

CADERNO DE APOIO

AL 2021



ELEIÇÕES
AUTÁRQUICAS'21

26 SETEMBRO

#VOTARESEGURO



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

1. INTRODUÇÃO	4
1.1. Principal legislação aplicável	4
<hr/>	
2. PROPAGANDA POLÍTICA E ELEITORAL	4
2.1. Princípio da liberdade de propaganda	4
2.2. Liberdade de expressão e de informação	7
2.3. Propaganda gráfica em espaços adicionais	7
2.4. Remoção de propaganda	8
2.5. Outros meios específicos de campanha	8
2.6. Liberdade de reunião e de manifestação	9
2.7. Proibição de propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral	10
2.8. Proibição de propaganda nas assembleias de voto	10
<hr/>	
3. PROPAGANDA ATRAVÉS DE MEIOS DE PUBLICIDADE COMERCIAL	11
3.1. Exceções	12
<hr/>	
4. DIREITO DE ANTENA	13
4.1. Exercício do direito de antena	13
4.2. Tempos de Emissão	13
4.3. Organização e distribuição dos tempos de antena	14
4.4. Deveres das estações de rádio	14
4.5. Suspensão do direito de antena	15
<hr/>	
5. NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DAS ENTIDADES PÚBLICAS	16
5.1. Conteúdo dos deveres de neutralidade e imparcialidade	16
5.2. Publicidade Institucional	18
5.3. Publicações autárquicas em período eleitoral	23
<hr/>	
6. TRATAMENTO JORNALÍSTICO DAS CANDIDATURAS	25
<hr/>	
7. LOCAIS DE FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS DE VOTO	25
7.1. Condições de acessibilidade das assembleias de voto	26
<hr/>	
8. MEMBROS DE MESA	26
8.1. Composição da mesa de voto	26
8.2. Deveres e direitos dos membros de mesa	28
8.3. Processo de designação	29
<hr/>	
9. DESIGNAÇÃO DOS DELEGADOS	31
9.1. Poderes, imunidades, direitos e limites	31
9.2. Processo de designação dos delegados	32
9.2.1. Designação dos delegados para o dia da eleição	32
9.2.2. Designação dos delegados para o voto antecipado	34
9.2.3. Designação dos delegados para o voto em confinamento	34

10. VOTO ANTECIPADO	35
10.1. Voto antecipado por razões profissionais	35
10.2. Voto antecipado por doentes internados e presos	36
10.3. Voto antecipado por estudantes	36
10.4. Voto antecipado por eleitores em confinamento obrigatório ou internados em estruturas residenciais	37
<hr/>	
11. PERMANÊNCIA DOS CANDIDATOS NAS ASSEMBLEIAS DE VOTO E APRESENTAÇÃO DE RECLAMAÇÕES	38
<hr/>	
12. TRANSPORTE ESPECIAL DE ELEITORES PARA AS ASSEMBLEIAS E SECÇÕES DE VOTO ORGANIZADO POR ENTIDADES PÚBLICAS	39
<hr/>	
13. MODELOS DE PROTESTOS E RECLAMAÇÕES PARA O DIA DA VOTAÇÃO E DO APURAMENTO	40

1. INTRODUÇÃO

À semelhança do que tem sucedido em anteriores processos eleitorais e referendários e nos termos da sua atribuição legal de esclarecimento cívico, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) elaborou o presente caderno de apoio no âmbito da eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais, que contém as orientações da CNE sobre diversos temas e situações que têm surgido com frequência nas várias fases do processo eleitoral.

A CNE disponibiliza informação adicional acerca de alguns temas, nas respostas às perguntas mais frequentes que se encontram disponíveis em:

<http://www.cne.pt/content/perguntas-frequentes-eleicao-autarquica-geral>

1.1. Principal legislação aplicável

Sem prejuízo de legislação complementar, é aplicável a esta eleição a seguinte legislação:

- Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) – Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto;¹
- Afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda – Lei n.º 97/88, de 17 de agosto;
- Regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e da propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial – Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho;
- Regime excecional e temporário de exercício de direito de voto antecipado para os eleitores que estejam em confinamento obrigatório, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, em atos eleitorais e referendários a realizar no ano de 2021 – Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 1/2021, de 4 de junho.

Cada um dos temas do presente caderno fará referência às disposições aplicáveis de cada um dos diplomas atrás referidos.

A CNE disponibiliza a referida legislação, devidamente atualizada, bem como diversa documentação de apoio, em: <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>

2. PROPAGANDA POLÍTICA E ELEITORAL

2.1. Princípio da liberdade de propaganda

A propaganda eleitoral consiste em toda a atividade que vise direta ou indiretamente

¹ Com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Retificação n.º 20-A/2001, de 12 de outubro, Leis Orgânicas n.ºs 5-A/2001, de 26 de novembro; 3/2005, de 29 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Leis Orgânicas n.ºs 1/2017 e 2/2017, de 2 de maio, 3/2018 de 17 de agosto, 1-A/2020, de 21 de agosto, 4/2020, de 11 de novembro, e 1/2021, de 4 de junho.

promover candidaturas, seja dos candidatos, dos subscritores das candidaturas ou de partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes, das coligações, dos grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, nomeadamente a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa atividade (artigo 39.º da LEOAL).

A propaganda eleitoral envolve as ações de natureza política e publicitária desenvolvidas pelos candidatos, seus apoiantes e mandatários ou representantes destinadas a influir sobre os eleitores, de modo a obter a sua adesão às candidaturas e, em consequência, a conquistar o seu voto.

A atividade de propaganda político-partidária, tenha ou não cariz eleitoral, seja qual for o meio utilizado, é livre e pode ser desenvolvida, fora ou dentro dos períodos de campanha, com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei.

Em sede de propaganda vigora o princípio da liberdade de ação e propaganda das candidaturas, como corolário do direito fundamental de «expressar e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio» (artigos 13.º, 37.º e 113.º da CRP).

Da Constituição, decorre o seguinte:

- As entidades públicas e privadas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais que só pode sofrer restrições, necessariamente, por via de lei geral e abstrata e sem efeito retroativo, nos casos expressamente previstos na Constituição, «devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» (artigo 18.º, n.º 2, da CRP).
- A liberdade de expressão garante não só o direito de manifestar o próprio pensamento, como também o da livre utilização dos meios através dos quais esse pensamento pode ser difundido.

A afixação de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre no sentido de não depender de obtenção de licença prévia por parte das autoridades administrativas.

Apenas estão sujeitas a licenciamento, nos termos gerais, obras de construção civil quando os suportes das mensagens ou das ações de propaganda possam ser considerados edificações. De outro modo, estar-se-ia a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um ato prévio e casuístico de licenciamento, o que poderia implicar o risco de a efetivação prática desse direito cair na disponibilidade dos órgãos da Administração.

A matéria da afixação de propaganda política é regulada pela Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, que veio definir as condições básicas e os critérios de exercício das atividades de propaganda, tendo atribuído às câmaras municipais a competência para ordenarem e promoverem a remoção dos meios e mensagens de propaganda política em determinados condicionalismos, a seguir referidos.

O exercício das atividades de propaganda em lugar ou espaço público é livre, seja qual for o

meio utilizado, embora os seus promotores devam prosseguir os seguintes objetivos:

- a) Não provocar obstrução de perspetivas panorâmicas ou afetar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem;
- b) Não prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros suscetíveis de ser classificados pelas entidades públicas;
- c) Não causar prejuízos a terceiros;
- d) Não afetar a segurança das pessoas ou das coisas;
- e) Não apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego;
- f) Não prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes (artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 97/88).

Nota: As alíneas do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, correspondem a objetivos que devem nortear os sujeitos privados na sua atividade de propaganda e não conferem a nenhuma entidade administrativa poderes para impor proibições expressas deles decorrentes e/ou agir, sobretudo coercivamente, se tais objetivos não forem prosseguidos.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88 tem uma incidência diferente consoante se analise no plano da propaganda ou no plano da publicidade (matéria também aí tratada) e, como referiu o Tribunal Constitucional, no plano da propaganda, *“o artigo 4.º não se dirige às câmaras municipais nem, pois, a uma sua qualquer atividade regulamentar. O que a lei aí faz é ordenar por objetivos a atuação de diferentes entidades: das câmaras municipais, quanto aos critérios de licenciamento da publicidade [o que não está em questão] e dos sujeitos privados, quanto ao exercício da propaganda”*. (acórdão TC n.º 636/95).²

As exceções à liberdade de propaganda estão expressas e taxativamente previstas na lei, que, como qualquer exceção, devem ser interpretadas de forma estrita e não restritiva para os direitos, liberdades e garantias:

«2. É proibida a utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda.

3. É proibida, em qualquer caso, a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgãos de soberania, de regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviária, interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística.» (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 97/88)

«Não é admitida a afixação de cartazes nem a realização de inscrições ou pinturas murais em centros históricos legalmente reconhecidos, em monumentos nacionais, em templos e edifícios religiosos, em edifícios sede de órgãos do Estado, das Regiões

² Deliberação de 06-07-2021.

Autónomas e das autarquias locais, em edifícios públicos ou onde vão funcionar assembleias de voto, nos sinais de trânsito ou nas placas de sinalização rodoviária ou ferroviária e no interior de repartições e de edifícios públicos, salvo, quanto a estes, em instalações destinadas ao convívio dos funcionários e agentes.» (artigo 45.º, n.º 2, da LEOAL).

2.2. Liberdade de expressão e de informação

As atividades de campanha decorrem sob a égide do princípio da liberdade de ação dos candidatos, com vista a fomentar as suas candidaturas. São múltiplos os meios utilizados para o efeito, que vão, entre outros, desde a ocupação de tempos de antena, afixação de cartazes, remessa de propaganda por via postal, reuniões e espetáculos em lugares públicos, publicação de livros, revistas, folhetos, até à utilização da Internet (artigos 37.º e 38.º da CRP e artigo 42.º da LEOAL).

Trata-se de um direito que não é absoluto, que tem ou pode ter os limites que a lei considera necessários à salvaguarda de outros princípios e liberdades, consagrados constitucionalmente, tais como o direito ao bom nome e reputação, à privacidade, à propriedade privada e à ordem pública (cf. por exemplo, artigo 26.º da CRP).

Os candidatos são responsáveis pelos prejuízos resultantes das atividades de campanha eleitoral que tenham promovido (artigo 37.º, n.ºs 3 e 4, da CRP).

As únicas proibições existentes ao longo do processo eleitoral dizem respeito:

- À afixação de propaganda e à realização de inscrições ou pinturas murais em determinados locais (artigos 45.º, n.º 2, da LEOAL e 4.º, n.º 3, da Lei n.º 97/88); e
- Ao recurso aos meios de publicidade comercial (artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015).
- À realização de propaganda na véspera e no dia da eleição (artigo 177.º da LEOAL).

2.3. Propaganda gráfica em espaços adicionais

Os espaços postos à disposição das forças políticas concorrentes pelas juntas de freguesia constituem meios e locais adicionais para a propaganda, nas condições estabelecidas pelo disposto no artigo 62.º da LEOAL.

Os espaços reservados nos locais disponibilizados pelas juntas de freguesia devem ser tantos, quantas as forças políticas intervenientes na campanha (artigo 62.º, n.º 2, alínea e), da LEOAL).

Acrescem os lugares a disponibilizar pelas câmaras municipais, da seguinte forma:

«1 – Nos períodos de campanha eleitoral as câmaras municipais devem colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação da sua propaganda. [...]

3 – Até 30 dias do início de cada campanha eleitoral, as câmaras municipais devem

publicar editais onde constem os locais onde pode ser afixada propaganda política, os quais não podem ser inferiores a um local por 5000 eleitores ou por freguesia.» (artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 97/88).

2.4. Remoção de propaganda

No que diz respeito à remoção de propaganda, há que distinguir as situações de propaganda colocada legalmente das situações daquela que se encontra afixada em locais proibidos por lei:

- Quanto à primeira, essa remoção é da responsabilidade das entidades que a tiverem instalado. As entidades públicas apenas podem remover meios amovíveis de propaganda que conflituem com o disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88 quando tal for determinado por tribunal competente. Porém, isso não impede que, nos casos em que a atividade de propaganda possa contender com outros direitos, a Câmara Municipal contacte os promotores da propaganda e, por acordo, obtenha a resolução do caso (artigo 6.º da Lei n.º 97/88).
- No segundo caso, as câmaras municipais, notificado o infrator, são competentes para ordenar a remoção da propaganda afixada em local proibido. Em qualquer caso, não pode ser removido material de propaganda sem primeiro notificar e ouvir as candidaturas em causa (artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 97/88).

Excecionalmente, poderão ser removidos meios amovíveis de propaganda que afetem direta e comprovadamente a segurança das pessoas ou das coisas, constituindo perigo iminente.

A lei só atribui expressamente o direito de remoção aos proprietários no caso de propaganda afixada em propriedade privada.

A decisão de qualquer entidade que ordene a remoção de propaganda deve ser precedida de notificação à candidatura respetiva, devendo ser fundamentada relativamente a cada meio de propaganda cuja remoção esteja em causa. É necessário justificar e indicar concretamente as razões de facto e de direito pelas quais o exercício da atividade de propaganda não obedece em determinado local aos requisitos legais, não bastando a vaga invocação da lei.

O dano em material de propaganda eleitoral constitui crime e é punido com pena de prisão até 1 ano ou pena de multa até 120 dias (artigo 175.º da LEOAL).

2.5. Outros meios específicos de campanha

As candidaturas têm direito à utilização, durante o período de campanha eleitoral, de edifícios públicos e recintos pertencentes ao Estado e outras pessoas coletivas de direito público, bem como de salas de espetáculos ou de outros recintos de normal utilização pública (artigos 63.º a 65.º da LEOAL).

A utilização de edifícios públicos e recintos pertencentes ao Estado e outras pessoas coletivas de direito público é gratuita (artigo 63.º, n.º 2, da LEOAL).

O custo da utilização das salas de espetáculos, uniforme para todas as candidaturas, está enquadrado legalmente (artigo 65.º da LEOAL).

Nota: Constitui entendimento da CNE que os presidentes de câmara municipal devem promover o sorteio das salas de espetáculo de entre as candidaturas que pretendam a sua utilização para o mesmo dia e hora, não relevando, nesta matéria, a prioridade da entrada dos pedidos.

2.6. Liberdade de reunião e de manifestação

Sobre a temática do direito de reunião e de manifestação destacam-se as seguintes deliberações da CNE:

- Quando se trata de reuniões ou comícios apenas se exige o aviso a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74, de 29 de agosto, não sendo necessário para a sua realização autorização da autoridade administrativa, visto a lei eleitoral ter carácter excecional em relação àquele diploma legal;
- O aviso deve ser feito com dois dias de antecedência;
- No que respeita à fixação de lugares públicos destinados a reuniões, comícios, manifestações, cortejos ou desfiles, nos termos do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 406/74, devem as autoridades administrativas competentes em matéria de campanha eleitoral reservá-los para que a sua utilização possa fazer-se em termos de igualdade pelas várias forças políticas, utilização essa condicionada à apresentação do aviso a que se refere o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 406/74.
Aqueles autoridades após a apresentação do referido aviso só podem impedir ou interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles com fundamento na previsão dos artigos 1.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 406/74 e alterar o trajeto com fundamento na necessidade de manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho, e de respeito pelo descanso dos cidadãos, devendo as ordens de alteração aos trajetos ou desfiles ser transmitidas ao órgão competente do partido político/grupo de cidadãos interessado e comunicadas à CNE;
- Por autoridades administrativas competentes em matéria eleitoral, deve entender-se os presidentes das câmaras;
- As autoridades administrativas não têm competência para regulamentar o exercício das liberdades públicas e em especial o exercício da liberdade de reunião. O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 406/74 tem de ser entendido como conferindo um poder-dever de indicar recintos para reuniões que ampliem as possibilidades materiais do exercício de tal direito. Não pode, pois, ser interpretado no sentido de permitir a limitação de direitos por autoridades administrativas, sob pena de, nessa hipótese, ter de ser considerado como violando o artigo 18º, nº 2, da CRP;
- O direito de reunião não está dependente de licença das autoridades administrativas, mas apenas de comunicação. Esta comunicação serve apenas para que se adotem medidas de preservação da ordem pública, segurança dos participantes e desvio de tráfego.

2.7. Proibição de propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral

Aquele que no dia da votação ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer meio é punido com pena de multa não inferior a 100 dias (artigo 177.º, n.º 1, da LEOAL).

Nota: A CNE entende que não podem ser transmitidas notícias, reportagens ou entrevistas que de qualquer modo possam ser entendidas como favorecendo ou prejudicando um concorrente às eleições, em detrimento ou vantagem de outro.

No que respeita ao caso específico da utilização de redes sociais, designadamente, o Facebook, a CNE, na reunião do plenário n.º 141/XIV, de 9 de abril de 2014, tomou uma deliberação do seguinte teor:

«A CNE considera que integra o ilícito de “Propaganda na véspera e no dia da eleição” a atividade de propaganda, praticada em período de reflexão, registada na rede social Facebook em:

- Páginas;
- Grupos abertos; e
- Cronologias pessoais com privacidade definida que extravase a rede de “amigos” e “amigos dos amigos”, i.e. nos seguintes casos:
 - a) Quando se permite que qualquer pessoa, incluindo, as que não estão registadas no Facebook, possa ver ou aceder à informação disponibilizada pelo utilizador (acesso público universal);
 - b) Quando se permite que todas as pessoas registadas no Facebook podem ver ou aceder à informação disponibilizada pelo utilizador (acesso público dentro da rede social)».

A CNE esclarece que o n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, no qual se refere que «Os cidadãos que não sejam candidatos ou mandatários das candidaturas gozam de plena liberdade de utilização das redes sociais e demais meios de expressão através da Internet», não prejudica a proibição geral de realização de propaganda na véspera e no dia da eleição estabelecida no artigo 123.º da LEOAL.

2.8. Proibição de propaganda nas assembleias de voto

É proibida qualquer propaganda nos edifícios das assembleias de voto e até à distância de 50m.

Por «propaganda» entende-se também a exibição de símbolos, siglas, sinais, distintivos ou autocolantes de quaisquer listas.

Quem no dia da votação fizer propaganda em assembleia de voto ou nas suas imediações até 50 m é punido com pena de prisão até 6 meses ou pena de multa não inferior a 60 dias (artigos 123.º e 177.º da LEOAL).

A proibição de propaganda dentro das assembleias de voto e nas suas imediações abrange qualquer tipo de propaganda, independentemente de se destinar ou não ao ato eleitoral em concreto.

Com efeito, a propaganda envolve toda a atividade passível de influenciar, ainda que indiretamente, o eleitorado quanto ao sentido de voto, pelo que qualquer ato, ainda que não se dirija à eleição a realizar, não pode deixar de ser entendido como um ato de propaganda abrangido pela referida proibição.

A proibição de propaganda dentro das assembleias de voto e fora delas, no perímetro legalmente fixado, tem apenas incidência no dia da eleição, ou seja, no dia em que as assembleias de voto se encontram em funcionamento, sendo que, relativamente a esta proibição, a CNE apenas considera indispensável o desaparecimento da propaganda dos próprios edifícios (interior e exterior) onde funcionam as assembleias eleitorais e, se possível, das suas imediações, em concreto da propaganda que seja visível da assembleia de voto.

Deve ser garantido que a propaganda é efetivamente retirada ou, nos casos que isso não seja viável, totalmente ocultada.

No que se refere à legitimidade dos agentes que ordenam essa remoção, no caso de as candidaturas não procederem à retirada da sua propaganda, é entendimento da CNE que:

- Compete ao presidente da mesa, coadjuvado pelos vogais, assegurar o cumprimento da lei, restringindo, contudo, a sua intervenção ao edifício e, sendo caso disso, aos muros envolventes da assembleia de voto, removendo material de propaganda que aí se encontre afixado (artigo 122.º, n.º 1, da LEOAL);
- É defensável que a competência das mesas na matéria se estenda a toda a área afetada pela proibição ou, pelo menos, ao raio de 100 m em que ao seu presidente compete, em exclusivo, requisitar a presença de força armada;
- Quando seja fisicamente impossível a mesa remover a propaganda, esta pode solicitar o apoio de outras entidades, designadamente dos órgãos e serviços das autarquias locais, dos serviços municipais de proteção civil e, ainda, das corporações de bombeiros.

3. PROPAGANDA ATRAVÉS DE MEIOS DE PUBLICIDADE COMERCIAL

A partir da data da publicação do Decreto n.º 18-A/2021, de 7 de julho de 2021, que fixou o dia 26 de setembro de 2021 para as eleições gerais dos órgãos das autarquias locais, é proibido utilizar meios de publicidade comercial para fazer, direta ou indiretamente, propaganda política:

A partir da publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo é proibida a propaganda política feita direta ou indiretamente através dos meios de publicidade comercial. (artigo.º 10.º, n.º 1, da Lei n.º 72.º-A/2015)

- A publicidade comercial é a forma de comunicação feita no âmbito de uma atividade

comercial com o objetivo direto ou indireto de promover bens ou serviços, ideias, princípios, iniciativas ou instituições.

A distribuição de mensagens sem endereçamento (infomail) pelos serviços de correio não é um meio de publicidade comercial.

- A propaganda política direta é aquela que se mostra de forma ostensiva, clara, objetiva e que, assim, possa ser apreendida pelos cidadãos.
Pelo contrário, a propaganda política indireta é aquela que é dissimulada, em que a sua natureza propagandística se encontra camuflada, em que se esconde a verdadeira intenção de levar o cidadão a aderir a uma determinada opção em detrimento de outra.
- A proibição abrange todas as pessoas, singulares e coletivas, e quaisquer entidades sujeitas à lei portuguesa em todos os meios existentes, incluindo a Internet em geral e as redes sociais.

Com esta proibição, o legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das candidaturas se viesse a introduzir um fator de desigualdade entre elas, em razão das suas disponibilidades financeiras.

A propaganda política feita, direta ou indiretamente, através de meios de publicidade comercial é punida com coima de 15.000 € a 75.000 €, prevendo-se que a coima é agravada nos seus limites mínimo e máximo em caso de reincidência (artigo.º 12.º da Lei n.º 72.º-A/2015).

3.1. Exceções

Anúncios publicitários, como tal identificados, de realizações de ações de campanha, desde que se limitem a utilizar a denominação, símbolo e sigla do partido, coligação de partidos ou grupo de cidadãos e as informações referentes à sua realização:

- em publicações periódicas;
- nas estações de radiodifusão;
- nas redes sociais e demais meios de expressão através da *Internet*;
- através de centros telefónicos de contactos (artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 72-A/2015).

Os anúncios pagos de quaisquer realizações inseridas nas atividades de campanha deverão:

- Ser identificados unicamente através da sigla, símbolo e denominação do partido político, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores;
A inclusão de slogans de campanha, ou expressões não diretamente relacionadas com o conteúdo das realizações e identificação do partido, coligação de partidos ou grupo de cidadãos, viola o disposto no referido artigo 10.º.
- Conter apenas as informações referentes à própria ação (tipo de atividade, local, data e hora e participantes ou convidados, sem invocação da qualidade de titulares de cargos públicos, se for o caso).

Os anúncios pagos de quaisquer realizações inseridas nas atividades de campanha podem:

- Conter a mera indicação do sítio oficial da candidatura, enquanto elemento identificador do mesmo, não podendo, porém, fazer a sua promoção, nomeadamente qualquer apelo à sua consulta ou referências ou apelos ao voto; Excetuam-se aqueles anúncios que publicitem ações cujo objeto seja o próprio sítio na *Internet* (como, por exemplo, a inauguração de um sítio enquanto ação específica de campanha).
- Os anúncios a publicitar listas de apoiantes de uma determinada candidatura não se incluem na exceção permitida no referido artigo 10.º, visto que não se trata de anunciar qualquer tipo de realização inserida na atividade de campanha.

4. DIREITO DE ANTENA

4.1. Exercício do direito de antena

As candidaturas concorrentes à eleição de ambos os órgãos municipais têm direito a tempo de antena nas emissões dos operadores radiofónicos com serviço de programas de âmbito local com sede na área territorial do respetivo município.

Notas: Por «tempo de antena» entende-se o espaço de programação própria da responsabilidade do titular do direito.

Por «radiodifusão local» entende-se, para o efeito, o conjunto de operadores radiofónicos com serviço de programas generalistas e temáticos informativos, de âmbito local (artigo 56.º, n.º 2 e 3, da LEOAL).

O exercício do direito de antena previsto na presente lei é gratuito (artigo 61.º, n.º1, da LEOAL).

O Estado, através do Ministério da Administração Interna, compensa os operadores radiofónicos pela utilização, devidamente comprovada, correspondente às emissões relativas ao exercício do direito de antena, mediante o pagamento de quantia constante da Portaria n.º 162/2021, de 28 de julho (artigo 61.º, n.º2, da LEOAL).

4.2. Tempos de Emissão

Durante o período da campanha eleitoral, os operadores reservam ao conjunto das candidaturas trinta minutos, diariamente, divididos em dois blocos iguais, de quinze minutos seguidos, um entre as 7 e as 12 horas e outro entre as 19 e as 24 horas (artigo 57.º, n.º 1, da LEOAL).

Nota: Sobre o não preenchimento do espaço de tempo de antena atribuído às candidaturas, constitui entendimento da Comissão Nacional de Eleições que se uma candidatura não preencher o seu tempo de emissão, por não pretender fazê-lo, ou por não ter entregue nas estações de rádio a respetiva gravação, ou ainda, sendo esse o caso, por os seus representantes não terem comparecido nos estúdios no período que lhes estava destinado, deve ser feito o seguinte anúncio:

*O espaço de emissão seguinte estava atribuído a
... (denominação da candidatura)*

Havendo acordo de todas as candidaturas que emitem tempos de antena nesse dia, a estação de rádio pode passar à emissão do tempo da candidatura seguinte, logo após a emissão do separador indicativo da candidatura, atrás referido.

Na ausência de acordo das candidaturas, as estações de rádio, depois de emitirem o separador, podem transmitir música até ao fim do respetivo tempo de antena, desde que a mesma não se identifique com qualquer outro candidato.

4.3. Organização e distribuição dos tempos de antena

Até ao dia **03.09.2021**, os operadores devem indicar ao juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que a indicação é feita ao respetivo juiz, o horário previsto para as emissões relativas ao exercício do direito de antena (artigo 57.º, n.º 2, da LEOAL).

A distribuição dos tempos de antena é feita pelo juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que essa distribuição é feita pelo respetivo juiz, mediante sorteio, até ao dia 10.09.2021, e comunicada de imediato, dentro do mesmo prazo, aos operadores envolvidos (artigo 58.º, n.º 3, da LEOAL).

Notas: Para efeitos da distribuição dos tempos de antena, o juiz competente organiza tantas séries de emissões quantas as candidaturas que a elas tenham direito (artigo 58.º, n.º 4, da LEOAL).

Para o sorteio, são convocados os representantes das candidaturas intervenientes (artigo 58.º, n.º 5, da LEOAL).

Os tempos de emissão reservados nos serviços de programas são atribuídos, em condições de igualdade, aos partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores concorrentes (artigo 58.º, n.º 1, da LEOAL).

Se alguma candidatura com direito de antena prescindir do seu exercício, os tempos de antena que lhe cabiam são anulados, sem possibilidade de redistribuição (artigo 58.º, n.º 2, da LEOAL).

Na fase de distribuição dos tempos de antena, a CNE disponibiliza uma aplicação informática que permite realizar o respetivo sorteio, auxiliando e simplificando a realização dessa operação eleitoral.

4.4. Deveres das estações de rádio

- Reservar diariamente os tempos de emissão acima mencionados (artigo 57.º, n.º 1, da LEOAL);
- Até ao dia **03.09.2021**, indicar o horário previsto para as emissões relativas ao exercício do direito de antena, ao juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que a

indicação é feita ao respetivo juiz (artigo 57.º, n.º 2, da LEOAL).

- Informar as candidaturas do prazo limite de entrega do material de gravação (nunca superior a 24 horas) e de quais as características técnicas dos respetivos suportes.
- Assinalar o início e o termo dos blocos dos tempos de antena com separadores do exercício do direito de antena (Exemplificando: “Os tempos de antena que se seguem são da exclusiva responsabilidade dos intervenientes”, “Os tempos de antena transmitidos foram da exclusiva responsabilidade dos intervenientes”) (artigo 57.º, n.º 3, da LEOAL).
- Identificar o titular do direito de antena no início e termo da respetiva emissão, através da sua denominação (Exemplificando: “Tempo de antena da candidatura do partido x, da coligação x ou do grupo de cidadãos eleitores x”) (artigo 57.º, n.º 3, da LEOAL).
- Assegurar aos titulares do direito de antena o acesso aos indispensáveis meios técnicos para a realização das respetivas emissões, se for o caso (artigo 57.º, n.º 4, da LEOAL).
- Facultar, de imediato, os registos das emissões que se mostrem necessários e que sejam requisitados pelo juiz presidente do tribunal onde tenha sido requerida a suspensão do exercício do direito de antena (artigo 60.º, n.ºs 1 e 3, da LEOAL).
- Registrar e arquivar, pelo prazo de um ano, os programas correspondentes ao exercício do direito de antena (artigo 57.º, n.º 5, da LEOAL).
- O incumprimento dos deveres relacionados com a emissão de tempos de antena, ou com o registo da sua emissão, por parte dos operadores de rádio, constituem contraordenações puníveis com coima, cuja aplicação compete à CNE (artigos 210.º e 211.º da LEOAL).

4.5. Suspensão do direito de antena

É suspenso o exercício do direito de antena da candidatura que:

- a) Use expressões que possam constituir crime de difamação ou injúria, ofensa às instituições democráticas, apelo à desordem ou à insurreição ou incitamento ao ódio, à violência ou à guerra;
- b) Faça publicidade comercial;
- c) Faça propaganda abusivamente desviada do fim para o qual lhe foi conferido o direito de antena (artigo 59.º, n.º 1, da LEOAL).

A suspensão do exercício do direito de antena é requerida ao juiz presidente do tribunal de comarca com jurisdição na sede do distrito ou região autónoma pelo Ministério Público, por iniciativa deste ou a solicitação de representante de qualquer candidatura concorrente (artigo 60.º, n.º 1, da LEOAL).

A suspensão, que é independente da responsabilidade civil ou criminal, é graduada entre um dia e o número de dias que a campanha ainda durar, consoante a gravidade da falta e

o seu grau de frequência, e abrange o exercício do direito de antena nas emissões de todos os operadores abrangidos, mesmo que o facto que a determinou se tenha verificado apenas num deles (artigo 59.º, n.ºs 2 e 3, da LEOAL).

5. NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DAS ENTIDADES PÚBLICAS

5.1. Conteúdo dos deveres de neutralidade e imparcialidade

As entidades públicas estão sujeitas, no decurso do período eleitoral, a especiais deveres de neutralidade e imparcialidade, desde a publicação do decreto que marque a data da eleição (artigo 38.º e 41.º da LEOAL).

Estão sujeitos a esses deveres os órgãos, respetivos titulares e trabalhadores:

- do Estado,
- das Regiões Autónomas,
- das autarquias locais,
- das demais pessoas coletivas de direito público,
- das sociedades de capitais públicos ou de economia mista, e
- das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas (artigo 41.º, n.º 1, da LEOAL).

Nesta qualidade e durante o exercício das suas funções:

- devem observar rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas;
- não podem intervir direta ou indiretamente em campanha eleitoral nem praticar quaisquer atos que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra ou outras;
- devem assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais;
- é vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda (artigo 41.º, n.ºs 1 a 3, da LEOAL).

Este regime é aplicável desde 8 de julho de 2021, nos termos do disposto no artigo 3.º da Lei n.º 26/99, de 3 maio.

A consagração legal dos deveres de neutralidade e imparcialidade assenta na 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.

O cumprimento dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte das entidades abrangidas significa:

- atuar com total objetividade, sem se deixar influenciar por considerações de ordem subjetiva pessoal ou interesses estranhos ao interesse público;
- 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;
- total isenção na prossecução do interesse público de forma a garantir o exercício desinteressado das respetivas funções;
- independência perante os candidatos e os interesses das candidaturas, bem como de outros grupos de pressão ou interesses privados.

Deste modo, as entidades públicas devem, no cumprimento das suas funções, ter uma posição de distanciamento face aos interesses políticos/partidários e não intervir, direta ou indiretamente, na campanha eleitoral.

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.

Atendendo à possibilidade de reeleição, é comum os titulares de cargos públicos serem também candidatos a eleições. Ora, em respeito aos deveres de neutralidade e imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto enquanto candidato.

Os referidos deveres devem 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.

Igualmente, os deveres de neutralidade e imparcialidade têm especial relevância no dia da eleição, em particular na atuação dos Presidentes das Juntas de Freguesia, atendendo-se à sua intervenção na substituição de membros de mesa ausentes e na coordenação dos serviços de apoio aos eleitores junto das assembleias de voto, de modo a evitar-se qualquer confusão entre os ditos serviços e as assembleias de voto e interferências indevidas daqueles no ato eleitoral.

A violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade é punida com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias (artigo 172.º da LEOAL).

Como decorrência, ainda, daqueles deveres, surge uma figura complementar – a do abuso

de funções públicas ou equiparadas –, cujo efeito se objetiva apenas no ato de votação e que conduz a um regime sancionatório igualmente grave: o cidadão investido de poder público, o trabalhador do Estado ou de outra pessoa coletiva pública e o ministro de qualquer culto que se sirvam abusivamente das funções ou do cargo para constranger ou induzir eleitores a votar ou a deixar de votar em determinado sentido são punidos com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias (artigo 184.º da LEOAL).

5.2. Publicidade Institucional

A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, desde **08/07/2021**³, **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 n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

O fundamento da proibição consagrada neste artigo inscreve-se nos **deveres de neutralidade e imparcialidade** a que as entidades públicas se encontram sujeitas, designadamente, nos termos do artigo 41.º da *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais* e de idênticas disposições das demais leis eleitorais.

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.⁴

A CNE, nas palavras do Tribunal Constitucional, “*atua na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas perante as ações de propaganda política anteriores ao ato eleitoral e, por isso, destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto.*”⁵

Razão de ser da norma legal

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.

No fundo, a proibição estabelecida pelo n.º 4 do referido artigo 10.º, conjugada com a sujeição

³ Decreto n.º 18-A/2021, publicado no DR de 7 de julho, disponibilizado ao final do dia, em suplemento.

⁴ Caso contrário, a norma é violada por omissão, como refere o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 545/2017.

⁵ Cf. Acórdão do TC n.º 461/2017.

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.

Neste sentido, é elucidativo o Acórdão TC n.º 586/2017, ao determinar que estes normativos prosseguem um desiderato de garantia de igualdade entre os vários concorrentes que se sujeitam ao ato eleitoral. Tal igualdade há-de manifestar-se, também, na separação clara entre o património das entidades públicas e os recursos utilizados pelos concorrentes às eleições. Dito de outro modo, a 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.

◊ Âmbito de aplicação da norma

• Órgãos do Estado e da Administração Pública

O n.º 4 do mencionado artigo 10.º abrange qualquer órgão do Estado e da Administração Pública, ou seja, engloba os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, eletivos ou não, dos correspondentes níveis de administração, incluindo as respetivas empresas, e demais pessoas coletivas públicas.

Assim, os atos, programas, obras ou serviços cuja publicitação por essas entidades públicas se encontra impedida respeitam quer aos dos órgãos para cujos titulares decorre a eleição (incluindo os que destes sejam dependentes ou sejam por eles tutelados, como agências, institutos, empresas públicas, etc.), quer aos de quaisquer outras entidades públicas desde que subsista ligação, ainda que indireta, com a eleição em causa.

• 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 atividade propagandística;
- 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.

Relativamente aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos 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 imprensa institucional ou departamentos internos de comunicação).⁶

Ou seja, abrange qualquer suporte publicitário 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) ou *posts* em contas oficiais de redes sociais que contenham *hashtags* promocionais, *slogans*, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente.

Quanto aos meios próprios da instituição, nenhum é excecionado. São abrangidas todas as formas de comunicação com o exterior, desde a revista municipal à fatura da água.⁷ Constitui, ainda, um desses meios a página oficial do *Facebook* da entidade pública, seja por via da publicação de “*posts*”, seja através de anúncios patrocinados.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.*”⁹

É igualmente inaceitável a desproporção entre os meios usados para veicular a informação e o universo dos destinatários, como, por exemplo, recorrer a um anúncio em televisão com informação apenas destinada aos munícipes de um dado concelho.

- Atos, programas, obras ou serviços

Inclui-se na proibição legal a divulgação de qualquer ato, programa, obra ou serviço, que não corresponda a necessidade pública grave e urgente.

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 público¹⁰, 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.

A título exemplificativo, estão nessas situações:

- O uso de imagens ou de expressões que ultrapassem a mera necessidade de informação

⁶ Cf. Acórdão TC n.ºs 461/2017 e 100/2019).

⁷ Cf. Acórdão n.ºs 586/2017 e 587/2017.

⁸ Cf. Acórdãos do TC n.ºs 579/2017, 591/2017 e 100/2019.

⁹ Cf. Acórdão TC n.ºs 545/2017 e 591/2017.

¹⁰ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.

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.

Como decidiu o Tribunal Constitucional, são proibidas *expressões que representam verdadeiros slogans publicitários, indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida* (por ex., “Mais de 80% do concelho com saneamento” ou “#ACELERA VILA REAL”).¹¹

No mesmo sentido, 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*”).¹²

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).¹³

- Sem prejuízo da publicação prevista na lei, a divulgação de tomadas de posição pela entidade pública, ainda que aprovadas por unanimidade dos eleitos de todos os partidos políticos com assento nessa entidade, *in casu*, a câmara municipal (por exemplo, a cedência de um terreno para aí se construir uma obra ou a requalificação de determinada escola). Tais mensagens assumem conteúdo programático e consubstanciam o exercício da atividade camarária no âmbito do seu programa, extravasando o mero cariz informativo.¹⁴
- A associação de imagens positivas a uma adjetivação favorável (como “feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável”) ou à valorização de recursos naturais (como o mar ou o rio), aliada ao logotipo e menção da instituição, induzindo a uma valoração favorável e a uma imagem positiva dos seus atuais titulares. Com efeito, não releva o facto 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 receptividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora*.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, coexistam 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.*

¹¹ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.

¹² Cf. Acórdão TC n.º 100/2019.

¹³ Cf. Acórdão TC n.º 588/2017.

¹⁴ Cf. Acórdão TC n.º 585/2017.

¹⁵ Cf. Acórdão TC n.º 590/2017.

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.”

Como se disse, o n.º 4 do art.º 10.º da Lei n.º 72-A/2015 proíbe a divulgação (publicidade), significando que os órgãos do estado e da Administração Pública não estão, no desenvolvimento das suas atividades, impedidos de:

- realizar ou participar em eventos (conferências, assinaturas de protocolos ou inaugurações);
- realizar entrevistas, discursos ou responder a meios de comunicação social.

◇ Exceções e seus limites (grave e urgente necessidade pública)

Entende a Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015 não têm, necessariamente, carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excepcionada da proibição a publicidade institucional que corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

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 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.

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.

A proibição legal de publicidade institucional não impede também o cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, como é o caso de avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, ou das publicações em *Diário da República*, bem como das publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional ou por editais e outros meios. Nestes casos, a publicitação deve conter somente os elementos que a respetiva legislação exija.¹⁶

Tais comunicações, porém, não podem, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos encomiásticos ou de natureza promocional,

¹⁶ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.

devendo cingir-se aos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

A proibição não determina a suspensão de publicações com caráter continuado, como sítios na *Internet*, páginas em redes sociais ou publicações institucionais. Porém, ao conteúdo dessas publicações são aplicáveis as considerações supra produzidas.

5.3. Publicações autárquicas em período eleitoral

Como referido, 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 (artigos 38.º e 41.º da LEOAL).

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, nomeadamente nos procedimentos eleitorais (artigo 41.º, n.º 1, da LEOAL).

Com este imperativo legal, procura-se garantir que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

Como é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, o que os obriga a estabelecer uma estrita separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto de candidatos e proíbe a utilização dos cargos para obter vantagens ilegítimas.

Decorre dos aludidos deveres a proibição de 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 n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

Esta proibição, 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.

Segundo a jurisprudência do Tribunal Constitucional, a imprensa institucional (propriedade da autarquia) está abrangida pelo âmbito da proibição: *«[r]elativamente aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos 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 imprensa institucional ou departamentos internos de comunicação).»*¹⁷

¹⁷ Acórdãos TC n.os 461/2017 e 100/2019.

Porém, a Comissão entende que devem ser excecionadas as publicações autárquicas (órgão oficial de comunicação de um município ou freguesia), desde que respeitando a cadência regular da sua periodicidade, tenham um conteúdo objetivo, contendo-se dentro dos limites do relato isento dos factos, sendo absolutamente vedado que assumam uma função de promoção, direta ou indireta, da atividade do órgão, bem como de um candidato ou candidatura, quer através do texto, quer das imagens utilizadas, nomeadamente através da sua sistemática e repetida difusão.

Assim, a CNE tem entendido, quanto às publicações autárquicas em período eleitoral, que:

- É admissível a publicação de boletins das autarquias desde que respeite a sua regularidade e modos de difusão habituais e tenham conteúdos meramente informativos, designadamente a publicitação das deliberações dos respetivos órgãos. Assim, não é admissível alargar a distribuição e aumentar a tiragem de uma publicação no período da campanha eleitoral.
- Nada obsta a que as câmaras municipais e as juntas de freguesia neles incluam balanços da sua atividade durante e no final dos respetivos mandatos, desde que se limitem a apresentar uma breve descrição sobre a ação do órgão autárquico, nos diversos domínios, mesmo que ilustrada através de fotografias, não se aceitando, todavia, que a publicação em período eleitoral seja a única relativa ao mandato.
- Não é admissível uma publicação que contenha promessas para o futuro, o que é suscetível de configurar propaganda eleitoral.
- Os editoriais da autoria dos presidentes de câmara ou de junta, ou quaisquer outras declarações, devem igualmente abster-se de referir, ainda que indiretamente, quaisquer projetos e iniciativas de ação futura.
- Caso haja recurso a entrevistas, deve ser garantida a pluralidade e os requisitos apontados acima.
- É admissível dar voz a todos os presidentes das juntas de freguesia integradas no município, eleitos por diversas forças políticas, sempre que se afigure que as suas declarações são isentas e não contêm elementos de carácter propagandístico, sendo absolutamente proibida a promoção pessoal dos membros dos órgãos da autarquia ou da atividade do órgão.
- Todas as forças políticas representadas nos órgãos do município ou da freguesia devem ter espaço de intervenção.
- A inclusão de fotografias no boletim, com a imagem do presidente da câmara ou da junta, mesmo que associada ao registo dos eventos ocorridos, não pode exceder a normal visibilidade que é dada aos titulares do órgão autárquico.
- Não são admitidas alterações de forma ou formato que contribuam, ainda que indiretamente, para destacar a informação veiculada e os titulares do órgão.
- É inadmissível que se promova a distribuição das publicações nas e junto às mesas de

voto, no dia da eleição ou em qualquer outro dia de votação.

6. TRATAMENTO JORNALÍSTICO DAS CANDIDATURAS

A matéria relativa a tratamento jornalístico das candidaturas encontra-se, atualmente, regulada na Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

Durante o período de pré-campanha eleitoral (período que decorre entre a data da publicação do decreto que marca a data da eleição e a data de início da campanha eleitoral, os órgãos de comunicação social gozam de liberdade editorial e de autonomia de programação (artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho).

No decurso do período de campanha eleitoral os órgãos de comunicação social devem observar equilíbrio, representatividade e equidade no tratamento das notícias e reportagens. Ainda assim, mitigados por dois critérios: a sua relevância editorial e a possibilidade efetiva/capacidade de cobertura de cada órgão (artigo 6.º da Lei n.º 72-A/2015).

Na matéria relativa a debates, vigoram também os princípios da liberdade editorial e de autonomia de programação (artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 72-A/2015).

7. LOCAIS DE FUNCIONAMENTO DAS ASSEMBLEIAS DE VOTO

Compete ao presidente da câmara municipal determinar os eventuais desdobramentos das assembleias de voto e os locais do seu funcionamento.

Deve haver um cuidado especial na sua escolha, recomendando-se que procurem locais que:

- permitam, sempre que possível, a circulação num só sentido, sem ou com o mínimo de cruzamentos, e que não contribuam pela sua configuração para a formação de ajuntamentos;
- possam ser arejados;
- não coloquem obstáculos à mobilidade de pessoas com qualquer tipo de dificuldade ou, colocando, sejam facilmente ultrapassáveis com estruturas amovíveis.

No exercício da sua competência, o presidente da câmara municipal deve dar prioridade à utilização de edifícios de escolas, sedes de autarquias locais ou outros edifícios públicos e apenas na falta de edifícios públicos que reúnam as condições necessárias é que pode recorrer-se a edifícios particulares requisitados para o efeito.

Ao elenco exemplificativo descrito na lei podem aditar-se outros com capacidade para acolher as assembleias de voto, como por exemplo ginásios, pavilhões de feiras e exposições, públicos ou privados, ou ainda salões de associações, fundações ou clubes recreativos e instalações de associações de bombeiros.

De qualquer forma instituiu-se a prática administrativa de a cedência de edifícios onde funcionam escolas ser previamente “autorizada” pelo Ministro da Educação, pelo que se recomenda que a habitual autorização contemple os espaços necessários à concretização das recomendações acima expostas, com primazia para os espaços mais amplos.

Sempre que as condições o permitam devem ser utilizadas várias câmaras de voto, em simultâneo e mesmo que acopladas.

Chama-se a atenção para o facto de serem cinco os membros de mesa e, além disso, cada candidatura ter direito a designar um delegado para acompanhar todas as fases do processo.¹⁸

Das decisões do presidente da câmara sobre os locais de funcionamento das assembleias de voto, cabe recurso a interpor no prazo de dois dias após a afixação do edital, pelo presidente da junta de freguesia ou por 10 eleitores pertencentes à assembleia de voto em causa, para o juiz do juízo de competência genérica com jurisdição no respetivo município, salvo quando o mesmo esteja abrangido por juízo local cível, caso em que o recurso é apresentado perante o respetivo juiz (artigo 70.º, n.ºs 1 a 4, da LEOAL).

7.1. Condições de acessibilidade das assembleias de voto

A CNE tem entendido que a questão da acessibilidade de todos os cidadãos às assembleias de voto, designadamente, das pessoas com deficiência e dos cidadãos com dificuldades de locomoção, deve ser o elemento preponderante na escolha dos locais a utilizar, devendo preferencialmente escolher-se pisos térreos de modo a que seja facilitada a votação dos cidadãos portadores de deficiência, idosos e doentes.

A CNE recomenda às câmaras municipais, em todos os atos eleitorais, que tomem todas as providências necessárias para que a acessibilidade possa ser garantida a esses cidadãos, no mínimo, através da instalação de meios amovíveis que eliminem as barreiras arquitetónicas.

Na determinação dos locais de funcionamento das assembleias de voto, os presidentes de câmara, em articulação estreita com os presidentes das juntas de freguesia, devem ter presente a finalidade das referidas normas legais e adotar as medidas necessárias para garantir as adequadas condições de acessibilidade a todos os cidadãos eleitores, em especial, às pessoas com deficiência e aos cidadãos com dificuldades de locomoção.

8. MEMBROS DE MESA

8.1. Composição da mesa de voto

À mesa das assembleias de voto compete promover e dirigir as operações eleitorais (artigo 73.º, n.º 1, da LEOAL).

¹⁸ Deliberação da CNE de 6 de julho de 2021.

Em cada assembleia de voto há uma mesa, a qual é composta por:

- um presidente;
- um vice-presidente;
- um secretário;
- dois escrutinadores (artigo 73.º, n.ºs 1 e 2, da LEOAL).

Após eventual desdobramento das assembleias de voto em secções de voto¹⁹, procede-se à designação dos membros das respectivas mesas (artigos 67.º, n.º 1, 68.º e 74.º e seguintes da LEOAL).

Podem ser membros de mesa os eleitores pertencentes à respetiva assembleia de voto, sendo que a cada freguesia corresponde uma assembleia de voto ou, na sua falta, recenseados no respetivo concelho, (artigos 75.º, n.º 1, e 67.º da LEOAL).

Não podem ser membros de mesa:

- Os eleitores que não saibam ler e escrever português;
 - Para as funções de presidente e secretário, os que não possuam escolaridade obrigatória;
 - Os eleitores inelegíveis;
 - Os deputados;
 - Os membros do Governo;
 - Os membros dos Governos Regionais;
 - Os Representantes da República;
 - Os membros dos órgãos executivos das autarquias locais;
 - Os mandatários das candidaturas.
- (artigos 75.º, n.º 2, e 76.º da LEOAL)

Nota: Quanto à participação de membros das juntas de freguesia e das câmaras municipais como elementos integrantes das mesas das secções de voto, a CNE tem entendido que *«não é recomendável a participação de membros das juntas nas mesas das secções de voto, uma vez que terão de garantir o funcionamento dos serviços da freguesia pelo tempo da votação, sendo claro que existe impedimento objectivo relativamente ao presidente da junta e ao seu substituto legal, já que, sem ambos não será garantida a permanente direcção do seu trabalho. A mesma regra vale para os membros dos executivos municipais, sendo que a incompatibilidade objectiva valerá, por sua vez, para os presidentes e vice-presidentes das câmaras, uma vez que, muito embora não existindo obrigação de manter abertos os serviços municipais, de facto superintendem no processo a nível concelhio, concentram informações e prestam apoios diversos.»*

É, ainda, entendimento da CNE que o exercício de funções de mandatário de uma candidatura é incompatível com as de membro de mesa de secção de voto, constituindo as qualidades de mandatário ou de delegado das candidaturas ou seu substituto impedimento para o exercício de funções na administração eleitoral.

¹⁹ Para efeitos das eleições a realizar em 2021, as assembleias de voto das freguesias com um número de eleitores sensivelmente superior a 750 são divididas em secções de voto, de modo a que o número de eleitores seja adequado à realidade geográfica e aos locais de realização do ato eleitoral, procurando-se, sempre que possível, que não ultrapasse sensivelmente esse número. (artigo 10.º-B da Lei Orgânica n.º 3/2020, de 11 de novembro).

8.2. Deveres e direitos dos membros de mesa

O desempenho das funções de membro da mesa de assembleia ou secção de voto é obrigatório (artigo 80.º, n.º 1, da LEOAL).

Os membros de mesa das assembleias ou secções de voto devem estar presentes no local do seu funcionamento uma hora antes da marcada para o início das operações eleitorais (artigo 82.º, n.º 3, da LEOAL).

Caso o membro de mesa designado se encontre numa das causas justificativas de impedimento legalmente previstas, deve invocá-la até 22.09.2021, perante o presidente da câmara municipal, com vista a ser substituído (artigo 80.º, n.ºs 3 e 4, da LEOAL).

São punidos com coima os membros de mesa designados que:

- Não se apresentem no local do seu funcionamento até uma hora antes da hora marcada para o início das operações (artigos 82.º, n.º 3, e 217.º da LEOAL);
- Não assumam funções de membro de mesa de assembleia de voto, tendo causa justificativa do impedimento, e que, com dolo ou negligência, não a hajam invocado, podendo fazê-lo, até três dias antes da eleição ou, posteriormente, logo após a ocorrência ou conhecimento do facto impeditivo (artigos 80.º, n.º 4, e 215.º da LEOAL);
- Não cumpram ou deixem de cumprir, por negligência, formalidades legalmente previstas na LEOAL.

Os membros de mesa têm direito:

- À compensação prevista na lei (artigo 80.º, n.º 2, da LEOAL e artigos 9.º e 10.º da Lei nº 22/99, de 21 de abril);
- A dispensa de atividade profissional ou letiva no dia da realização das eleições e no seguinte, devendo, para o efeito, comprovar o exercício das respetivas funções (artigo 81.º da LEOAL).

Nota: No âmbito dos vários processos eleitorais e referendários a CNE tem sido chamada a pronunciar-se sobre o alcance da dispensa do exercício de funções dos membros de mesa, por trabalhadores abrangidos por um regime de direito público ou de direito privado. Apesar da apreciação desta questão competir, em última instância, a um tribunal destaca-se uma deliberação tomada na reunião plenária n.º 65/XII, de 15 de maio de 2007:

«As faltas dadas pelo trabalhador que tenha exercido as funções de membro de mesa de assembleia ou secção de voto, e comprovado tal exercício, nos termos do artigo 90.º LORR são justificadas, de acordo com o art.º 225.º n.º 2 al. b) Código do Trabalho, porquanto resultam do cumprimento de uma obrigação legalmente prevista e que decorre de expressa imposição constitucional;

O legislador pretendeu criar um regime de proteção em que se justifica por via legal a ausência do local de trabalho e se equipara tal ausência, para todos os efeitos, como se de uma presença se tratasse.

O ato de participação cívica do cidadão na vida pública e na materialização da vontade coletiva de uma sociedade em determinados momentos não é isento de custos sociais e de ordem económica, no entanto, parece resultar do regime legal vigente que o legislador pretendeu resguardar o cidadão desses custos; Nessa medida, deve entender-se que o cumprimento deste dever fundamental de ordem legal e constitucional pelo cidadão determina que o trabalhador não seja beneficiado, mas, outrossim, que não seja prejudicado em nenhum direito ou regalia do qual beneficiaria se no dia da dispensa de atividade se encontrasse a prestar trabalho, o que inclui o direito ao subsídio de refeição e a majoração relativa aos dias de férias prevista no art.º 213.º n.º 3 do Código do Trabalho».

8.3. Processo de designação

Até ao dia **03.09.2021** os partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores comunicam à junta de freguesia a identidade dos representantes das respetivas candidaturas, com vista a esses representantes escolherem os membros das mesas (artigo 74.º da LEOAL).

Entre os dias **04.09.2021 e 06.09.2021**, os representantes das candidaturas, devidamente credenciados, reúnem-se na sede da junta de freguesia correspondente à assembleia de voto, para proceder à escolha dos respetivos membros das mesas, por acordo entre os citados representantes, em reunião convocada pelo respetivo presidente (artigos 77.º, n.º 1 da LEOAL).

Nota: «A **convocatória para a reunião** de escolha dos membros de mesa deve ser enviada preferencialmente para a sede local das candidaturas concorrentes ou, não existindo, para a sede regional ou nacional.

Esta convocatória pode ser efetuada através de carta registada, fax ou correio eletrónico, para endereço previamente confirmado, devendo, porém, ser dada primazia a mensagem de correio eletrónico ou a notificação pessoal do mandatário.

Em caso de dúvida, os contactos do mandatário estão afixados no tribunal competente para apreciar as candidaturas, até ao termo do prazo de apreciação e, posteriormente, podem ser solicitados à secretaria do tribunal.

A afixação de edital ou o contacto telefónico constituem meios complementares às formas de convocatória referidas no parágrafo anterior, não sendo, por si só, suficientes para garantir que todas as candidaturas foram regularmente convocadas.

É recomendável que os serviços da Junta de Freguesia reforcem os meios de contacto disponíveis nos dias que antecedem a reunião para a designação dos membros de mesa.

A CNE entende que, se à hora marcada para a reunião não estiverem presentes todos os representantes das candidaturas, é razoável que seja observado um período de tolerância não superior a 30 minutos, iniciando-se a reunião em seguida com os representantes que estiverem presentes.

A reunião não tem lugar se estiver representada apenas uma candidatura (proposta por partido político, coligação de partidos ou grupo de cidadãos eleitores). Caso esteja representada apenas uma candidatura, o presidente da junta de freguesia comunica ao presidente da câmara que não houve reunião.

Nota – entendimento do Tribunal Constitucional:

«Para haver acordo torna-se necessário, em princípio, a comparência e a expressa conjugação de vontades dos delegados das candidaturas. Não se verificando esse circunstancialismo, não se pode concluir que tenha havido acordo, pelo menos quando outro partido político reagiu ao procedimento adotado nas reuniões ocorridas nas juntas de freguesia, o que afasta o entendimento de acordo tácito, por falta de comparência. [...] Não obtido consenso a respeito da composição das mesas das assembleias de voto, nem tão pouco se reunindo os pressupostos exigidos para um sorteio de nomes, retirados do colégio eleitoral, impõe-se que a nomeação feita obedeça a critérios de democraticidade, equidade e equilíbrio político, o que minimamente se obtém mediante uma composição plural, onde estejam representadas, pelo menos, as forças políticas mais significativas na circunscrição eleitoral em causa.» (Acórdão n.º 812-A/93)

A reunião inicia-se sob a direção do mais velho dos representantes das candidaturas presentes, podendo de imediato ser eleito outro para dirigir o resto dos trabalhos.

Sobre o papel a desempenhar pelo presidente da junta de freguesia na reunião destinada a designar os membros de mesa, a CNE tomou a seguinte posição:

Ao presidente da junta de freguesia compete apenas:

- receber os representantes dos partidos e dos grupos dos cidadãos intervenientes na sede da junta de freguesia e criar as condições necessárias para a realização da reunião;
- assistir à reunião, não podendo pronunciar-se sobre a constituição das mesas;
- comunicar a existência ou não de acordo ao presidente da câmara e, havendo acordo, afixar à porta da sede da junta de freguesia o edital que lhe é remetido pela câmara com os nomes dos membros a mesa escolhidos.

Entende a CNE que, no decurso da reunião, o presidente da junta de freguesia não tem qualquer poder de intervenção, nem sequer como moderador, já que a sua atuação é, apenas, a de mera assistência.

Na falta de acordo, até ao dia **07.09.2021**, cada um dos representantes referidos propõe ao presidente da câmara municipal dois eleitores por cada lugar ainda por preencher, para efeitos de sorteio (artigo 77.º, n.º 2, da LEOAL).

Até ao dia **08.09.2021**, no edifício da câmara municipal e na presença dos representantes das entidades proponentes que a ele queiram assistir, procede-se à escolha através da realização de sorteio (artigo 77.º, n.º 2, da LEOAL).

Caso não tenham sido apresentadas propostas pelos representantes das candidaturas, o presidente da câmara procede à designação dos membros em falta recorrendo à bolsa de agentes eleitorais, constituída nos termos da lei (artigo 77.º, n.º 3, da LEOAL e Lei nº 22/99, de 21 de abril).

Se, após as diligências referidas, ainda assim, houver lugares vagos, o presidente da câmara procede à designação por sorteio, de entre os eleitores da assembleia de voto (artigo 77.º, n.º 4, da LEOAL).

Até ao dia **10.09.2021**, os nomes dos membros das mesas são publicados por edital afixado à porta da sede da junta de freguesia e notificados aos nomeados (artigo 78.º, n.º 1, da LEOAL).

Qualquer eleitor pode reclamar contra a designação dos membros de mesa até ao dia **13.09.2021**, para o juiz do tribunal competente, devendo a reclamação ser decidida até ao dia 14.09.2021 (artigo 78.º, n.ºs 1 e 2, da LEOAL).

Até ao dia **20.09.2021**, o presidente da câmara municipal:

- Lavra alvará de designação dos membros das mesas das assembleias de voto; e
- Participa as nomeações às juntas de freguesia respetivas (artigo 79.º da LEOAL).

Até ao dia **22.09.2021**, caso o membro de mesa designado se encontre numa das causas justificativas de impedimento legalmente previstas, deve invocá-la perante o presidente da câmara municipal, com vista a ser substituído (artigo 80.º, n.ºs 3 e 4, da LEOAL).

No dia da eleição, a mesa da assembleia ou secção de voto constitui-se e assume as suas funções de promover e dirigir as operações eleitorais (artigos 82.º a 85.º e 73.º, n.º 1, da LEOAL).

9. DESIGNAÇÃO DOS DELEGADOS

A função primordial do delegado é acompanhar e fiscalizar as operações de votação e apuramento de resultados eleitorais (artigo 88.º, 134.º, 137.º e 157.º da LEOAL).

Para designação dos delegados das entidades proponentes de candidaturas, atende-se às seguintes regras:

- cada entidade proponente das candidaturas concorrentes tem o direito de designar um delegado efetivo e outro suplente para cada assembleia de voto (artigo 86.º, n.º 1, da LEOAL).
- as entidades proponentes podem igualmente nomear delegados, nos termos gerais, para fiscalizar as operações de voto antecipado (artigo 86.º, n.º 3, da LEOAL).
- os delegados podem ser designados para uma assembleia de voto diferente daquela em que estiverem inscritos como eleitores (artigo 86.º, n.º 2, da LEOAL).
- a falta de designação ou de comparência de qualquer delegado não afeta a regularidade das operações, nem é lícita a impugnação da eleição com base na falta de qualquer delegado (artigos 86.º, n.º 4, e 87.º, n.º 3, da LEOAL).

9.1. Poderes, imunidades, direitos e limites

Os delegados das entidades proponentes das candidaturas concorrentes têm os seguintes **poderes**:

- a) Ocupar os lugares mais próximos da mesa da assembleia de voto, de modo a poderem

- fiscalizar todas as operações de votação;
- b) Consultar a todo o momento as cópias dos cadernos de recenseamento eleitoral utilizadas pela mesa da assembleia de voto;
 - c) Ser ouvidos e esclarecidos acerca de todas as questões suscitadas durante o funcionamento da assembleia de voto, quer na fase de votação quer na fase de apuramento;
 - d) Apresentar, oralmente ou por escrito, reclamações, protestos ou contraprotostos relativos às operações de voto;
 - e) Assinar a ata e rubricar, selar e lacrar todos os documentos respeitantes às operações de voto;
 - f) Obter certidões das operações de votação e apuramento (artigo 88.º, n.º 1, da LEOAL).

Os delegados têm as seguintes **imunidades e direitos**:

- Não podem ser detidos durante o funcionamento da assembleia de voto, a não ser por crime punível com pena de prisão superior a 3 anos e em flagrante delito (artigo 89.º, n.º 1, da LEOAL).
- Gozam do direito a dispensa de atividade profissional ou letiva no dia da realização da eleição e no seguinte, devendo, para o efeito, comprovar o exercício das respetivas funções (artigos 81.º e 89.º, n.º 2, da LEOAL).

O exercício de funções dos delegados tem os seguintes **limites**:

- Muito embora representem as candidaturas concorrentes à eleição, os delegados não devem, no exercício das suas funções no interior da assembleia de voto, exibir fotografias ou outros elementos que indiquem o candidato que representam (artigos 123.º e 177.º, n.º 2, da LEOAL).
- As leis eleitorais não consagram incompatibilidades especiais do exercício de funções de delegado com as inerentes ao desempenho de outros cargos, mas estabelecem que os delegados não podem ser designados para substituir membros da mesa faltosos (artigo 88.º, n.º 2, da LEOAL).
- As funções de presidente de junta de freguesia são incompatíveis com as funções de delegado de uma candidatura junto da assembleia de voto da freguesia da qual é presidente, bem como com as funções de membro de mesa. Com efeito, o presidente da junta dirige os serviços da junta de freguesia e tem de garantir o funcionamento daqueles serviços no dia da eleição e enquanto decorrer a votação, nomeadamente para dar informação aos eleitores sobre a secção de voto onde devem exercer o seu direito de voto.

9.2. Processo de designação dos delegados

9.2.1. Designação dos delegados para o dia da eleição

Até ao dia **21.09.2021**, as entidades proponentes de candidaturas indicam por escrito ao presidente da câmara municipal, os delegados correspondentes às diversas assembleias e

secções de voto e apresentam-lhe para assinatura e autenticação as credenciais respetivas (artigo 87.º, n.º 1, da LEOAL).

Da credencial constam o nome, a freguesia de recenseamento, o número e a data do bilhete de identidade ou cartão de cidadão do delegado, o partido, coligação ou grupo que representa e a assembleia de voto para que é designado (artigo 87.º, n.º 2, da LEOAL).

Nota: Sobre a designação de delegados para as assembleias de voto em data posterior à legalmente prevista, entende a Comissão Nacional de Eleições que é de aceitar a indicação e a credenciação de delegados das forças políticas intervenientes em data posterior à prevista no n.º 1 do artigo 87.º e até ao dia da realização da eleição, «a fim de acompanharem e fiscalizarem em plenitude as operações de votação junto das mesas, assim se evitando também eventuais situações de ausência de fiscalização por falta de delegados».

A solução preconizada é, aliás, compatível com os princípios constitucionais consagrados no artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e compaginável com entendimentos preconizados pela Comissão Nacional de Eleições sobre casos idênticos pontualmente suscitados em processos eleitorais, tudo no sentido de garantir a fiscalização das operações eleitorais que, pelo menos no dia da eleição e ao nível da assembleia ou secção de voto, os delegados das candidaturas podem assegurar com eficácia.

De facto, as atribuições dos delegados circunscrevem-se quase exclusivamente às fases da votação e apuramento no dia da eleição, cabendo-lhes, em geral, assegurar a observância da lei eleitoral, velar pela transparência do processo e lutar pela defesa da legalidade, tendo, como qualquer cidadão, o dever de colaborar com a administração eleitoral.

Credenciação

Sobre a credenciação de delegados e suplentes para exercerem as funções de fiscalização das operações de votação e apuramento nas respetivas assembleias e secções de voto, o Tribunal Constitucional, a propósito de um recurso interposto no âmbito da eleição da Assembleia da República de 27 de setembro de 2009, decidiu:

«a credenciação resultante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46º, da LEAR, não assume uma natureza constitutiva, antes se revestindo de natureza meramente declarativa. A constituição de determinado cidadão como “delegado” não depende de qualquer acto de vontade do respectivo Presidente de Câmara Municipal, nem tão pouco podia depender, sob pena de violação do princípio da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas [artigo 113º, n.º 2, alínea b), da CRP]. Em estrito cumprimento do princípio do pluralismo e da liberdade de organização interna dos partidos políticos (artigo 46.º, n.º 2, da CRP), só os órgãos competentes destes últimos gozam do poder de designação dos seus “delegados” às mesas e secções de voto.

O momento constitutivo da qualidade de “delegado” encontra-se, assim, perfeito e concluso com a expressão externa da vontade de designação de um seu delegado pelo órgão competente do partido político.

A credenciação dos “delegados” assume uma eficácia meramente declarativa, visando

assegurar a segurança jurídica, no decurso dos procedimentos administrativos conducentes à realização do acto eleitoral. Ora, não havendo quaisquer dúvidas para as entidades administrativas de que aqueles cidadãos foram efectivamente indicados pelos partidos políticos concorrentes ao acto eleitoral em apreço – note-se, aliás, que nem sequer os recorrentes impugnam a autenticidade das declarações partidárias que concedem poderes de “delegados” aos cidadãos em causa (cfr. credenciais partidárias, a fls. 27 a 29), não se justifica o impedimento dos partidos em causa – CDU e B.E. – de propor cidadãos por si indicados às mesas e secções de voto da freguesia de Golães, concelho de Fafe, dado que tal implicaria uma limitação desproporcionada do princípio do pluralismo político.» (Acórdão n.º 459/2009)

9.2.2. Designação dos delegados para o voto antecipado

Até ao dia **10.09.2021**, o presidente da câmara do município onde se situe o estabelecimento hospitalar, prisional ou de ensino em que o eleitor se encontre (e que tenha requerido ao presidente da câmara do município em que se encontrem recenseados a documentação necessária ao exercício do direito de voto) notifica as listas concorrentes à eleição (para que estas nomeiem delegados para fiscalizar as operações de voto antecipado), dando conhecimento de quais os estabelecimentos onde se realiza o voto antecipado (artigos 119.º, n.ºs 1 e 3, 120.º e 86.º, n.º 3, da LEOAL).

Até ao dia **12.09.2021**, a nomeação de delegados dos partidos políticos e coligações deve ser transmitida ao presidente da câmara onde se situar o estabelecimento (artigos 119.º, n.º 4, e 120.º, n.º 3, da LEOAL).

Entre os dias **13.09.2021 a 16.09.2021**, o presidente da câmara municipal (ou vice-presidente ou vereador) em cuja área se encontre situado o estabelecimento hospitalar, prisional ou de ensino com eleitores nas condições legais, em dia e hora previamente anunciados ao respetivo diretor e aos delegados das entidades proponentes, desloca-se ao mesmo estabelecimento a fim de ser exercido o direito de voto antecipado (artigos 119.º, n.º 5 e 6, e 120.º, n.º 3, da LEOAL).

9.2.3. Designação dos delegados para o voto em confinamento

A nomeação de delegados deve ser transmitida ao presidente da câmara municipal até ao dia **21.09.2021** e rege-se pelo disposto na lei aplicável ao ato eleitoral ou referendário em causa (artigo 5.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 3/2020).

O presidente da câmara de cada município onde existam eleitores registados para votar antecipadamente notifica, até ao dia **19.09.2021** as candidaturas, dando conhecimento da realização das operações de voto antecipado para eleitores sujeitos à medida de confinamento obrigatório, para que possam, querendo, nomear delegados seus para fiscalizarem as operações de voto antecipado, gozando de todas as imunidades e direitos previstos na lei para os delegados (artigo 5.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 3/2020).

10. VOTO ANTECIPADO

Regra geral, o direito de sufrágio é exercido presencialmente em assembleia de voto pelo eleitor, salvo nos casos excepcionais de possibilidade de voto antecipado previstos na presente lei (artigos 98.º e 101.º da LEOAL).

A lei prevê, no entanto, a possibilidade do exercício do voto antecipado nas seguintes situações:

- Por razões profissionais;
- Por eleitores internados ou presos;
- Por estudantes.
- Eleitores em confinamento obrigatório (COVID-19).
(artigo 117.º da LEOAL e artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 3/2020)

10.1. Voto antecipado por razões profissionais

Podem votar antecipadamente, por motivos profissionais, os eleitores nas seguintes condições:

- Os militares, os agentes de forças e serviços de segurança interna e os bombeiros e agentes da proteção civil que no dia da realização da eleição estejam impedidos de se deslocar à assembleia de voto por imperativo inadiável de exercício das suas funções no País ou no estrangeiro;
- Os membros integrantes de delegações oficiais do Estado que, por deslocação ao estrangeiro em representação do País, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição;
- Os trabalhadores marítimos e aeronáuticos, bem como os ferroviários e os rodoviários de longo curso que por força da sua atividade profissional se encontrem presumivelmente deslocados no dia da realização da eleição;
- Os membros que representem oficialmente seleções nacionais, organizadas por federações desportivas dotadas de estatuto de utilidade pública desportiva, e se encontrem deslocados no estrangeiro, em competições desportivas, no dia da realização da eleição;
- Todos os eleitores não abrangidos pelos pontos anteriores que, por força da representação de qualquer pessoa coletiva dos sectores público, privado ou cooperativo, das organizações representativas dos trabalhadores ou de organizações representativas das atividades económicas, e, ainda, outros eleitores que, por imperativo decorrente das suas funções profissionais, se encontrem impedidos de se deslocar à assembleia de voto no dia da eleição (artigo 117.º, n.º 1, alíneas a) a d) e g) da LEOAL).

Modo de exercício do direito de voto antecipado por razões profissionais

O eleitor dirige-se ao presidente da câmara do município da área do seu recenseamento, entre os dias **16.09.2021 a 21.09.2021** e manifesta a sua vontade de exercer antecipadamente o direito de sufrágio.

Para o efeito, o eleitor identifica-se indicando nome e o seu número de identificação civil e faz prova do impedimento invocado através de documento assinado pelo seu superior hierárquico, pela entidade patronal ou outro que comprove suficientemente a existência do impedimento ao normal exercício do direito de voto. Após isso, vota e é-lhe entregue um recibo (artigo 118.º da LEOAL).

10.2. Voto antecipado por doentes internados e presos

Podem votar antecipadamente os eleitores que, por motivo de doença, se encontrem internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia de voto e os eleitores que se encontrem presos e não privados de direitos políticos (artigo 117.º, n.º 1, alíneas e) e f) da LEOAL).

Modo de exercício do voto antecipado por doentes internados e por presos

Até ao dia **06.09.2021**, o eleitor deve requerer ao presidente da câmara do município onde está recenseado, por meios eletrónicos ou por via postal, a documentação para votar, enviando cópia do cartão de cidadão ou bilhete de identidade, uma impressão da consulta ao sítio do Ministério da Administração Interna (em www.recenseamento.mai.gov.pt), bem como documento comprovativo do impedimento, passado pelo médico e confirmado pela direção do hospital ou da unidade de cuidados continuados ou emitido pelo diretor do estabelecimento prisional, conforme os casos.

Até ao dia **09.09.2021**, o presidente da câmara envia ao eleitor, por correio registado com aviso de receção, a documentação para votar e devolve-lhe os documentos que acompanharam o pedido.

Entre os dias **13.09.2021 e 16.09.2021**, o presidente da câmara (ou vereador credenciado) da área do estabelecimento hospitalar ou prisional, desloca-se ao estabelecimento em que o eleitor se encontre para recolher o seu voto (artigo 119.º da LEOAL).

10.3. Voto antecipado por estudantes

Podem votar antecipadamente os estudantes de instituições de ensino inscritos em estabelecimentos situados em distrito, região autónoma ou ilha diferentes daqueles por onde se encontram inscritos no recenseamento eleitoral (artigo 117.º, n.º 2, da LEOAL).

Modo de exercício do voto antecipado por estudantes

Até ao dia **06.09.2021**, o eleitor deve requerer ao presidente da câmara do município onde está recenseado, por meios eletrónicos ou por via postal, a documentação para votar, enviando cópia do cartão de cidadão ou bilhete de identidade, uma impressão da consulta ao sítio do Ministério da Administração Interna (em www.recenseamento.mai.gov.pt), bem como declaração da direção do estabelecimento de ensino que ateste a sua admissão ou frequência.

Até ao dia **09.09.2021**, o presidente da câmara envia ao eleitor, por correio registado com aviso

de receção, a documentação para votar e devolve-lhe os documentos que acompanharam o pedido.

Entre os dias **13.09.2021 e 16.09.2021**, o presidente da câmara (ou vereador credenciado) da área do estabelecimento de ensino desloca-se ao estabelecimento em que o eleitor se encontra para recolher o seu voto (artigo 120.º da LEOAL).

10.4. Voto antecipado por eleitores em confinamento obrigatório ou internados em estruturas residenciais

Podem votar antecipadamente, desde que se encontrem recenseados no concelho da morada do local de confinamento ou da morada da instituição, os eleitores que:

- a) Por força da pandemia da doença COVID-19, estão sujeitos a confinamento obrigatório, no respetivo domicílio ou noutra local definido ou autorizado pelas autoridades de saúde, que não em estabelecimento hospitalar;
- b) Residem em estruturas residenciais e instituições similares, que não em estabelecimento hospitalar, e não se devam ausentar das mesmas em virtude da pandemia da doença COVID-19 por determinação da autoridade de saúde localmente competente. (artigo 3.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 3/2020)

Modo de exercício do voto antecipado por eleitores em confinamento obrigatório ou internados em estruturas residenciais

Para o exercício desta modalidade de voto antecipado:

- A medida de confinamento obrigatório deve ser decretada pelas autoridades competentes do Serviço Nacional de Saúde, até ao dia 18.09.2021 e por um período que inviabilize a deslocação à assembleia de voto;
- O domicílio registado no sistema de registo dos doentes com COVID-19 gerido pela Direção-Geral da Saúde (DGS) deve situar-se na área geográfica do concelho onde o eleitor se encontra inscrito no recenseamento eleitoral ou em concelho limítrofe (artigo 3.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 3/2020).

Entre os dias **16.09.2021 e 19.09.2021**, os eleitores que se encontrem nas condições previstas podem requerer o exercício do direito de voto antecipado, através do registo em plataforma digital disponibilizada para o efeito pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (artigo 4.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 3/2020).

No requerimento, deverão indicar:

- Nome completo;
- Data de nascimento;
- Tipo e número de identificação civil;
- Morada do local onde cumpre a medida de confinamento obrigatório a que está

sujeito, que se deve situar na área geográfica do concelho onde se encontra inscrito no recenseamento eleitoral;

- Contacto telefónico e, sempre que possível, endereço de correio eletrónico (artigo 4.º, n.º 3 da Lei Orgânica n.º 3/2020).

Entre os dias **21.09.2021 e 22.09.2021** o presidente da câmara dos municípios onde se encontrem os eleitores registados para votar antecipadamente, em dia e hora previamente anunciados aos mesmos e aos delegados e fixados por meio de edital, também divulgado no sítio do município na Internet, desloca-se à morada indicada a fim de aí serem asseguradas as operações de votação (artigo 6.º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 3/2020).

11. PERMANÊNCIA DOS CANDIDATOS NAS ASSEMBLEIAS DE VOTO E APRESENTAÇÃO DE RECLAMAÇÕES

A permanência no interior das assembleias e secções de voto, para efeitos do exercício de fiscalização de todas as operações de votação, é permitida aos representantes (delegados) ou mandatários das candidaturas (artigo 125.º da LEOAL).

Por maioria de razão, do mesmo direito gozam os candidatos, atendendo-se ao interesse que detêm na fiscalização das operações eleitorais.

A presença dos cidadãos referidos deve ocorrer de forma a não perturbar o normal funcionamento da assembleia de voto, pelo que se exige que os candidatos, mandatários e delegados adotem uma intervenção coordenada.

Nessa medida e face à missão específica dos delegados das listas, atento os poderes descritos no artigo 88.º da LEOAL, a permanência e a intervenção dos candidatos só se justifica na ausência do respetivo delegado.

Os candidatos podem assim apresentar reclamações, protestos ou contraprotostos relativos às operações eleitorais, com a particularidade de que podem atuar em qualquer assembleia de voto, independentemente da sua inscrição no recenseamento (artigos 86.º, n.º 2, e 88.º, n.º 1, alínea d), da LEOAL).

Situação especial é a atuação dos candidatos que sejam simultaneamente presidentes de junta de freguesia. Com efeito, nesta qualidade, têm intervenção no dia da eleição, designadamente na substituição de membros de mesa ausentes e na coordenação dos serviços de apoio aos eleitores que necessitem de informação acerca da secção de voto onde devem exercer o seu direito de voto.

Deste modo, o exercício das funções de presidente da junta de freguesia e, por inerência, da comissão recenseadora pode ser incompatível com o exercício de alguns dos direitos de candidato, pelo que é recomendável fazer-se substituir no exercício daquelas funções, se não por todo o dia em que decorra o ato eleitoral, pelo menos naquelas situações e momentos em que se verifique conflitualidade entre a integração de uma lista de candidatura e o dever de neutralidade e imparcialidade inerente à função pública.

Os candidatos e os respetivos representantes que exerçam o direito de fiscalização junto das assembleias de voto, nos termos enunciados, não devem praticar atos que constituam, direta ou indiretamente, uma forma de propaganda à sua candidatura nem contribuir, de qualquer forma, para que outrem os pratique. Os candidatos não devem, ainda, entrar nas assembleias de voto acompanhados por comitivas ou apoiantes (artigos 39.º e 177.º da LEOAL).

12. TRANSPORTE ESPECIAL DE ELEITORES PARA AS ASSEMBLEIAS E SECÇÕES DE VOTO ORGANIZADO POR ENTIDADES PÚBLICAS

A CNE considera que o transporte especial de eleitores é uma exceção àquela que deve ser a regra geral, isto é, a deslocação do eleitor à assembleia de voto por meios autónomos. Em situações excepcionais podem ser organizados transportes públicos especiais para assegurar o acesso dos eleitores aos locais de funcionamento das assembleias e secções de voto.

Consideram-se excepcionais as situações em que, designadamente, existem distâncias consideráveis entre a residência dos eleitores e o local em que estes exercem o direito de voto, sem que existam meios de transporte que assegurem condições mínimas de acessibilidade ou quando existam necessidades especiais motivadas por dificuldades de locomoção dos eleitores.

Nos casos excepcionais em que forem organizados transportes especiais para eleitores, é essencial assegurar que:

- A organização do transporte seja realizada com absoluta imparcialidade e neutralidade;
- Os eleitores transportados não sejam pressionados no sentido de votar em certo sentido ou de se absterem de votar;
- Não seja realizada propaganda no transporte;
- A existência do transporte seja do conhecimento público de todos os eleitores afetados pelas condições de exceção que determinaram a organização do transporte;
- Seja permitida a qualquer eleitor a utilização do transporte disponibilizado, sem existência de qualquer seleção ou triagem dos eleitores.

Em todos os casos os veículos utilizados para realizar o transporte não devem, em princípio, ser conduzidos por titulares de cargos políticos.

Sublinha-se que qualquer tipo de ação, negativa ou positiva, que tenha como objetivo constranger ou induzir o eleitor a votar em sentido diverso daquele que pretende, é sancionada, como ilícito de natureza criminal (artigos 340.º e 341.º do Código Penal e 185.º e 187.º da LEOAL).

13. MODELOS DE PROTESTOS E RECLAMAÇÕES PARA O DIA DA VOTAÇÃO E DO APURAMENTO

No âmbito das atribuições da CNE em matéria de esclarecimento eleitoral, inclui-se a de proporcionar, tanto aos agentes com intervenção direta nas eleições como aos cidadãos, condições que permitam que os atos eleitorais decorram em perfeita normalidade e no respeito pelos mais elementares valores cívicos.

Para que uma e outra se verifiquem é essencial que todos conheçam a forma de agir corretamente aquando da votação.

Na verdade, existindo o conhecimento de qual a atitude a assumir e a forma de a concretizar, tudo se torna mais fácil e transparente.

Neste sentido, tem a CNE vindo a distribuir junto das assembleia de voto, modelos facultativos dos protestos que a lei prevê num formato mais simplificado e acessível, integrando o Modelo 1 todos os protestos e reclamações relativos às operações de votação e o Modelo 2 os que se prendem com as operações de apuramento (modelos disponíveis no sítio oficial da CNE na Internet em www.cne.pt).

Contactos da Comissão Nacional de Eleições

Telefone: 213 923 800

Linha Verde: 800 203 064 (só acessível por telefone fixo)

Fax: 213 953 543

Correio Eletrónico: cne@cne.pt



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES