



ASSUNTO:	Da proibição de publicidade institucional por parte dos órgãos da freguesia	
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_LIR_3530/2019	
Data:	10.04.2019	

Pelo Exº Senhor Presidente de Junta de Freguesia foi solicitado parecer acerca da seguinte situação:

“A Junta de Freguesia de (...), tem como prática comum promover as pequenas obras, reparações e festas da nossa terra.

*Desta forma, gostaríamos de esclarecer se as Juntas de freguesia se enquadram no nº 4 do artigo 10º da Lei nº 72-A/2015, de 23 de julho “É proibido 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”.
Agradeço a vossa colaboração de forma a não incorrerem de qualquer irregularidade.”*

Cumpr, pois, informar:

A Lei nº 72-A/2015, de 23 de julho estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial.

O art.º 10º deste diploma legal, sob a epígrafe “Publicidade comercial” determina:

“1 - A partir da publicação do decreto que marque a data da eleição ou do referendo é proibida a propaganda política feita direta ou indiretamente através dos meios de publicidade comercial.

2 - Excluem -se da proibição prevista no número anterior os anúncios publicitários, como tal identificados, em publicações periódicas desde que se limitem a utilizar a denominação, símbolo e sigla do partido, coligação ou grupo de cidadãos e as informações referentes à realização de um determinado evento.

3 - Excluem -se igualmente da proibição prevista no n.º 1, nos mesmos termos do número anterior, anúncios publicitários nas estações de radiodifusão e bem assim nas redes sociais e demais meios de expressão através da Internet.

4 - No período referido no n.º 1 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.” (negritos nossos)

Ora, sobre o consignado nesse normativo e a propósito da marcação, para o próximo dia 26 de maio, das eleições dos deputados ao Parlamento Europeu em Portugal, foi publicada pela Comissão Nacional de Eleições (CNE) uma Nota Informativa¹ em cujos pontos 1 a 3 se esclarece o seguinte:

“1. A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, **desde 26/02/2019², 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.

2. O fundamento da proibição consagrada neste artigo inscreve-se nos **deveres de neutralidade e imparcialidade** a que as entidades públicas se encontram sujeitas, designadamente, nos termos do artigo 57.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República e de idênticas disposições das demais leis eleitorais.

3. 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.**³

(...)” (negritos nossos)

O ponto 9. da mesma Nota Informativa clarifica que, “a «publicidade institucional» de entidades públicas integra os seguintes elementos:

- a. Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos;
- b. É realizada por entidades públicas;
- c. É financiada por recursos públicos;
- d. Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;
- e. Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;
- f. Utiliza linguagem identificada com a típica da atividade publicitária;
- g. Pode ser concretizada tanto mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios. “

Por outro lado, os pontos 13 a 16 aclaram o que se entende por “Atos, programas, obras ou serviços” da seguinte forma:

¹ Acessível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2019_pe_nota_informativa_publicidade-institucional.pdf .

² “Decreto do Presidente da República n.º 14-R/2019, publicado no DR, 1.ª Série – n.º 40 – 26 de fevereiro de 2019. “

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

14. Em geral, encontram-se proibidos todos os atos de comunicação que visem, direta ou indiretamente, promover junto de uma pluralidade de destinatários indeterminados, iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público.(...)

15. A título exemplificativo, estão nessas situações:

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

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

No mesmo sentido, mensagens que refletem uma atitude proativa da instituição na promoção da qualidade de vida dos habitantes (como por ex. “Continuam a decorrer a bom ritmo as obras de instalação de redes de saneamento básico» ou “o futuro será certamente melhor, mais limpo e melhor para todos em matéria ambiental”).(...)

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

- A divulgação de tomadas de posição pela entidade pública, ainda que aprovadas por unanimidade dos eleitos de todos os partidos políticos com assento nessa entidade, in casu, a câmara municipal (por exemplo, a cedência de um terreno para aí se construir uma obra ou a requalificação de determinada escola). Tais mensagens assumem conteúdo programático e consubstanciam o exercício da atividade camarária no âmbito do seu programa, extravasando o mero cariz informativo.(...)

- A associação de imagens positivas a uma adjetivação favorável (como “feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável”) ou à valorização de recursos naturais (como o mar ou o rio), aliada ao logótipo e menção da instituição, induzindo a uma valoração favorável e a uma imagem positiva dos seus atuais titulares. Com efeito, não releva o facto de não serem publicitadas, de forma direta, obras ou atividades

³ “Caso contrário, a norma é violada por omissão, como refere o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 545/2017.”

concretas, por se revelar muito eficaz, em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de espírito de receptividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora.(...)

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

A este propósito, salientamos ainda que, posteriormente à divulgação da Nota Informativa acabada de citar, a CNE divulgou, em 13.03.2019 uma “Nota de esclarecimento - Publicidade Institucional”⁴ de que realçamos o seguinte:

“(...) os órgãos do Estado e da Administração Pública não estão, no desenvolvimento das suas atividades, impedidos quanto:

- à realização ou participação em eventos (conferências, assinaturas de protocolos ou inaugurações);
- à realização de entrevistas, discursos ou a resposta a meios de comunicação social.

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

- suportes publicitários ou de comunicação (livros, revistas, brochuras, flyers, convites, cartazes, anúncios, mailings, etc, quer sejam contratados externamente, quer sejam realizados por meios internos financiados com recursos públicos) que, nomeadamente, contenham slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente ou, mesmo não contendo mensagens elogiosas ou de encómio, não revistam gravidade ou urgência, ou
- posts em contas oficiais de redes sociais que contenham hashtags promocionais, slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente.”

No que concerne à questão concretamente colocada pela entidade consulente, realçamos que nos pontos 7. e 8. da Nota Informativa da CNE se menciona que, em “conformidade com o fundamento

⁴ Acessível em http://www.cne.pt/news/nota-de-esclarecimento-publicidade-institucional_6398 .

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

8. Assim, **os atos, programas, obras ou serviços cuja publicitação por essas entidades públicas se encontra impedida respeitam quer aos dos órgãos para cujos titulares decorre a eleição** (incluindo os que destes sejam dependentes ou sejam por eles tutelados, como agências, institutos, empresas públicas, etc.), **quer aos de quaisquer outras entidades públicas.”** (negritos nossos)

Tendo em consideração o exposto, os órgãos da freguesia, à semelhança dos de quaisquer outras entidades públicas, encontram-se abrangidos pelo n.º 4 do art.º 10º da Lei nº 72-A/2015.

Em conclusão

1. Da conjugação do disposto nos números 1 e 4 do artigo 10º da Lei nº 72-A/2015, de 23 de julho resulta que, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, 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.
2. O ponto 9. da Nota Informativa divulgada pela CNE, na respetiva página institucional, clarifica que, “a «publicidade institucional» de entidades públicas integra os seguintes elementos:
 - a. Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos;
 - b. É realizada por entidades públicas;
 - c. É financiada por recursos públicos;
 - d. Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;
 - e. Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;
 - f. Utiliza linguagem identificada com a típica da atividade publicitária;
 - g. Pode ser concretizada tanto mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.”
3. Do ponto 7. da mesma Nota Informativa decorre que, em “conformidade com o fundamento subjacente à norma legal, o n.º 4 do mencionado artigo 10.º abrange qualquer órgão do Estado e da

Administração Pública, ou seja, engloba os órgãos de soberania, das regiões autónomas, do poder local, eletivos ou não, dos correspondentes níveis de administração, incluindo as respetivas empresas, e demais pessoas coletivas públicas.”

4. Nesta conformidade, no período compreendido entre 26 de fevereiro e 26 de maio de 2019, os órgãos da freguesia, à semelhança dos de quaisquer outras entidades públicas, encontram-se abrangidos pelo n.º 4 do art.º 10º da Lei n.º 72-A/2015.