



ATA N.º 153/CNE/XVII

No dia 10 de setembro de 2024 teve lugar a centésima quinquagésima terceira reunião da XVII Comissão Nacional de Eleições, na sala Jorge Miguéis sita na Av. D. Carlos I, n.º 134 - 6.º andar, em Lisboa, sob a presidência do Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros, com a presença de Fernando Anastácio, Frederico Nunes e, por videoconferência, Vera Penedo, Fernando Silva, João Almeida, Gustavo Behr, Carla Freire e Sérgio Gomes da Silva.-----

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

*

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

Atas

2.01 - Ata da reunião plenária n.º 152/CNE/XVII, de 03-09-2024

2.02 - Ata da reunião da CPA n.º 51/CNE/XVII, de 05-09-2024

AL 2021

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

- AL.P-PP/2021/334 - Cidadão | Presidente CM Coimbra | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (discurso do presidente)

- AL.P-PP/2021/393 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (página oficial da CM no Facebook) e

AL.P-PP/2021/406 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (publicações no sítio oficial da CM no Facebook e na Internet) e

AL.P-PP/2021/867 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (publicações no Facebook)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/824 - Cidadão | CM Coimbra e JF Ceira | Publicidade institucional (outdoor)

- AL.P-PP/2021/852 - Cidadão | CM Coimbra | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicações no Facebook da CM e outdoors da CM com slogan de candidatura) e

AL.P-PP/2021/862 - Coligação "Juntos Somos Coimbra" (PPD/PSD.CDS-PP.NC.PPM.A.RIR.VP) | CM Coimbra | Neutralidade e Imparcialidade das Entidades Públicas (utilização do slogan de uma candidatura em publicidade institucional da CM)

- AL.P-PP/2021/1043 - Cidadãos e Delegada | Presidente JF Santa Clara e Castelo Viegas (Coimbra) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (contacto e influência de voto aos eleitores)

2.04 - Processos relativos a "Neutralidade e Imparcialidade / Publicidade Institucional" (grupo II):

- AL.P-PP/2021/501 - Cidadão | JF Alhadas (Figueira da Foz) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicação de inaugurações em período eleitoral)

- AL.P-PP/2021/544 - Cidadão | Presidente do Governo Regional da Madeira | Publicidade institucional (cartazes) e

AL.P-PP/2021/545 - Cidadão | Presidente do Governo Regional da Madeira | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (apoio à candidatura do atual executivo da CM Funchal)

- AL.P-PP/2021/1080 - Cidadão | Presidente CM Ferreira do Alentejo | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (menção a cargo em cartaz de propaganda)

2.05 - Processos relativos a "Neutralidade e Imparcialidade / Publicidade Institucional" (grupo III):

- AL.P-PP/2021/521- Cidadão | CM Estarreja | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (promoção de eventos em período eleitoral)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- AL.P-PP/2021/627- GCE "Movimento Lagoa Primeiro" | CM de Lagoa | Publicidade Institucional (publicações no Facebook, promoção de eventos) e
 - AL.P-PP/2021/632 - GCE "Movimento Lagoa Primeiro" | CM Lagoa | Publicidade Institucional (publicação no site oficial da CM)
 - AL.P-PP/2021/1121 - Cidadão | CM Castelo Branco | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (distribuição de máscaras)
- 2.06 - Processos relativos a "Neutralidade e Imparcialidade / Publicidade Institucional" (grupo IV):
- AL.P-PP/2021/737 - Cidadã | JF Ribeira Seca (Calheta/Açores) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (boletim da freguesia - agosto 2021) e
 - AL.P-PP/2021/902 - Cidadão | JF Ribeira Seca (Calheta/Açores) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (boletim)
 - AL.P-PP/2021/910 - Cidadão | Presidente JF Norte Pequeno (Calheta/São Jorge/Açores) | Neutralidade e Imparcialidade das Entidades Públicas (vídeo de apoio a candidatura)
- 2.07 - Processo AL.P-PP/2021/753 - CDU (Vereadores) | CM Almada | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (suplemento no DN)
- 2.08 - Processo AL.P-PP/2021/916 - Cidadão | JF Torrados e Sousa (Felgueiras) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (distribuição de lápis de candidatura)
- 2.09 - Processos relativos a transporte de eleitores no dia da eleição (Região Autónoma da Madeira)
- AL.P-PP/2021/1022 - Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR) | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição) e
 - AL.P-PP/2021/1038 - PPM | SESARAM | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (transporte de eleitores em dia de eleição)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

PE 2024

- 2.10 - Comunicação do requerente - Processo PE. P-PP/2024/206 (Pedidos de cópia dos editais de designação dos membros de mesa)

Relatórios

- 2.11 - Lista de Processos Simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 2 e 8 de setembro

Atividade CNE

- 2.12 - Esclarecimento cívico (Leis Eleitorais) / Campanhas de publicidade institucional (Lei n.º 95/2015)

Expediente

- 2.13 - ANACOM - Linhas de orientação sobre a proteção de menores em linha (Comissão Europeia)
- 2.14 - ROJAE-CPLP - Eleições legislativas na Guiné-Bissau: Missão de observação eleitoral
- 2.15 - Comissão Eleitoral Central da Geórgia - Missão de Observação Eleitoral - Eleições para o Parlamento (26 de outubro de 2024) - Convite

*

1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

Atas

2.01 - Ata da reunião plenária n.º 152/CNE/XVII, de 03-09-2024

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 152/CNE/XVII, de 3 de setembro, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis dos Membros que participaram na reunião a que respeita. -----

2.02 - Ata da reunião da CPA n.º 51/CNE/XVII, de 05-09-2024

A Comissão tomou conhecimento da ata da reunião n.º 51/CPA/XVII, de 5 de setembro, cuja cópia consta em anexo à presente ata. -----

A Comissão ratificou, por unanimidade, a seguinte deliberação tomada na referida reunião pela Comissão Permanente de Acompanhamento: -----

- Com referência ao convite da Comissão Eleitoral Central da Bósnia e Herzegovina (via A-WEB) para missão de observação eleitoral (4 a 8 de outubro de 2024) e considerando a urgência na resposta, a CPA deliberou, por unanimidade, agradecer o convite e transmitir que não é possível assegurar a representação desta Comissão, por coincidir com compromisso já assumido no âmbito da Rede dos Órgãos Jurisdicionais e de Administração Eleitoral da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, de que faz parte, e que implica também deslocação para observação eleitoral. Informe-se, porém, que tem interesse em conhecer posteriormente o teor de quaisquer relatos/publicações que possam vir a ser produzidos. -----

AL 2021

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

A Comissão teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/399, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.
5. No âmbito da competência que lhe é cometida, o Tribunal Constitucional tem reconhecido que «[a] CNE atua, pois na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas, da neutralidade das entidades públicas (...) destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral» (Acórdãos Tribunal Constitucional n.º 461/2017 e n.º 545/2017), desempenhando « (...) um papel central de “guardião da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019).

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

A. Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

6. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. artigo 38.º da mesma lei eleitoral), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

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

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

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

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

10. Nesse sentido, os candidatos titulares de cargos públicos devem tomar os cuidados necessários para que se não confundam as duas qualidades, abstendo-se de propagandear a sua candidatura ou de atacar outras no exercício das suas funções públicas.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

11. Assim, «[o] dever de neutralidade das entidades públicas não pode ser entendido como incompatível com a normal prossecução das suas funções. O que o princípio da neutralidade e imparcialidade exige é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas competências e atribuições, por um lado, uma posição equidistante face às forças políticas e, por outro, se abstenham de manifestações políticas suscetíveis de interferir ou influenciar o processo eleitoral» (cf. Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - Anotada e Comentada, pp. 199, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf).

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

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

B. Publicidade Institucional

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

15. Nos termos daquela norma estão, em regra, «proibidos todos os atos de comunicação que visem direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio não revistam gravidade ou urgência.» (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional – AL 2021, pp. 4, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-institucional.pdf).

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

22. Não se encontram abrangidos pela proibição comunicações informativas e sem carácter promocional, como sejam avisos e anúncios sobre condicionamentos



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

legislador democrático.’ (Cfr. Acórdãos TC n.ºs 565/2017 e 591/2017)» (cf. Acórdão n.º 696/2021).

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

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

27. A violação da proibição de publicidade institucional, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, constitui ilícito de mera ordenação



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

social previsto e punido no artigo 12.º do mesmo diploma legal, com coima de € 15 000 a € 75 000.

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

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

- **AL.P-PP/2021/334 - Cidadão | Presidente CM Coimbra | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (discurso do presidente)**

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

- **AL.P-PP/2021/393 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (página oficial da CM no Facebook) e**

AL.P-PP/2021/406 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (publicações no sítio oficial da CM no Facebook e na Internet) e

AL.P-PP/2021/867 - Cidadão | CM Coimbra | Publicidade institucional (publicações no Facebook)

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

Carla Freire entrou neste ponto da ordem de trabalhos. -----

- **AL.P-PP/2021/824 - Cidadão | CM Coimbra e JF Ceira | Publicidade institucional (outdoor)**

A Comissão deliberou, por maioria, com a abstenção de Fernando Anastácio, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve:

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma queixa visando a Câmara Municipal de



Coimbra e Junta de Freguesia de Ceira (JF Ceira), por alegada publicidade institucional proibida.

Está em causa um outdoor que tem por conteúdo um cartaz com os seguintes elementos “PRAÇA CENTRAL DE CEIRA” e com cinco imagens de um projeto em 3D.

2. Notificada a Câmara Municipal de Coimbra para se pronunciar sobre os factos participados, veio esta informar que o cartaz em apreço não foi colocado pelos serviços daquela autarquia.

Notificada a JF Ceira para se pronunciar sobre o teor da participação, veio o Presidente da JF apresentar a sua resposta, referindo que «(...) o cartaz a que a mesma participação se refere foi colocado no local que do mesmo consta ao final da tarde da véspera do dia 25 de Abril de 2021, ou seja, ao fim da tarde do dia 24 de Abril de 2021. Destinava-se ele antes do mais a assinalar as virtudes do poder local (...)», concluindo que «(...) não se trata de um cartaz comercial, (...), mas antes de uma informação sobre a requalificação projetada da Praça Central de Ceira. Nem mesmo a Junta de Freguesia de Ceira tinha meios financeiros disponíveis para levar a efeito tal obra no referido período. Não tinha tal obra sequer à data referida de 10 de Setembro de 2021 qualquer projeto, nem tinha sido objeto de qualquer anúncio de procedimento concursal, adjudicação, ou seja o que for (...)».

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

4. O Presidente da Câmara Municipal de Coimbra à data dos factos participados não desempenha o cargo atualmente.

O Presidente da JF Ceira à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

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

7. Ora, dos elementos carreados para o processo, parece concluir-se que a responsabilidade da colocação daquele cartaz é da JF Ceira, tal como é confessado pelo Presidente da JF, afastando-se, portanto, neste caso, qualquer ligação à Câmara Municipal de Coimbra.



Quanto ao cartaz, e atenta a pronúncia apresentada pelo Presidente da JF Ceira, o mesmo configurará publicidade institucional proibida.

Desde logo, a data de colocação anterior à data da marcação da eleição em nada fere a conclusão de que o referido cartaz constitui publicidade institucional proibida, na medida em que é entendimento reiterado desta Comissão e jurisprudência constante do Tribunal Constitucional 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.'* (Cfr. Acórdãos TC n.ºs 565/2017 e 591/2017)» (cf. Acórdão n.º 696/2021).

Ademais, a permanência daquele cartaz referente a uma informação sobre uma hipotética requalificação projetada da Praça Central de Ceira – hipotética porque a obra nem tinha previsão de se realizar até ao ato eleitoral, conforme é referido em sede de pronúncia –, pode ser percecionada como uma promessa para o futuro, isto é, para depois do ato eleitoral.

Tudo visto, não está sequer em causa a exceção prevista na parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

8. Assim, face a tudo quanto exposto, a Comissão delibera:

a) Quanto à Junta de Freguesia de Ceira, remeter certidão dos elementos do processo ao Ministério Público territorialmente competente, a quem, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, compete a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções, por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal;

b) Quanto à Câmara Municipal de Coimbra, e na ausência de indícios, determinar o arquivamento do processo.» -----

- **AL.P-PP/2021/852 - Cidadão | CM Coimbra | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicações no Facebook da CM e outdoors da CM com slogan de candidatura) e**

AL.P-PP/2021/862 - Coligação "Juntos Somos Coimbra" (PPD/PSD.CDS-PP.NC.PPM.A.RIR.VP) | CM Coimbra | Neutralidade e Imparcialidade das Entidades Públicas (utilização do slogan de uma candidatura em publicidade institucional da CM)

A Comissão deliberou, por maioria, com o voto contra de Frederico Nunes e a abstenção de Fernando Anastácio, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão e a Coligação "Juntos Somos Coimbra" (PPD/PSD.CDS-PP.NC.PPM.A.RIR.VP) apresentaram queixas visando a Câmara Municipal de Coimbra, por alegada violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Está em causa a utilização da expressão «VALORIZAR COIMBRA» em meios de publicidade institucional da Câmara Municipal de Coimbra sendo tal expressão o lema da candidatura do Partido Socialista (PS), encabeçada pelo cidadão titular do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Coimbra.

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, veio se pronunciar o Diretor do Departamento Jurídico da CM Coimbra, referindo, em síntese, que não existe qualquer ilicitude na utilização daquela expressão.

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. O Presidente da Câmara Municipal de Coimbra à data dos factos participados não desempenha o cargo atualmente.

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

7. Dos elementos carreados para o processo, resulta evidente a utilização dupla da expressão ou slogan «VALORIZAR COIMBRA» quer pela Câmara Municipal de Coimbra, cuja força política maioritária, à data dos factos, era o PS, quer na candidatura do PS, encabeçada pelo cidadão titular do cargo de Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, que se apresentava a reeleição.

Parece evidente, pois, que a utilização simultânea do mesmo *slogan* pela Câmara Municipal de Coimbra e pela candidatura do PS gerou confundibilidade nos eleitores e, como tal, deveria ter de ser evitada.

Igual entendimento formulou esta Comissão em 2017, no âmbito do Processo AL.P-PP/2017/322, tendo deliberado determinar ao Presidente da CM Coimbra que adoptasse «(...) *as medidas necessárias para evitar que terceiros se apropriem de elementos da sua imagem, isto é do slogan “VALORIZAR COIMBRA”, ou que se abstenha de o utilizar, até ao final do período eleitoral (...)*» (cf. Ata n.º 94/CNE/XV, de 26 de setembro de 2017, Ponto 2.06, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xv/ata_094_cne_26092017.pdf).

Ora, os factos participados são assim suscetíveis de configurar uma intervenção da autarquia no sentido de promover uma candidatura em detrimento de outras, não garantindo, deste modo, o cumprimento dos deveres de neutralidade e de imparcialidade a que todas as entidades públicas estão obrigadas.

8. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão do presente processo ao Ministério Público territorialmente competente:

a) Por se verificarem indícios da prática do crime de violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, previsto e punido no artigo 172.º da LEOAL;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

b) Por existirem indícios da prática da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEOAL, que determina a competência para a instrução de processos relativos a contraordenações cometidas por eleitos locais no exercício das suas funções.» -

- **AL.P-PP/2021/1043 - Cidadãos e Delegada | Presidente JF Santa Clara e Castelo Viegas (Coimbra) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (contacto e influência de voto aos eleitores)**

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

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, foram apresentadas diversas participações visando o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas, por alegada violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Está em causa a alegada presença constante daquele autarca, e candidato à reeleição, à porta da Assembleia de Voto e o contacto permanente com os eleitores, sendo alegado que haveria uma tentativa de influenciar o sentido de voto dos eleitores que ali se dirigiam.

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas veio oferecer a sua resposta, refutando o alegado pelas diversas queixas. Mais refere que «[n]o dia das últimas Eleições Autárquicas, como sempre o faço, fico do lado de fora da Escola D. Duarte, junto ao Secretariado, cumprindo todas as regras que a CNE exige aos candidatos (...). Termina referindo que «(...) durante duas horas, por imposição da CNE, fui para dentro do carro e privei centenas de fregueses de me poderem cumprimentar e também alertar para os problemas que os afligem (...)».



3. Note-se que no dia da eleição dos órgãos das autarquias locais, 26 de setembro de 2021, na sequência da entrada nos serviços de apoio desta Comissão de uma das participações, foram encetados contactos telefónicos com o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas para averiguar a situação em concreto, sendo transmitidas orientações sobre o papel do presidente de junta no dia da eleição e que cessasse qualquer comportamento suscetível de influenciar o sentido de voto dos eleitores.
4. O dia das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais foi fixado pelo Decreto n.º 18-A/2021, de 7 de julho.
5. O Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.
6. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local*». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 509/2019) «[a] CNE desempenha um papel central de 'guardião' da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa». De acordo com a alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.
7. O artigo 41.º da LEOAL consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas, e seus titulares, no decurso dos respetivos processos eleitorais (cf. Artigo 38.º), em concretização dos princípios gerais de direito eleitoral da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.



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

Quanto aos serviços da junta de freguesia, abertos no dia da eleição para prestar apoio e informações, nomeadamente, sobre o local onde o eleitor exerce o seu direito de voto (cf. artigo 103.º e alínea a) do artigo 104.º, ambos da LEOAL), a CNE tem entendido ser possível a deslocação dos serviços da junta de freguesia para local próximo das assembleias e secções de voto, desde que seja assegurada uma clara distinção entre as assembleias de voto e os serviços da junta de freguesia, evitando-se, assim, qualquer confusão entre as assembleias de voto e os referidos serviços (cf. Caderno de Esclarecimentos – Dia da Eleição, pp. 9, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021_al_caderno_esclarecimentos_dia-eleicao.pdf).

Aos presidentes da junta (ou quem legalmente os substitua) compete dirigir os respetivos serviços de apoio e garantir o seu funcionamento enquanto decorrer a votação, além de ainda ter atribuições ao nível da substituição de membros de mesa nesse dia, bem como a função de comunicar dados sobre a afluência às urnas à SGMAL, obtidos junto das mesas de voto antes das 12 e antes das 16 horas, e no final das operações de apuramento comunicar os resultados provisórios à mesma entidade. A presença do presidente da junta de freguesia (ou quem



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

legalmente os substitua) na assembleia de voto pode decorrer das funções que lhe são incumbidas, sendo-lhe exigido que cumpra os deveres de neutralidade e imparcialidade a que está vinculado nos termos do artigo 41.º da LEOAL e que nunca faça da sua presença na assembleia de voto uma forma de perturbar o exercício livre do direito de voto dos cidadãos eleitores, sob pena de consubstanciar uma forma de propaganda no dia da eleição.

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

A propaganda no dia da eleição em assembleia de voto ou nas suas imediações até 50 m configura crime previsto e punido no n.º 2 do artigo 177.º da LEOAL, com pena de prisão até 6 meses ou pena de multa não inferior a 60 dias.

8. Ora, no caso *sub iudice*, e dos elementos carreados para o processo, parece existirem indícios de que a conduta do Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas terá sido desconforme aos deveres de neutralidade e imparcialidade que se lhe impõem no exercício das suas funções. Ademais, sendo o cidadão titular do cargo candidato à reeleição no ato eleitoral em causa, maiores cautelas devem rodear a sua atuação no dia da eleição.

9. Face ao que antecede, a Comissão delibera:

a) Remeter certidão do presente processo ao Ministério Público territorialmente competente, por se verificarem indícios da prática do crime de violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, previsto e punido no artigo 172.º da LEOAL, bem como, eventualmente, do crime de propaganda do dia da eleição, previsto e punido no artigo 177.º da LEOAL;

b) Advertir o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Clara e Castelo Viegas para que, em futuros atos eleitorais, cumpra escrupulosamente os deveres de neutralidade e imparcialidade a que se encontra adstrito por força do artigo 41.º da LEOAL.» -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

A Comissão teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/402, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

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

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.
5. No âmbito da competência que lhe é cometida, o Tribunal Constitucional tem reconhecido que *«[a] CNE atua, pois na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas, da neutralidade das entidades públicas (...) destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral»* (Acórdãos Tribunal Constitucional n.º 461/2017 e n.º 545/2017), desempenhando *« (...) um papel central de “guardião da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

eleitorais da República Portuguesa» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019).

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

C. Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

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

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

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

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

9. Na medida em que é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos.

10. Nesse sentido, os candidatos titulares de cargos públicos devem tomar os cuidados necessários para que se não confundam as duas qualidades, abstendo-se de propagandear a sua candidatura ou de atacar outras no exercício das suas funções públicas.

11. Assim, *«[o] dever de neutralidade das entidades públicas não pode ser entendido como incompatível com a normal prossecução das suas funções. O que o princípio da neutralidade e imparcialidade exige é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas competências e atribuições, por um lado, uma posição equidistante face às forças políticas e, por outro, se abstenham de manifestações políticas suscetíveis de interferir ou influenciar o processo eleitoral»* (cf. Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - Anotada e Comentada, pp. 199, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf).

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

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

D. Publicidade Institucional

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

isto é, «a garantia da igualdade demanda que os titulares das entidades públicas, mormente os que se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício dessas funções, afetar os recursos e estruturas da instituição à prossecução dos interesses da campanha em curso.» (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional – AL 2021, pp. 2, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_notainformativa-publicidade-institucional.pdf).

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que os outros só podem especular que teriam feito (...) sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço (...)», sendo «por esse motivo que a intenção meramente informativa não constitui causa de justificação (...)».

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

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

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

▪ **AL.P-PP/2021/501 - Cidadão | JF Alhadadas (Figueira da Foz) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (publicação de inaugurações em período eleitoral)**

A Comissão deliberou, por maioria, com a abstenção de Fernando Anastácio, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve:

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, um cidadão apresentou uma participação contra a Junta de Freguesia de Alhadadas relativa à neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

2. Na participação apresentada, está em causa um *convite* da Junta de Freguesia, assinado pelo respetivo Presidente, com o seguinte conteúdo: “[o] executivo da Junta de Freguesia de Alhadadas, comunica a toda a população que amanhã, dia 26/08/2021, pelas 16:30 horas, se irá proceder às inaugurações do palco do Arnal e da requalificação do Lavadouro do Arnal. Será também prestada homenagem, na rotunda do entroncamento



da Rua Dr Manuel Gaspar de Lemos com a Rua da Fonte da Roca, ao ilustre Alhadense Dr. Miguel Gaspar de Lemos. Desde já fica o convite para assistir aos eventos que, devido à situação pandémica, deverão ser respeitadas as normas da Direção Geral de Saúde”.

3. O Presidente da Junta de Freguesia de Alhadadas foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, tendo vindo alegar que a remessa do convite não teve como objetivo o da autopromoção enquanto candidato na eleição de 2021, e que na inauguração os intervenientes não proferiram palavras elogiosas ao Presidente da Junta de Freguesia, tendo como objetivo o de “criar condições para a retoma da cultura e das tradições mais genuínas do nosso País” e que se tratou apenas da realização de um evento no âmbito do normal funcionamento da Junta de Freguesia.

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

referendário, «salvo em caso de grave e urgente necessidade pública» (Acórdão TC 696/2021).

7. A eleição dos órgãos das autarquias locais foi marcada no dia 07 de julho, através do Decreto n.º 18-A/2021, estando desde esta data proibida a realização de publicidade institucional nos termos do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e em vigor a obrigação de observar os especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade previstos no artigo 41.º da LEOAL.

8. Os órgãos das autarquias locais não estão, em período eleitoral, impedidos de realizar ou participar em eventos como uma inauguração. No caso em apreço, a remessa de um convite com o conteúdo do que foi remetido pela Junta de Freguesia tem como objetivo o de dar a conhecer à população a realização daquele evento para que nele possa participar.

9. Face ao que antecede, a Comissão delibera arquivar o processo.» -----

- **AL.P-PP/2021/544 - Cidadão | Presidente do Governo Regional da Madeira | Publicidade institucional (cartazes) e**

AL.P-PP/2021/545 - Cidadão | Presidente do Governo Regional da Madeira | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (apoio à candidatura do atual executivo da CM Funchal)

Fernando Silva entrou neste ponto da ordem de trabalhos. -----

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

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, dois cidadãos apresentaram duas participações contra o Governo Regional da Madeira relativa a publicidade institucional. Alegam o participante que o Governo Regional colocou em todas as Freguesias do Funchal *outdoors* e que “pagou diários impressos” e fez “publicação uma capa promocional no DN-Madeira” com o



objetivo de promover o Governo Regional e, assim, a candidatura de um membro daquele Governo à Câmara Municipal do Funchal.

2. Os participantes não remeteram quaisquer elementos com a queixa apresentada.

3. O Presidente do Governo Regional da Madeira foi notificado para se pronunciar, tendo vindo alegar que os *outdoors* a que se refere o participante não têm nenhum “intuito eleitoral”, não existindo neles “qualquer referência partidária, designadamente a pessoas, símbolos, cores, nomes ou qualquer outra com relação direta ou indireta com as forças políticas que concorrem às eleições” e que a informação constante dos mesmos se refere apenas à “publicitação da concretização (e conclusão) de obras públicas constantes do programa do XIII Governo Regional.

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

7. A eleição dos órgãos das autarquias locais foi marcada no dia 07 de julho, através do Decreto n.º 18-A/2021, estando desde esta data proibida a realização de publicidade institucional nos termos do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho e em vigor a obrigação de observar os especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade previstos no artigo 41.º da LEOAL.

8. Da resposta oferecida pelo visado resulta que foram colocados *outdoors* com mensagens de publicidade institucional. Todavia, não tendo sido junto ao processo as imagens dos referidos *outdoors*, não é possível estabelecer a sua conexão com as eleições autárquicas.

9. Face ao que antecede, a Comissão delibera arquivar os processos.» -----

- **AL.P-PP/2021/1080 - Cidadão | Presidente CM Ferreira do Alentejo | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (menção a cargo em cartaz de propaganda)**

A Comissão deliberou, por maioria, com os votos contra de Fernando Anastácio e Frederico Nunes, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais, um cidadão apresentou uma participação contra o Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, relativa à menção do seu cargo público num elemento de propaganda da candidatura do Partido Socialista (PS).

2. O participante remeteu uma imagem do elemento de propaganda a que se refere. Neste, é possível identificar o símbolo do PS, a expressão “Candidatura – Autárquicas 2021” e uma fotografia do Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo, com a sua identificação como titular deste cargo público com o as frases “LUÍS PITA AMEIXA; CONFIANÇA COMPETÊNCIA”.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

3. O Presidente da Câmara Municipal foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, tendo vindo alegar, em síntese, que aquele cartaz contém na mesma linha a expressão “Candidatura - Autárquicas 2021 - Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo”, tendo como objetivo o de apresentar o candidato àquele órgão autárquico e não o de fazer menção ao cargo público que o mesmo ocupa.
4. 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. Nestes termos, as candidaturas são livres de desenvolver as ações que entenderem para a promoção das suas ideias e opções. Em período eleitoral, a propaganda encontra-se particularmente protegida pela respetiva legislação eleitoral no que respeita, designadamente, ao reforço dos princípios da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.
5. Estas entidades (públicas) - bem como os seus titulares - estão sujeitas, em todas as fases do processo eleitoral, a especiais deveres de neutralidade e imparcialidade, conforme artigo 57.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República (LEAR).
6. A consagração de tais princípios e dos correspondentes deveres pretendem acautelar a prática de atos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento e/ou vantagem de outras.
7. Apesar da sujeição aos deveres de neutralidade e imparcialidade, tal não impede que os titulares de cargos públicos participem em quaisquer ações de campanha ou manifestem de qualquer forma o seu apoio a determinada candidatura, desde que o façam na qualidade de cidadãos, não devendo invocar, em qualquer caso, o estatuto ou cargo público que detenham, sob pena de violarem os mencionados deveres.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

8. Face ao que antecede, a Comissão delibera apelar à candidatura do Partido Socialista para que, em qualquer material de propaganda eleitoral, se abstenha de fazer qualquer referência aos cargos públicos que os intervenientes ocupem, uma vez que estão obrigados, enquanto titulares desses cargos, ao cumprimento dos deveres de neutralidade e de imparcialidade consignados no artigo 57.º da LEAR.» -----

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

A Comissão teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/401, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

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

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, o órgão superior da administração eleitoral, colegial e independente, que exerce as suas competências relativamente a todos os atos do recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.
5. No âmbito da competência que lhe é cometida, o Tribunal Constitucional tem reconhecido que «[a] CNE atua, pois na garantia da igualdade de oportunidades das



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

candidaturas, da neutralidade das entidades públicas (...) destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral» (Acórdãos Tribunal Constitucional n.º 461/2017 e n.º 545/2017), desempenhando « (...) um papel central de “guardião da regularidade e legalidade democráticas dos procedimentos eleitorais da República Portuguesa» (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019).

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

E. Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

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

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

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

- i) Atuar com total objetividade, sem se deixar influenciar por considerações de ordem subjetiva pessoal ou interesses estranhos ao interesse público;
- ii) Prosseguir em exclusivo o interesse público, estando impedida a prossecução de outros interesses que não sejam os interesses públicos postos por lei a seu cargo;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

iii) Total isenção na prossecução do interesse público de forma a garantir o exercício desinteressado das respetivas funções;

iv) Independência perante os candidatos e os interesses das candidaturas, bem como de outros grupos de pressão ou interesses privados.

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

10. Nesse sentido, os candidatos titulares de cargos públicos devem tomar os cuidados necessários para que se não confundam as duas qualidades, abstendo-se de propagandear a sua candidatura ou de atacar outras no exercício das suas funções públicas.

11. Assim, *«[o] dever de neutralidade das entidades públicas não pode ser entendido como incompatível com a normal prossecução das suas funções. O que o princípio da neutralidade e imparcialidade exige é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas competências e atribuições, por um lado, uma posição equidistante face às forças políticas e, por outro, se abstenham de manifestações políticas suscetíveis de interferir ou influenciar o processo eleitoral»* (cf. Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - Anotada e Comentada, pp. 199, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf).

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

F. Publicidade Institucional

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

15. Nos termos daquela norma estão, em regra, «*proibidos todos os atos de comunicação que visem direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público, que nomeadamente contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio não revistam gravidade ou urgência.*» (cf. Nota Informativa sobre Publicidade Institucional – AL 2021, pp. 4, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_notainformativa-publicidade-institucional.pdf).

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

23. Sobre o conteúdo destas publicações meramente informativas, pronunciou-se o Tribunal Constitucional, no acórdão n.º 186/2024, referindo que *«[f]ruto da natural ambiguidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do candidato que a realizou.»* O que releva para efeito da



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

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

▪ **AL.P-PP/2021/521- Cidadão | CM Estarreja | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (promoção de eventos em período eleitoral)**

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

« 1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma participação contra a Câmara Municipal de Estarreja por promover um ciclo de espetáculos 'DESCOBRIR E EXPERIENCIAR' em pleno período eleitoral e o festival de Arte Urbana.

2. O Presidente Câmara Municipal de Estarreja foi notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, tendo vindo alegar, em síntese, o seguinte:

- O programa 'Descobrir e Experienciar Estarreja', de 28 de agosto a 19 de setembro, dá corpo a um conjunto de ações previstas na Candidatura conjunta dos municípios de Estarreja, Aveiro e Covilhã no âmbito do projeto de Programação Cultural em Rede. São concertos, performances, artes visuais, digitais e instalações artísticas, apresentados em espaços públicos, celebrando o património e a história da cidade e dinamizando a economia local, através de um produto turístico e cultural.

- O Festival ESTAU - Estarreja Arte Urbana, desde 2018, passou a ser bienal, no entanto realizou-se no ano 2021 para aproveitar a oportunidade do projeto de Programação Cultural em rede financiado a 100% para desenvolver projetos de criação artística de valorização do património cultural, industrial e dos agentes culturais.

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

4. 5. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

(artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).

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

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

8. No ordenamento jurídico nacional não existe proibição que impeça os titulares de cargos públicos e os órgãos e agentes das empresas públicas e dos concessionários de serviços públicos de promoverem atos públicos que consubstanciem “*inaugurações*”. Porém, exige-se que os seus titulares o façam de forma imparcial, separando adequadamente as suas qualidades de titular de um dado cargo e de candidato, abstendo-se de, em atos públicos e, em geral, no exercício das suas funções, denegrir ou diminuir outras candidaturas e de promover a sua ou a da área política em que se inserem.

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

10. Analisados os elementos constantes do processo, verifica-se que o teor do cartaz e do programa do evento em causa é meramente informativo, tendo como objetivo dar a conhecer a realização do evento de modo a que a população nele



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

pudesse participar - a sua não publicitação nestes termos meramente informativos podia ter como consequência a não fruição dos destinatários. Ademais, este foi promovido com apoio de fundos europeus, fazendo parte de um programa cultural em rede (Roteiro) nos municípios de Estarreja, Aveiro e Covilhã, tendo como base temática o património cultural e patrimonial dos três municípios, estando previstas 58 ações entre abril 2021 e março 2022.

11. Face ao que antecede a Comissão delibera o arquivamento do presente processo.» -----

- **AL.P-PP/2021/627- GCE "Movimento Lagoa Primeiro" | CM de Lagoa | Publicidade Institucional (publicações no Facebook, promoção de eventos) e AL.P-PP/2021/632 - GCE "Movimento Lagoa Primeiro" | CM Lagoa | Publicidade Institucional (publicação no site oficial da CM)**

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

- **AL.P-PP/2021/1121 - Cidadão | CM Castelo Branco | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (distribuição de máscaras)**

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

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma participação contra a Câmara Municipal de Castelo Branco por ter recebido a 28 de julho de 2021 duas máscaras sociais com o logótipo da câmara municipal na caixa do correio. Acresce ainda que recebeu também, pela mesma via, no início de setembro 2021, um folheto no qual se encontram “enumeradas obras realizadas e obras prometidas (...) o que fere a legislação em vigor (...)”.

2. Notificado o Presidente da Câmara Municipal de Castelo Branco para se pronunciar sobre o teor da participação, apresentou resposta referindo, em



síntese, que atendendo ao quadro pandémico provocado pelo vírus SARS-Cov-2 e face à doença por este provocada, a COVID-19, o Município, entre muitas outras medidas de apoio à população, adotou a medida de distribuição de máscaras sociais aos seus munícipes. A distribuição das máscaras ocorreu a partir de 14-07-2021 após estas terem sido produzidas pela empresa fornecedora daquele material.

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

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

5. O que a observância dos deveres de neutralidade e de imparcialidade em período eleitoral impõe é garantir, por um lado, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e, por outro lado, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.

6. Deste modo, as entidades públicas e os seus titulares devem, no cumprimento das suas funções, ter uma posição de distanciamento face aos interesses políticos/partidários e não praticar atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

8. Analisados os elementos carreados para o processo verifica-se não existir quaisquer elementos que relacionem as máscaras distribuídas com alguma candidatura à eleição em curso. No que respeita ao folheto mencionado constata-se que se trata apenas de material de campanha eleitoral do Movimento Independente SEMPRE Alcains.

9. Ora, face aos elementos constantes do processo não resulta existirem indícios de violação da proibição de publicidade institucional, nem dos deveres de neutralidade e imparcialidade que impendem sobre os órgãos autárquicos e seus titulares.

10. Face ao que antecede a Comissão delibera o arquivamento do presente processo.» -----

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

Sérgio Gomes da Silva entrou neste ponto da ordem de trabalhos. -----

A Comissão teve presente a Informação n.º I-CNE/2024/400, que se transcreve e sobre cujo teor Fernando Anastácio declarou abster-se: -----

«I - RELATÓRIO

1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais realizada a 26 de setembro de 2021, foram apresentadas várias participações visando entidades públicas relativas a alegadas violações da neutralidade e imparcialidade bem como alegados atos de publicidade institucional proibida.

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

3. A apreciação concreta de cada um dos processos e respetiva proposta de deliberação encontram-se no quadro anexo à presente Informação, que dela faz parte integrante.

II - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

III - ENQUADRAMENTO LEGAL

G. Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

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

7. A consagração legal dos deveres de neutralidade e imparcialidade decorre da necessidade de garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as



diversas candidaturas, devendo a eleição ser realizada de modo a permitir uma escolha efetiva e democrática. Assim, é necessário que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objetividade da função.

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

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

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

10. Nesse sentido, os candidatos titulares de cargos públicos devem tomar os cuidados necessários para que se não confundam as duas qualidades, abstendo-se de propagandear a sua candidatura ou de atacar outras no exercício das suas funções públicas.

11. Assim, «[o] dever de neutralidade das entidades públicas não pode ser entendido como incompatível com a normal prossecução das suas funções. O que o princípio da neutralidade e imparcialidade exige é que as entidades públicas adotem, no exercício das suas competências e atribuições, por um lado, uma posição equidistante face às forças políticas e, por outro, se abstenham de manifestações políticas suscetíveis de interferir ou influenciar o processo eleitoral» (cf. Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- Anotada e Comentada, pp. 199, disponível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal_annotada_2014.pdf.

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

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

H. Publicidade Institucional

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

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

19. No que diz respeito aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública, conforme refere a jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. Acórdão n.º 68/2023): «[o]s limites



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

do conceito de publicidade institucional têm vindo a ser apurados pela jurisprudência constitucional, podendo uma sua síntese ser compulsada no Acórdão n.º 764/2021: esta publicidade abrange «todos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública (como imprensas municipais ou departamentos internos de comunicação)» (cfr. Acórdão n.º 461/2017, ponto 8), bem como «a página oficial do Facebook» da entidade em causa (cfr. os Acórdãos n.º 591/2017, ponto 9, n.º 100/2019, ponto 10).»

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário.

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

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

25. Conclui-se, assim, que «*[n]o fundo, a lei pretende impedir que, em período eleitoral, a promoção pelas entidades públicas ‘de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais,*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar' (cf. Acórdão TC n.º 565/2017). E continua, o mesmo aresto: *'Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113º, n.º 3, ai b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente.'*» (cf. Acórdão do TC n.º 696/2021).

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

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

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

- **AL.P-PP/2021/737 - Cidadã | JF Ribeira Seca (Calheta/Açores) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (boletim da freguesia - agosto 2021) e AL.P-PP/2021/902 - Cidadão | JF Ribeira Seca (Calheta/Açores) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (boletim)**

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

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, foram apresentadas duas participações contra o Presidente da Junta de Freguesia de Ribeira Seca, São Jorge, Açores com fundamento em alegada publicidade institucional proibida.

Está em causa a utilização do boletim da Freguesia da Ribeira Seca, de agosto de 2021, difundido em suporte físico e digital (<https://www.facebook.com/freguesiaderibeiraseca.saojorge>), para a divulgação da recandidatura do Presidente nas eleições autárquicas no dia 26 de setembro, prática a que de resto, alegadamente, já recorrera no final do mandato anterior.

Da primeira página do boletim, em jeito de editorial, consta, acompanhado da fotografia do Presidente da Junta de Freguesia de Ribeira Seca, o texto que se transcreve: *“Caminhando que estamos a passos largos para o final do último mandato à frente da freguesia da Ribeira Seca, e após reflexão pessoal, apoio e incentivo dentro e fora da freguesia, é com empenho e entusiasmo que anuncio a minha **recandidatura** à Presidência da Junta de Freguesia, nas próximas eleições autárquicas do dia 26 de setembro do corrente ano. Faço-o, novamente, porque com honestidade sinto que tenho colaborado e dentro das nossas capacidades e recursos, para o bem-estar da nossa população e da nossa freguesia, sempre sem discriminar ninguém, pois só assim é que a freguesia da Ribeira Seca sai a ganhar. Acompanham-me novamente neste projeto um*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

grupo de pessoas que sempre se mostraram disponíveis, uma vez mais para trabalhar e colaborar nos interesses da nossa terra e de todos aqueles que nela escolheram viver. Faço-o ainda, porque a nossa freguesia necessita de ser continuamente valorizada, e para isso tenho contado com o apoio de todos aquelas que desejam ver e viver numa freguesia cada vez mais cuidada e embelezada. Deixo assim à sua consideração, sendo certo que se for essa a sua vontade, todos poderão contar novamente com determinação, entrega, proximidade e disponibilidade.”

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação, o Presidente da Junta de Freguesia de Ribeira Seca veio dizer que, tendo sido suscitada a dúvida nas eleições autárquicas de 2017, “... *questionámos a CNE sobre este mesmo assunto, pelo que nos foi dito que era possível, sendo assim também efetuado já nessa altura, como demonstramos em anexo. Assim, e atendendo a essa autorização, e apenas com esse propósito publicámos*

novamente, realçando que não é mencionado qualquer apoio ou indicação de qualquer candidatura, respeitando assim o princípio de equidade. (...)

Entendíamos sim, e de acordo com as informações que nos foram dadas pela CNE desde 2013, que se fosse uma publicação única e exclusiva ao longo destes anos, com um único propósito, o que não é neste caso, como podem verificar desde 2013». Posteriormente, através de comunicação de correio eletrónico da mesma data, transmitiu ainda disponibilidade para retirar das redes sociais a publicação do boletim em causa, pese embora a sua discordância.

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

4. O Presidente da Junta de Freguesia de Ribeira Seca, São Jorge, Açores à data dos factos participados desempenha o cargo atualmente.

5. A Comissão Nacional de Eleições (CNE), nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, «(...) *exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local*». Nas palavras do Tribunal Constitucional (cf.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

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

7. Daqui decorre que as entidades públicas estão sujeitas desde a publicação do decreto que marque a data da eleição e no decurso de todo o período eleitoral, a especiais deveres de neutralidade e imparcialidade, revelando-se necessário que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objetividade da função.

8. 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.

9. 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, devendo os referidos deveres ser respeitados em toda e qualquer forma de manifestação do exercício de funções, como por exemplo nas



intervenções públicas dos seus titulares e nas publicações oficiais dos respetivos órgãos.

10. A previsão legal que consta do artigo 41.º da LEOAL procura garantir, entre outros aspetos, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto. No caso particular em que os respetivos titulares sejam também candidatos, a observância dos princípios da neutralidade e imparcialidade impõe-lhes que mantenham uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos. Ora, com a conduta descrita, não foi o que ocorreu no caso em apreço, pelo que se mostram violados os deveres de neutralidade e imparcialidade que impendem sobre os titulares de cargos públicos em período eleitoral, violação punida com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias, pelo artigo 172.º da LEOAL.

11. O que a observância dos deveres de neutralidade e imparcialidade em período eleitoral impõe, é que as entidades públicas adotem, nesse exercício, “... uma posição equidistante face às forças políticas e, (...) se abstenham (...) de interferir ou influenciar o processo eleitoral.” (In *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Anotada e Comentada por Jorge Miguéis e outros, edição INCM/CNE*).

12. Assim, face a tudo quanto exposto, a Comissão delibera remeter certidão dos Processos AL.P-PP/2021/737 e 902 ao Ministério Público territorialmente competente, por existirem indícios da prática do crime de violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, previsto e punido pelo artigo 172.º da LEOAL.» -----

- **AL.P-PP/2021/910 - Cidadão | Presidente JF Norte Pequeno (Calheta/São Jorge/Açores) | Neutralidade e Imparcialidade das Entidades Públicas (vídeo de apoio a candidatura)**



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A Comissão deliberou, por maioria, com os votos contra de Fernando Anastácio, Frederico Nunes e Sérgio Gomes da Silva, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021 foi apresentada, por um cidadão, uma participação contra o Presidente da Junta de Freguesia do Norte Pequeno (Calheta/São Jorge/Açores) com fundamento no facto de ter partilhado na rede social Youtube, um vídeo usando “... o nome da Junta para declarar apoio a uma candidatura à Câmara Municipal da Calheta.” (<https://www.youtube.com/watch?v=NZlzsLw55FY>).

O vídeo em causa começa por exibir uma imagem de todos os candidatos do Grupo de Cidadãos Eleitores “Independentes Dar Vida ao Concelho”. Imediatamente a seguir, aparece a imagem do Presidente da Junta de Freguesia de Norte Pequeno (Calheta/São Jorge/Açores), como tal identificado em legenda, proferindo uma declaração de que se transcrevem os seguintes excertos: “Queria salientar o trabalho que tem sido desenvolvido com a Câmara Municipal da Calheta desde 2013. A freguesia do Norte Pequeno tem tido um apoio incondicional da Câmara Municipal da Calheta. A Freguesia do Norte Pequeno está muito bem estruturada (...) e precisa muito do apoio do município. (...) este município em particular tem apoiado nomeadamente com trabalhadores, tem apoiado com materiais diversos que a gente precisa e a Câmara Municipal da Calheta e a Junta têm trabalhado em parceria (...) sem qualquer problema, sempre com o melhor relacionamento. Queria aproveitar agora para declarar o meu apoio. Vou apoiar os independentes na freguesia de Norte Pequeno, porque entendo que temos que ter a freguesia em boas mãos e a progredir, portanto incondicionalmente vou apoiar os independentes com muito gosto. Esta Junta tem vários projetos em mãos, dos quais precisa do apoio do município, e esse apoio já nos foi dado e está-nos a ser dado (...) temos a escola primária do Norte Pequeno vai ser um museu (...) temos a mortuária na retaguarda que já está em



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

fase de conclusão, também apoiada pelo município, temos mais um curral de retanha para fazer que vai ter o apoio da Secretaria da Agricultura, da Câmara Municipal de da Junta de Freguesia (...) temos uma série de coisas para fazer nas Fajãs (...) e vamos também contar com o apoio da Câmara que isso já está falado. Concluimos a obra do cemitério (...) tudo em parceria com o município da Calheta. Portanto, em boas mãos está a freguesia do Norte Pequeno, em boas mãos ficará a freguesia do Norte Pequeno, se as pessoas entenderem, e acho que sim, que vão entender, continuar com os independentes que é a lista da qual eu dou o meu total apoio (...). Portanto trabalhamos em parceria e há uma coisa que eu gostaria aqui de deixar bem claro que a Câmara Municipal todos os anos, para que as pessoas tenham bem a noção daquilo que eu estou a dizer, põe na freguesia de Norte Pequeno, um valor grande em dinheiro (...) portanto eu acho que o povo do Norte Pequeno está bem elucidado daquilo que a gente tem, daquilo que a gente pode ter e do que é que a gente quer e precisa.”

2. Notificado para se pronunciar sobre o teor da participação apresentada, o Presidente da JF do Norte Pequeno, nada disse.

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

4. O Presidente da JF do Norte Pequeno à data dos factos participados não era candidato a novo mandato, por completar o terceiro mandato consecutivo.

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



oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

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

7. Daqui decorre que as entidades públicas estão sujeitas desde a publicação do decreto que marque a data da eleição e no decurso de todo o período eleitoral, a especiais deveres de neutralidade e imparcialidade, revelando-se necessário que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objetividade da função.

8. 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.

9. Na situação em análise, pese embora o facto de o Presidente da Junta de Freguesia do Norte Pequeno não ser (re)candidato àquele cargo autárquico, nem por isso deixou de estar obrigado ao respeito dos deveres de neutralidade e imparcialidade em toda e qualquer forma de manifestação do exercício de funções, como por exemplo em intervenções públicas.

10. A previsão legal que consta do artigo 41.º da LEOAL procura garantir, entre outros aspetos, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto. No caso particular em que os respetivos titulares sejam também candidatos, a observância dos princípios da neutralidade e imparcialidade impõe-lhes que



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

mantenham uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos. Ora, com a conduta descrita, não foi o que ocorreu no caso em apreço, pelo que se mostram violados os deveres de neutralidade e imparcialidade que impendem sobre os titulares de cargos públicos em período eleitoral, violação punida com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias, pelo artigo 172.º da LEOAL.

11. O que a observância dos deveres de neutralidade e imparcialidade em período eleitoral impõe, é que as entidades públicas adotem, nesse exercício, “... uma posição equidistante face às forças políticas e, (...) se abstenham (...) de interferir ou influenciar o processo eleitoral.” (In Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Anotada e Comentada por Jorge Miguéis e outros, edição INCM/CNE).

12. Assim, face a tudo quanto exposto, a Comissão delibera remeter certidão do Processo AL.P-PP/2021/910 ao Ministério Público territorialmente competente, por existirem indícios da prática do crime de violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, previsto e punido pelo artigo 172.º da LEOAL.» -

2.07 - Processo AL.P-PP/2021/753 - CDU (Vereadores) | CM Almada | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (suplemento no DN)

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2024/405, que consta em anexo à presente ata, deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta dela constante que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foi rececionada participação da CDU contra a Câmara Municipal de Almada, relativa aos conteúdos do suplemento do Diário de Notícias de 02-09-2021.

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

«a peça jornalística objeto da denúncia - publicada num suplemento do jornal “Diário de Notícias”, no dia de 2 de setembro de 2021 -, como V. Exa. poderá verificar, divide-se em dois segmentos. O primeiro circunscrito a um facto público e notório, em concreto à 1.ª etapa da Volta a Portugal em bicicleta Feminina, que, no referido dia, se iniciou em



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Almada. E um segundo, referente à prática de desporto em geral desenvolvida no município, onde foram destacados alguns dos nossos principais atletas do concelho.

Face ao exposto, não vislumbramos como é que o teor da peça jornalística poderá - como pretende fazer crer a Coligação denunciante - configurar a prática de atos de propaganda eleitoral e/ou publicidade institucional pelo executivo camarário.

Por fim, apraz-nos ainda dizer que contactados pelo jornal em causa a fim da Senhora Presidente da CMA ser entrevistada em sede da aludida peça, prontamente tal pretensão foi por nós refutada.»

3. Notificado o Diário de Notícias para esclarecer esta Comissão acerca do contexto e das condições, designadamente financeiras, em que foi publicado o referido suplemento, veio aquele jornal informar que o referido suplemento foi comercial objeto de pagamento.

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

4.1. Nessa decorrência, «o Tribunal Constitucional tem reconhecido [...] que a CNE é competente para a apreciação de atos [...] de publicidade institucional, com o intuito de impedir a prática de atos por entidades públicas que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra. A CNE atua, pois, na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas [...] destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral.» (Acórdão n.º 461/2017). Adicionalmente e «Neste contexto, reveste especial



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

importância a competência reconhecida à CNE para impor a remoção de publicidade institucional proibida à luz do disposto no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho» (Acórdão n.º 691/2021).

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

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

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

a) Juntamente com a edição de 02-09-2024 do Diário de Notícias, foi publicado um suplemento de oito páginas, com o título em todas as páginas de “VOLTA A PORTUGAL FEMININA COFIDIS”, sem qualquer identificação de um jornalista



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

autor das respetivas peças, ao contrário da generalidade das outras peças do jornal principal, encontrando-se o logotipo da Câmara Municipal de Almada em todas as páginas, no local aproximado onde, nas peças jornalísticas do jornal, figuram os autores. Igualmente, não há indicação de publicidade (“PUB”).

b) Embora o suplemento comece por apresentar o evento da Volta a Portugal Feminina e os seus participantes, a partir da página 4 e até ao fim, são apresentados outros eventos desportivos a ocorrer no concelho de Almada, que nada têm a ver com ciclismo, transmitindo recorrentemente:

- Uma imagem positiva do município e uma visão de um concelho atrativo nessa matéria (por exemplo: «*Devolver a Lisnave aos almadenses foi sempre um dos nossos grandes objetivos*», revela Fernando Matias [presidente do Clube de Motorismo de Almada]»; «*Campeões de Almada*», «*Em Almada [...] Vamos conhecer alguns exemplos entre os melhores que o concelho tem*»; citação do vereador João Couvaneiro, «*isso Almada tem ainda hoje muito vivo. Ao longo do tempo foram surgindo nesta terra não só um conjunto de recursos, mas também um conjunto de referências de atletas de exceção que foram influenciando todos os outros e promovendo esta história do desporto que encontramos*»; «*Costa da Caparica [...] “É um dos melhores spots de surf do país porque permite, a todos, a prática de surf ao longo de todo o ano”*», considera a autarca Inês de Medeiros»),

- Uma Câmara Municipal interventiva para essa atratividade (por exemplo: citação da presidente da Câmara, «*reafirma o empenho do município “na luta pela igualdade”*»; «*o responsável da Liga Pro Skate destaca o interesse demonstrado pela Câmara Municipal para apoiar*»; citação de resposta do vereador João Couvaneiro, «*A agenda desportiva do município tem aqui um papel importante? Sim, temos sempre uma permanente oferta desportiva e quero dizer que para nós, enquanto município, é igualmente importante termos eventos que visam apoiar a prática regular. [...] entendemos que é muito importante atrair para o concelho grandes eventos desportivos, mas, em simultâneo, fazer o trabalho diário de apoio à sua formação*»; «*a Federação Portuguesa de Motonáutica organizou, em parceria com a câmara, a primeira edição do*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Copa Ibérica 2021 de Aquabike [...] A iniciativa faz parte da estratégia municipal para “valorizar e dinamizar a frente ribeirinha do concelho”, mas também promover Almada junto dos mercados externos. Inês de Medeiros explica o empenho do município “na promoção do desporto em todas modalidades”, de forma inclusiva e aberta a todos.»; «A promoção da ética desportiva é, refere, uma das grandes preocupações do executivo»; «A aposta contínua na criação de condições que promovam a prática de exercício físico, de forma profissional ou casual, é uma das razões apontadas para que Almada seja terra de pescadores, mas também de muitos e grandes atletas.»).

c) Adicionalmente, apesar de serem mencionados outros municípios quanto a alguns eventos (Volta a Portugal Feminina e projeto da Liga Pro Skate), apenas são apresentadas declarações do órgão representativo de Almada, nem são apresentados os locais e datas dos eventos noutras cidades, focando-se os textos exclusivamente no concelho de Almada e em parte do seu executivo (vereador João Couvaneiro e presidente Inês Medeiros).

d) O suplemento teve natureza comercial, objeto de pagamento pelo Município de Almada.

e) O seu conteúdo constitui, notoriamente, um elogio ao município e ao executivo – e respetiva força política - que gere as atividades publicitadas no documento, potenciando o favorecimento da candidatura da mesma força política, em prejuízo das demais.

f) A divulgação desses conteúdos sobejamente identificados com a Câmara Municipal de Almada e com citações elogiosas do órgão afigura-se constituir uma violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade a que as entidades públicas estão obrigadas pelo artigo 41.º da LEOAL, bem como uma atividade de publicidade institucional proibida considerando que o seu conteúdo não «*de grave e urgente necessidade pública*» (até porque a atividade aparentemente mais premente, a 1.ª Volta a Portugal Feminina, tem informação de utilidade mais imediata para o público na publicidade constante a página 23 do jornal do que os



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

conteúdos elogiosos do suplemento), existindo um possível concurso de infrações, a investigar e apreciar pelo Ministério Público.

7. Face ao que antecede, a Comissão delibera remeter certidão com os elementos do presente processo ao Ministério Público territorialmente competente a quem compete investigar e apreciar o possível concurso de infrações, por um lado, do crime de violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade punido nos termos do artigo 172.º da LEOAL e, por outro lado, da contraordenação relativa à violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral, prevista no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e punida pelo artigo 12.º do mesmo diploma legal, com competência conferida pelo artigo 203.º, n.º 3, da LEOAL.» -----

2.08 - Processo AL.P-PP/2021/916 - Cidadão | JF Torrados e Sousa (Felgueiras) | Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (distribuição de lápis de candidatura)

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2024/404, que consta em anexo à presente ata, deliberou, por unanimidade, aprovar a proposta dela constante que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição dos órgãos das autarquias locais de 26 de setembro de 2021, um cidadão apresentou uma participação contra a Junta de Freguesia Torrados e Sousa (Felgueiras) por violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

2. A participação apresentada diz respeito à distribuição no dia da receção aos alunos, dia 17 de setembro de 2021, de lápis da Coligação SIM Acredita, lista de candidatura do Presidente da Junta de Freguesia, aos alunos da EB1/JI de Salgueiros, freguesia de Torrados e Sousa.

3. Notificado o Presidente da Junta de Freguesia de Reriz e Gafanhão para se pronunciar sobre o teor da participação, não apresentou qualquer resposta até à presente data.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

4. Notificada a Escola EB1/JI de Salgueiros (Sousa), em 4 de setembro de 2024, a fim de informar sobre se a “Receção do aluno” desse estabelecimento de ensino em 2021 foi promovida pela Junta de Freguesia de Torrados e Sousa ou contou com a presença do Presidente da Junta, respondeu a Coordenadora da Escola que não é possível responder ao solicitado atendendo ao tempo decorrido e não constar nenhum registo.
5. A CNE, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, “exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local”. Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º daquele diploma legal, compete à CNE assegurar a igualdade de oportunidades e de ação e propaganda das candidaturas.
6. O artigo 41.º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL) consagra o princípio da absoluta neutralidade e imparcialidade que impende sobre todas as entidades públicas no decurso dos respetivos processos eleitorais (artigo 38.º), em concretização do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas, princípios plasmados nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CPR).
7. O que a observância dos deveres de neutralidade e de imparcialidade em período eleitoral impõe é garantir, por um lado, a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e, por outro lado, que não existam interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.
8. Com efeito, impõe-se que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e assegurar a objetividade no exercício da função.
9. Na medida em que é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos, circunstância que



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

reveste particular relevância uma vez que a lei eleitoral não impõe a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos.

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

11. Analisados os elementos carreados para o processo não resultam indícios suficientes de que foi o Presidente da Junta quem promoveu a distribuição do material referido, pelo que delibera arquivar o processo.

Não obstante importa lembrar que as entidades públicas e os seus titulares devem, no cumprimento das suas funções, ter uma posição de distanciamento face aos interesses políticos/partidários e não praticar atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra.» -----

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

A Comissão, tendo presente a Informação n.º I-CNE/2024/392, que consta em anexo à presente ata, tomou as deliberações que seguem. -----

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

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

A Comissão deliberou, por maioria, com a abstenção de Vera Penedo, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foram apresentadas várias participações contra o SESARAM, relativas a transporte ilegal de eleitores no dia da eleição, por eventual violação dos deveres de



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

neutralidade e imparcialidade a que se encontra obrigado e realização de propaganda em dia de eleição.

1.1. A participante do processo AL.P-PP/2021/1022, a Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR), alega que a visada *«está a promover transporte de eleitores, em todas as freguesias do Funchal»* (em concreto, nas zonas do Monte, Garota do Calhau, Santo António, Imaculado Coração de Maria e São Gonçalo) e que *«Não foi publicitado este transporte e portanto não é de conhecimento público»*, apesar de já terem existido anteriores *«advertências a esta empresa pela mesma infração, nomeadamente no processo Processo AL.P-PP/2017/935 | Cidadã | SESARAM, EPE (Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira) | Transporte de eleitores para as assembleias de voto»* (deliberação consultável nas páginas 7 a 9, em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/atas/xv/ata_153_cne_15052018.pdf), alegando ainda que *«não são os eleitores que solicitam o transporte»*, tendo sido juntas à participação fotografias visando comprovar o alegado.

1.2. O participante do processo AL.P-PP/2021/1038, alega que *«Houveram viaturas oficiais de alguns serviços do Governo Regional a fazer transporte ilegal de eleitores para as mesas de voto, nomeadamente viaturas ligadas ao serviço de saúde do SESARAM, que envio em anexo um vídeo captado por mim, onde se pode verificar a identificação do SESARAM e no pára brisas uma inscrição a dizer que a viatura em causa estaria ao serviço dos eleitores»*, *«trata-se de funcionários e viaturas públicas do Governo Regional que por acaso são da mesma candidatura PSD/CDS, [...] estes no transporte dos eleitores poderem em conversas privadas apelar ao voto em uma qualquer candidatura»*, tendo sido junto à participação um vídeo e dois autos visando comprovar o alegado.

1.3. De notar que, logo que recebido o primeiro relato do processo AL.P-PP/2021/1022, a CNE remeteu email à visada, onde se alertou: *«Na sequência da denúncia apresentada pela candidatura abaixo identificada, encarrega-me o Secretário da Comissão de reiterar junto de V. Exas. a necessidade de proceder à observância*



escrupulosa do teor do comunicado da Comissão Nacional de Eleições que segue em anexo».

2. Notificada para se pronunciar em ambos os processos, a visada respondeu, em resumo, que se tratou de *«um procedimento transparente e disponível para o cidadão eleitor sem qualquer tipo de limitação do foro partidário»* e que *«é público e de conhecimento da população»*.

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

4. Como tem sido hábito na generalidade das eleições, a CNE emitiu, a 16-09-2021, um comunicado oficial acerca do transporte especial de eleitores organizado por entidades públicas, disponibilizado em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al-2021-transporte_eleitores-ret.pdf, no qual se refere, entre outras obrigações das entidades organizadoras, que a existência do transporte deve ser de conhecimento público de todos os eleitores afetados pelas condições de exceção que determinaram a organização do transporte, requisito, aliás, imprescindível para cumprir outra obrigação, que consiste em dever ser permitido a qualquer eleitor a utilização do transporte disponibilizado, sem existência de qualquer seleção ou triagem dos eleitores, colocando em igualdade quer os eleitores quer as candidaturas.

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

a) Os participantes apresentaram várias queixas, relatando a existência de transporte de eleitores por parte do SESARAM no dia da eleição, sem que o mesmo tenha sido publicitado e com potencial tentativa de influência no sentido de voto dos eleitores.

b) A obrigação de publicitação dos transportes de eleitores realizados por entidades públicas confere transparência ao processo e visa permitir a sua utilização pela generalidade dos eleitores, impedindo que esses recursos públicos sejam estrategicamente colocados à disposição apenas de eleitores que se espera votarem num determinado sentido, favorecendo, por essa via, uma candidatura em detrimento das demais, o que corresponde à violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, previstos no artigo 41.º da LEOAL, com punição nos termos do artigo 172.º da LEOAL, sendo ainda proibida a realização de propaganda no decurso dos serviços de transporte, prevista e punida no artigo 177.º da LEOAL.

c) Existindo diversas participações, e perante a mera invocação pela visada de que a disponibilização das viaturas «*é público e de conhecimento da população*», mas sem qualquer documentação, ou sequer descrição, do modo como esse conhecimento chega à generalidade da população, não pode deixar de se concluir pela necessidade de maior aprofundamento, por parte da entidade com competência para realizar a investigação criminal, dos factos à luz de eventual violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e de realização de propaganda no dia da eleição.

6. Em face do exposto, afigura-se como possível que tenha existido a prática de um ilícito criminal e, sendo necessário apurar as respetivas circunstâncias, devem os processos ser remetidos ao Ministério Público.» -----

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



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

A Comissão deliberou, por maioria, com a abstenção de Vera Penedo, aprovar a proposta constante da referida Informação que, a seguir, se transcreve: -----

«1. No âmbito da eleição para os órgãos das autarquias locais, de 2021, foram apresentadas várias participações contra o Governo Regional Madeira (AL.P-PP/2021/1039 e 1040) e a Junta de Freguesia de São Roque (Funchal), relativas a transporte ilegal de eleitores no dia da eleição, por eventual violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade a que se encontra obrigado e realização de propaganda em dia de eleição.

1.1. O participante do processo AL.P-PP/2021/1039, o PS, alega que *«um carro com a placa da Região Autónoma da Madeira, indicativa de que se trata de viatura ao serviço do Governo Regional, encontra-se a realizar o transporte de eleitores à Assembleia de Voto do Covão, em Câmara de Lobos»*, sendo *«transporte de eleitores que não aparentam ter qualquer dificuldade em deslocar-se»*, tratando-se *«de uma forma de exercer influência sobre o eleitorado»*, tendo sido junta à participação fotografia visando comprovar o alegado.

1.2. A participante do processo AL.P-PP/2021/1040, a Coligação "Confiança" (PS.B.E.PAN.MPT.PDR), alega que o *«tesoureiro da Junta de Freguesia de São Roque e atual candidato pela coligação FUNCHAL SEMPRE À FRENTE encontra-se a realizar, ininterruptamente, o transporte de eleitores à Assembleia de Voto da freguesia de São Roque. [...] Fá-lo através de uma viatura com a matrícula 44-82-MD [...] Que tem uma placa da Região Autónoma da Madeira [...] Indicativa de que se trata de transporte do Governo Regional»*, pelo que *«Desse modo, exerce influência sobre o eleitorado»*, tendo sido juntas à participação fotografias visando comprovar o alegado.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2. Notificados para se pronunciarem:

a) Quanto ao Governo Regional da Madeira (AL.P-PP/2021/1039 e 1040), não apresentou resposta em nenhum dos processos;

b) Quanto à Junta de Freguesia de São Roque (AL.P-PP/2021/1040), a visada respondeu, em resumo: *«Como é de senso comum, o Funchal, e em especial a freguesia de São Roque, possui várias zonas residenciais sem acesso direto à rede viária e, não raras vezes, sem serviço de transporte público regular. Nesse sentido, a organização de transportes públicos especiais é essencial para garantir que os eleitores da freguesia têm a possibilidade de exercer o direito ao voto»*, bem como *«A existência do transporte e os horários dos mesmos eram do conhecimento geral do público, nomeadamente dos eleitores afetados pelas condições de exceção supra referidas. A utilização do transporte disponibilizado não implicava qualquer triagem ou seleção prévia.»*

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

4. Como tem sido hábito na generalidade das eleições, a CNE emitiu, a 16-09-2021, um comunicado oficial acerca do transporte especial de eleitores organizado por entidades públicas, disponibilizado em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al-2021-transporte_eleitores-ret.pdf, no qual se refere, entre outras obrigações das entidades organizadoras, que a existência do transporte deve ser de conhecimento público de todos os eleitores afetados pelas condições de exceção que determinaram a organização



do transporte, requisito, aliás, imprescindível para cumprir outra obrigação, que consiste em dever ser permitido a qualquer eleitor a utilização do transporte disponibilizado, sem existência de qualquer seleção ou triagem dos eleitores, colocando em igualdade quer os eleitores quer as candidaturas.

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

a) No dia da eleição, foi realizado transporte de eleitores através dos meios do Governo Regional da Madeira, nas assembleias de voto de Covão (Câmara de Lobos) e de São Roque (Funchal).

b) Afigura-se não serem conhecidas pelos participantes as condições de exceção que levaram à realização desses transportes.

c) A obrigação de publicitação dos transportes de eleitores realizados por entidades públicas confere transparência ao processo e visa permitir a sua utilização pela generalidade dos eleitores, impedindo que esses recursos públicos sejam estrategicamente colocados à disposição apenas de eleitores que se espera votarem num determinado sentido, favorecendo, por essa via, uma candidatura em detrimento das demais, o que corresponde à violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, previstos no artigo 41.º da LEOAL, com punição nos termos do artigo 172.º da LEOAL, sendo ainda proibida a realização de propaganda no decurso dos serviços de transporte, prevista e punida no artigo 177.º da LEOAL.

d) Existindo diversas participações, temos que:

- Perante a ausência de qualquer resposta por parte do Governo Regional da Madeira;

- Perante a mera invocação pela Junta de Freguesia de que «A existência do transporte e os horários dos mesmos eram do conhecimento geral do público», mas sem qualquer documentação, ou sequer descrição, do modo como esse conhecimento chega à generalidade da população;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- E sendo alegado e não desmentido que as viaturas foram conduzidas por um titular de cargo do órgão da autarquia local e candidato,

Então, não pode deixar de se concluir pela necessidade de maior aprofundamento, por parte da entidade com competência para realizar a investigação criminal, dos factos à luz de eventual violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e de realização de propaganda no dia da eleição.

6. Em face do exposto, afigura-se como possível que tenha existido a prática de um ilícito criminal e, sendo necessário apurar as respetivas circunstâncias, devem os processos ser remetidos ao Ministério Público.» -----

PE 2024

2.10 - Comunicação do requerente - Processo PE. P-PP/2024/206 (Pedidos de cópia dos editais de designação dos membros de mesa)

Frederico Nunes ausentou-se neste ponto. -----

A Comissão deliberou, por unanimidade, remeter ao requerente o parecer do Encarregado de Proteção de Dados da CNE sobre a matéria em causa e com o qual manifestou a sua concordância. -----

Relatórios

2.11 - Lista de Processos Simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 2 e 8 de setembro

Frederico Nunes reingressou. -----

Em cumprimento do n.º 4 do artigo 19.º do Regimento, foi presente a lista dos processos simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 2 e 8 de setembro - 4 processos. -----

Atividade CNE

2.12 - Esclarecimento cívico (Leis Eleitorais) / Campanhas de publicidade institucional (Lei n.º 95/2015)



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Os membros trocaram impressões sobre a matéria e consideraram que a fundamentação deve ser mais pormenorizada, devendo a versão revista ser submetida à próxima reunião plenária. -----

Vera Penedo saiu após este ponto da ordem de trabalhos. -----

Expediente

2.13 - ANACOM - Linhas de orientação sobre a proteção de menores em linha (Comissão Europeia)

A Comissão tomou conhecimento da comunicação em epígrafe, que consta em anexo à presente ata, e deliberou agradecer e informar que, em geral, a matéria não suscita qualquer observação da parte da Comissão. -----

Sérgio Gomes da Silva saiu após este ponto da ordem de trabalhos. -----

2.14 - ROJAE-CPLP - Eleições legislativas na Guiné-Bissau: Missão de observação eleitoral

A Comissão tomou conhecimento da comunicação em epígrafe, que consta em anexo à presente ata, e deliberou, por unanimidade, transmitir que integrará a missão nela referida, com o espírito de colaboração e de respeito pela soberania de cada um dos Estados Membros, como tem sido assumido pela ROJAE nas missões anteriores.

Mais deliberou transmitir que em breve indicará a delegação que irá acompanhar a eleição em causa por estar próxima a recomposição da CNE. -----

2.15 - Comissão Eleitoral Central da Geórgia - Missão de Observação Eleitoral - Eleições para o Parlamento (26 de outubro de 2024) - Convite

A Comissão tomou conhecimento da comunicação em epígrafe, que consta em anexo à presente ata, e deliberou, por unanimidade, agradecer o convite e transmitir que não é possível assegurar a representação desta Comissão, por coincidir com compromisso já assumido no âmbito da Rede dos Órgãos



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Jurisdicionais e de Administração Eleitoral da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, de que faz parte, e que implica também deslocação para observação eleitoral. -----

Nada mais havendo a tratar foi dada esta reunião por encerrada pelas 13 horas e 30 minutos. -----

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

Assinada:

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

O Secretário da Comissão, *João Almeida.*