urgente necessidade pública, as situações de divulgação de serviços cujo conhecimento dos destinatários é essencial à sua fruição.

Naquela publicação encontra-se um texto relativo à receção dos representantes da Direção da Escola Superior de Saúde de Alcoitão, no âmbito de uma parceria estabelecida com o órgão autárquico visado para 'potenciar a realização de estágios curriculares'.

No texto em causa, encontram-se informações genéricas sobre a visita dos referidos representantes, bem como declarações da vereadora da câmara municipal.

No mesmo texto, não se encontram quaisquer informações concretas sobre a realização dos estágios curriculares, que aparenta ser a matéria que a câmara municipal do Funchal considera ser 'de extrema importância e de eventual fruição pelos cidadãos'.

E, assim sendo, não parece ser de enquadrar a referida publicação na exceção da divulgação de um serviço cujo conhecimento dos cidadãos é condição para a sua fruição.

Do referido texto, os destinatários não retiram informação essencial para que possam beneficiar da promoção dos estágios curriculares, limitando-se a notícia a promover uma ação do município e a transcrever declarações de uma vereadora da câmara municipal, declarações essas que contêm elogios à atuação do órgão autárquico.

Nos processos ***PE.P-PP/2019/107*** *e* ***PE.P-PP/2019/126*** *estão em causa quatro outdoors da câmara municipal do Funchal.*

Nesses mesmos outdoors encontra-se publicitada a realização de obras no município do Funchal. A informação sobre a realização das obras em causa vem acompanhada do slogan do município Funchal é mais qualidade de vida».

A mensagem transmitida nos referidos outdoors, onde predomina como elemento central o slogan referido, promove uma valoração positiva do órgão autárquico, constituindo publicidade institucional proibida pela norma do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

Cumpre, ainda, referir que a proibição de publicidade institucional atinge os materiais produzidos ou colocados em momento anterior ao da fixação da data da eleição, devendo promover a sua remoção ou ocultação a partir dessa mesma data. Importa, também, esclarecer o visado de que a norma do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, proíbe os órgãos do Estado e da Administração Pública, independentemente da eleição concreta que esteja em causa.

Face ao que antecede, no exercício da competência conferida pela alínea d), do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, e no uso dos poderes consignados no n.º 1 do artigo 7.º da mesma Lei, delibera-se notificar o Presidente da Câmara Municipal do

Funchal e ordenar-lhe que promova a eliminação da publicação em causa no processo PE.P-PP/2019/53, bem como dos outdoors objeto dos processos PE.P-PP/2019/107 e 126 e que se abstenha de, no futuro, e enquanto vigorar a proibição do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, praticar quaisquer atos que possam consubstanciar publicidade institucional proibida.

Desta deliberação cabe recurso para o Tribunal Constitucional a interpor no prazo de um dia, nos termos do artigo 102.º-B da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro.» ----------

O Senhor Dr. João Almeida apresentou a seguinte declaração de voto: ----------

«Votei favoravelmente a proposta de deliberação também pelos fundamentos que, a seguir, aduzo:

É pacífico que a proibição de publicidade institucional visa densificar o direito das candidaturas a receberem «igual tratamento por parte das entidades públicas» em estreita conexão com o instituto que impõe a neutralidade dos órgãos do Estado e seus serviços, no mais lato dos sentidos, seus titulares ou agentes, nos termos do qual estes «não podem intervir direta ou ***indiretamente*** *em campanha eleitoral».*

A publicidade institucional não reveste necessariamente a forma de campanhas publicitárias a que a lei 95/2015 se refere e, no específico domínio do direito eleitoral, só pode ser entendida em articulação com os princípios e as normas que ameaça (os já falados direito à igualdade de tratamento das candidaturas e dever de neutralidade do Estado e seus serviços em campanha eleitoral) necessariamente mediados pelo conceito de propaganda eleitoral.

O que deve entender-se por "publicidade institucional" há de encontrar-se, pois e antes de mais, no quadro desta fundamental conexão e no estrito âmbito das normas especiais que conformam o direito eleitoral, concretizando os ditames do art.º 113.º da CRP, e só se necessário e acessoriamente fora delas.

Ora, a neutralidade de que a proibição de publicidade institucional pretende ser garantia afere-se pela intervenção que possam ter os órgãos e agentes do Estado e da Administração na campanha eleitoral, ou seja, na sucessão de comportamentos (toda

a atividade, di-lo a lei) de quaisquer pessoas (quaisquer outras, além dos candidatos e partidos) que promovam candidaturas.

As leis eleitorais optaram por, uniforme e sistematicamente, sublinhar que, tanto a possível intervenção em campanha como as atividades de propaganda eleitoral não carecem de ser diretas: «(...) não podem intervir direta ou indiretamente em campanha eleitoral (...)» para o primeiro caso e «(...) toda a atividade que vise direta ou indiretamente promover candidaturas (...).

Os titulares de órgãos do Estado, em especial os titulares de órgãos eletivos ou diretamente relacionados com a eleição de qualquer tipo ou nível, são agentes e mesmo dirigentes de proponentes de candidaturas publicamente reconhecidos como tal – a promoção da sua imagem e da sua ação, particularmente se feita sem responder a critérios de necessidade ou mera adequação, é inseparável da promoção do proponente de candidaturas a uma eleição (partido político ou coligação de partidos) em detrimento dos demais.

Tal promoção pode mesmo ser feita pelas formas mais subtis e não tem de revestir, forçosamente, a natureza de campanha publicitária – a consideração da natureza dominante (mas não exclusiva) da linguagem destas campanhas releva não tanto para deixar de fora da proibição o que não se expresse através dela, mas sim e contrariamente para entender como proibidas mesmo as comunicações necessárias e urgentes que a utilizem.

E o que acabou de ser dito prevalece ainda nas situações em que o autor da publicidade institucional proibida não seja proponente de qualquer candidatura – com efeito, tanto as formulações contidas em todas as leis eleitorais para consagrar a neutralidade dos órgãos e agentes de entes públicos omitem toda e qualquer distinção como a própria lei que proíbe essa publicidade a não faz também. E, diga-se, na generalidade destas situações o que prevalece é, com a afirmação do autor e da força política com que é identificado, o desmerecimento da imagem de outras que se apresentam à eleição.» ----------

O Senhor Dr. José Manuel Mesquita apresentou a seguinte declaração de voto: -

«1. Votei contra a presente deliberação por discordar do enquadramento atribuído aos factos subjacentes à participação feito como sendo de «publicidade institucional».

2. Importa com nitidez, distinguir num primeiro momento o que é comunicação do que é publicidade; num segundo, o que – sendo publicidade – é «publicidade institucional» e, num terceiro momento, ainda que seja «publicidade institucional», se é, ou não, consentida pela exceção prevista, isto é , se corresponde «a necessidade pública grave e urgente».

3. Sobre o que se considera comunicação, o Tribunal Constitucional considerou que «no âmbito de proteção da norma não se encontram compreendidas meras comunicações informativas e sem caráter promocional»[1].

[1] Sendo que na Nota Informativa se disse *«18. 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.*

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.

19. Não se encontram abrangidos pela proibição comunicações informativas e sem caráter promocional (…)».

4. Sobre publicidade institucional já disse o bastante a Nota Informativa da CNE:

«Publicidade institucional

Entende-se que a «publicidade institucional» de entidades públicas integra os seguintes elementos:

a. *Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos;*
b. *É realizada por entidades públicas;*
c. *É financiada por recursos públicos;*
d. *Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;*
e. *Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;*

f. *Utiliza linguagem identificada com a típica da atividade publicitária;*

g. *Pode ser concretizada tanto mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.*

5. Sobre o conteúdo do conceito de «publicidade institucional» disse o Tribunal Constitucional:

No acórdão 5457/17.

«Ora, no caso em apreço, o sentido que em todos os materiais apreciados na deliberação recorrida predomina não é o anúncio ou aviso informativo dos bens ou serviços públicos disponibilizados pela Câmara Municipal de Lisboa, antes a indução de ***uma valoração positiva***, ***através de frases curtas*** *e* ***de fácil memorização***, ***próprias da linguagem publicitária***, ***sobre o mérito das iniciativas*** *e programas executados ou em execução por aquela entidade pública. Assim decorre do enfâse colocado na novidade de artérias e praças, na indicação de acréscimo de conforto e espaços verdes e redução do ruído, tal como da repetição nos suportes empregues – também eles associados à atividade publicitária - ao programa municipal "VIVERMELHORLISBOA". Também o ofício referido supra, não se limita a solicitar aos diretores de estabelecimento de ensino básico a difusão de uma brochura, explicitando desenvolvidamente – e assim promovendo - diversas intervenções na cidade de Lisboa e o propósito de valorização da fruição do espaço público que lhes presidiram.»*

No acórdão 583/17:

«Acresce que o conteúdo da mensagem dos outdoors sindicados em muito extravasa as imposições legais de publicitação. De facto, tais obrigações apenas assentam num dever de informação objetiva da obra e do financiamento. Já os outdoors em presença contêm ***expressões que representam verdadeiros slogans publicitários***, *indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida. Assim, verifica-se que todos os outdoors em causa incluem a menção «Juntos fazemos Vila Verde (cfr. fls. 6, 25, 26, 27, 28, 29 e 30) e que os outdoors relativos às redes de saneamento das freguesias de Cervães, Vila do Prado e Pico S. Cristóvão (a fls. 25, 26 e 29) incluem*

ainda uma menção «Mais e melhor ambiente». Ora, afigura-se que pelo menos a menção «Juntos fazemos Vila Verde» constitui publicidade, e não simples informação referente à obra e financiamento, sendo tal mensagem abrangida pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL, a qual se encontra em vigor desde 12 de maio de 2017.

Pelo exposto, afigura-se não ter a deliberação ora sindicada incorrido no invocado erro sobre os pressupostos de facto ou de direito, pelo que também nesta parte é de concluir pela improcedência do presente recurso. (…)»

No acórdão 585/17.

«10. Do exposto, resulta que o conteúdo das mensagens dos outdoors sindicados em muito extravasa a mera informação não promocional. Antes, revelam ações e reivindicações da Câmara Municipal, com eco público evidente, não sendo possível afirmar que são insuscetíveis de influenciar os votantes que com os mesmos se deparem. Aqueles outdoors constituem, pois, ***verdadeira publicidade****, e não simples informação. Assim, são abrangidas pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 e do artigo 41.º da LEOAL, a qual se encontra em vigor desde 12 de maio de 2017.»*

No acórdão 586/17.

«Ora, revertendo aos factos apurados, verifica-se que as informações veiculadas, quer na fatura da água, quer nos outdoors publicitados, não continham, por um lado, elementos factuais reconduzíveis à exceção prevista no n.º 4, do referido artigo 10.º, nem tão pouco se tratavam de esclarecimentos objectivos sobre atos ou a gestão da Câmara. Pelo contrário: no caso, da fatura da água, está-se perante o aproveitamento de uma estrutura da câmara destinada a obter receitas para a promoção e publicitação de iniciativas da edilidade, com recurso a um meio de difusão que, evidentemente, não se encontra acessível a todos os concorrentes que se apresentam ao sufrágio. Por seu turno, no caso dos outdoors, afigura-se manifesto que os seus dizeres encerram ***linguagem adjetivada e promotora de obras em curso*** *pela autarquia, invariavelmente sob o slogan "Guarda Renasce".»*

No acórdão 587/17.

«Da seleção - feita pela Câmara Municipal da Covilhã - das «principais obras, iniciativas e mudanças promovidas nos últimos meses pelo executivo camarário em funções» cuja publicitação entendeu realizar resulta antes a ***indução de uma valoração positiva*** *junto dos munícipes sobre o mérito das iniciativas e programas executados ou em execução por aquela entidade pública. Tal é reforçado pelo* ***recurso a expressões que representam verdadeiros slogans publicitários****, indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida. É o caso das expressões «FAZER O QUE É PRECISO PARA LEVAR A MELHOR ÁGUA DA SERRA DA ESTRELA ATÉ SUA CASA» e «Conforto e segurança. Facilidades para a economia local. Qualidade de vida das populações» (páginas 6 e 45 da revista). Verifica-se, ainda, que a imagem e as citações de discursos ou frases do atual Presidente da Câmara Municipal de carácter promocional são utilizadas em várias das comunicações, como nas páginas 11 (citação «Esta é uma obra que chega com 30 anos de atraso»), 12-13 (foto e citação «Quero inaugurar este jardim até ao próximo Verão») e 44 (foto).*

Do exposto resulta que a publicação em causa – na parte que se refere às principais obras, iniciativas e mudanças da iniciativa do executivo em funções (em concreto nas páginas identificadas na deliberação ora recorrida) – assume um ***carácter promocional da atividade e imagem daquela entidade pública,*** *não sendo assim possível afirmar que é insuscetível de influenciar o eleitorado.*

Deste modo, os conteúdos da revista municipal sindicados pela CNE (tendo o material publicado sido já distribuído pela população) são abrangidos pela proibição geral de publicidade institucional, decorrente do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 72-A/2015 em conjugação com o artigo 41.º da LEOAL, a qual cumpre observar desde a data da publicação do Decreto n.º 15/2017, de 12 de maio.»

No acórdão 588/17.

«Revertendo aos factos apurados, verifica-se que os dizeres veiculados nos outdoors aqui em causa não continham, por um lado, elementos factuais reconduzíveis à exceção prevista no n.º 4, do referido artigo 10.º, nem tão pouco se tratavam de mensagens meramente informativas. Na verdade, de tais outdoors ressalta uma ***linguagem adjetivada e promotora de obras e iniciativas*** *da autarquia*