

CCDR NORTE

**Neutralidade e imparcialidade dos
órgãos autárquicos e respetivos
titulares durante o período
eleitoral**

junho/2025

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local

Carlos Meireles | Diretor de Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local

Anabela Moutinho Monteiro | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e à Administração Local

Texto: Carlos Gaio | Técnico Superior

Edição: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P.

ÍNDICE

1. Introdução	- 4 -
2. A imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas como princípio geral de direito eleitoral (artigo 113.º/1, alínea b) da Constituição)	- 7 -
3. A Lei n.º 26/99, de 3 de maio e o regime base da Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral	- 9 -
4. A neutralidade e imparcialidade das entidades públicas durante as eleições autárquicas (o artigo 41.º da LEOAL e o Acórdão do STJ de 5/02/2025)	- 13 -
5. A proibição de publicidade institucional pelas entidades públicas em período eleitoral (artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015)	- 18 -
6. O caso particular das publicações autárquicas em período eleitoral	- 29 -
7. Conclusão	- 31 -

Neutralidade e imparcialidade dos órgãos autárquicos e respetivos titulares durante o período eleitoral

1. Introdução

Em ano de termo de mandato autárquico e de realização da eleição¹ dos titulares dos órgãos das autarquias locais começa a surgir a dúvida se existe alguma limitação à atividade dos órgãos das autarquias locais no período entre a marcação das eleições e o ato eleitoral, ficando os mesmos também nessa altura confinados à prática de atos correntes e inadiáveis, à semelhança do que acontece com o regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares (aprovado pela Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto), que se circunscreve ao período que medeia entre a data da eleição e a instalação dos novos órgãos autárquicos, com a tomada de posse dos novos eleitos locais.

O regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares está estabelecido na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto e impõe *“limites ao quadro de competências dos órgãos autárquicos e respetivos titulares”* no «período de gestão», sendo considerado como tal *“aquele que medeia entre a realização de eleições e a tomada de posse dos novos órgãos eleitos”* – de acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º da Lei n.º 47/2005, respetivamente.

Portanto, desde o dia seguinte à data em que ocorre o ato eleitoral até à data da instalação dos órgãos autárquicos subsequente (com a tomada de posse dos respetivos eleitos locais), o exercício das competências dos órgãos das autarquias locais e os seus titulares fica

¹ As eleições autárquicas devem acontecer entre os dias 22 de setembro e 14 de outubro, em data a marcar por decreto do Governo (com, pelo menos, 80 dias de antecedência), nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 2 e 1 do artigo 15.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais – LEOAL).

circunscrito apenas à prática dos atos correntes² e inadiáveis³, estando impedidos de deliberar ou decidir, designadamente, em relação às matérias elencadas nas alíneas a) a v) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 47/2005.⁴

Em pormenor sobre o “*Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares*” consignado na Lei n.º 47/2005, de 29 de agosto – nomeadamente, sobre o tipo de “poderes” que os órgãos das autarquias locais e os seus titulares podem ou não exercer entre a realização das eleições autárquicas e a instalação dos novos órgãos eleitos –, remetemos para a leitura e análise da Nota Técnica elaborada por estes serviços em 2021 e a propósito das eleições autárquicas desse ano, e que foi publicada no Flash Jurídico da CCDR-NORTE de setembro de 2021⁵.

² Por «atos de gestão corrente» deve entender-se, como defendido pela doutrina e jurisprudência aqueles “*que visem executar deliberações anteriores ou que se consubstanciem na assunção de competências que não envolvam a disposição do património ou a definição de novas políticas ou estratégias, mas apenas o cumprimento dos planos já aprovados.*” – veja-se Maria José L. Castanheira Neves em “*Governo e Administração Local*” (Coimbra Editora, 2004, pág. 18) e o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 15 de janeiro de 2015 (processo n.º 11758/14), que pode ser consultado online em

<https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8c9ad930105860a280257dd40062bab3?OpenDocument&Highlight=0,Lei,n%C2%BA,47%2F2005>

Terão, portanto, um “carácter não inovador, complementar ou de execução face àqueles outros que configuram as verdadeiras e próprias decisões de fundo, com as características da intencionalidade e da originalidade que lhe são inerentes – conforme defende o Tribunal Central Administrativo Sul neste Acórdão.

³ O que significa que não basta que se trate de atos correntes, é ainda necessário que a sua prática durante este «período de gestão» se revele como sendo inadiável, para que o exercício da correspondente competência seja justificável neste ínterim temporal. Até porque, os prazos legais para a prática dos atos que ficam ‘congelados’ por força desta gestão limitada suspende-se durante aquele período (cf. artigo 2.º/2 da Lei n.º 47/2005). Contudo, não estão abrangidos neste impedimento os meros atos de execução dos atos administrativos praticados anteriormente ao período de gestão (“*Ex: publicação em Diário da República de aviso de abertura de concurso; realização de contrato de promessa de compra e venda de imóvel; (...)*” – conforme conclusão aprovada na Reunião de Coordenação Jurídica realizada no dia 18 de outubro de 2005, entre representantes das Comissões de Coordenação Regional, da Direcção-Geral das Autarquias Locais e da Inspeção-geral da Administração Local).

⁴ A saber: Contratação de empréstimos; Fixação de taxas, tarifas e preços; Aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis; Posturas e regulamentos; Quadros de pessoal; Contratação de pessoal; Criação e reorganização de serviços; Nomeação de pessoal dirigente; Nomeação ou exoneração de membros dos conselhos de administração dos serviços municipalizados e das empresas municipais; Remuneração dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados; Participação e representação da autarquia em associações, fundações, empresas ou quaisquer outras entidades públicas ou privadas; Municipalização de serviços e criação de fundações e empresas; Cooperação e apoio a entidades públicas ou privadas e apoio a atividades correntes e tradicionais; Concessão de obras e serviços públicos; Adjudicação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços; Aprovação e licenciamento de obras particulares e loteamentos; Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; Afetação ou desafetação de bens do domínio público municipal; Deliberar sobre a criação dos conselhos municipais; Autorizar os conselhos de administração dos serviços municipalizados a deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas; Aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e adjudicação.

⁵ Que está acessível online em <https://www.ccdr-n.pt/newsletter/flash-juridico/id/1783>

Conforme resulta da exposição de motivos do projeto legislativo que deu origem à Lei n.º 47/2005 (Projeto de Lei n.º 117/X/1), a grande preocupação do legislador foi evitar possíveis ímpetos e descontrolos da governação autárquica no período imediatamente a seguir às eleições para os titulares dos seus órgãos e antes da tomada de posse pelos novos eleitos locais, o que o levou a criar este regime de gestão limitada, circunscrevendo-a àquele íterim temporal.

Logo, o legislador foi taxativo quanto à delimitação do que considera dever ser o «período de gestão» das autarquias por ocasião das eleições para os titulares dos seus órgãos.

Contudo, e apesar de o legislador ter entendido não fixar esse «período de gestão» mais alargado, para abranger o tempo que medeia entre a marcação das eleições até ao ato eleitoral, que não está sujeito a este regime de gestão limitada, a verdade é que existem normas no nosso ordenamento jurídico que se aplicam ao tempo que decorre desde a marcação das eleições e depois na campanha eleitoral e que, apesar de não imporem uma gestão limitada verdadeiramente dita, impedem ou tentam dirimir a prática de certas condutas que possam contrariar uma gestão autárquica isenta e responsável, impondo determinados deveres de cuidado neste período específico, com vista a garantir a neutralidade e imparcialidade exigidas aos órgãos autárquicos e aos seus titulares.

Assim, o presente estudo debruçar-se-á sobre os especiais deveres de neutralidade e imparcialidade que impendem sobre os órgãos das autarquias locais em período eleitoral - o período entre a marcação das eleições e o ato eleitoral -, nomeadamente à luz do previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa, na Lei n.º 26/99, de 3 de maio⁶, no artigo 41.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais - LEOAL) e, ainda e em decorrência, da proibição de publicidade institucional por parte dos órgãos autárquicos imposta pelo n.º 4 do artigo 10.º do Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho (que estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial).

⁶ Lei n.º 26/99, de 3 de maio, que alarga a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo.

Este estudo apresenta especial utilidade para os eleitos locais, em particular os que exerçam funções nas câmaras municipais e juntas de freguesia (mormente, os respetivos presidentes), e igualmente para quem os auxilia (por exemplo, os membros dos gabinetes de apoio à presidência e à vereação nos municípios) e, sobretudo, para as pessoas que trabalhando nas autarquias estejam afetas aos serviços de comunicação ou responsáveis pela gestão de redes sociais e pela elaboração das publicações autárquicas, bem como para quem esteja encarregue da elaboração de qualquer tipo de publicação no âmbito do desenvolvimento das atribuições do município ou da freguesia.

2. A imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas como princípio geral de direito eleitoral (artigo 113.º/1, alínea b) da Constituição)

A Constituição da República Portuguesa, na alínea c) do n.º 3 do artigo 113.º⁷, consagra a *“Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas”* como um dos «Princípios gerais de direito eleitoral».

Este princípio é uma manifestação⁸ do princípio da imparcialidade previsto no artigo 266.º/2 da Constituição como princípio geral da atividade da administração pública, e formulado no artigo 9.º⁹ do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Apesar de a letra da norma do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição, antes de elencar os princípios eleitorais, referir que *“As campanhas eleitorais regem-se pelos seguintes princípios: (...)”*, a verdade é que este princípio não se aplica apenas durante as campanhas eleitorais (que normalmente duram apenas duas semanas), mas em todo o período eleitoral, portanto desde a data da marcação da eleição e até ao dia do sufrágio – como melhor se verá adiante, a propósito dos diplomas legais que densificam este princípio e o regulam, dando-lhe o verdadeiro sentido.

⁷ Até à revisão constitucional de 1997, este princípio figurava na alínea c) do n.º 3 do artigo 116.º da Constituição.

⁸ Como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, em *“Constituição Portuguesa Anotada – Volume II Organização económica / Organização do poder político / Artigos 80.º a 201.º”*, Universidade Católica Portuguesa Editora, 2018, página 314.

⁹ O artigo 9.º do CPA, com a epígrafe *«Princípio da imparcialidade»* prevê o seguinte: *“A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.”*

Sobre este princípio eleitoral da imparcialidade das entidades públicas, explicam Jorge Miranda e Rui Medeiros que:

“Nas relações entre as entidades públicas e os destinatários dos seus atos, o princípio da imparcialidade impõe que aquelas não se comprometam com as pretensões destes e que não as apreciem a não ser a partir de elementos objetivos de carácter geral. Significa, pois, abstenção ou independência diante dos interesses em presença e desinteresse dos titulares dos órgãos ou agentes. Porque prossegue o interesse público, o Estado não apoia, não favorece, não auxilia nenhum interesse em presença (nem tem de se lhe opor), por razões diversas do bem comum.

Assim os órgãos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas coletivas de Direito público, das sociedades de capitais públicos, bem como, nessa qualidade, os respetivos titulares não podem intervir, direta ou indiretamente, em campanha eleitoral, nem praticar quaisquer atos que favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras (cfr. Artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 26/99, de 3 de maio). Tão-pouco as residências oficiais e os veículos oficiais (automóveis, aviões) podem ser utilizados para quaisquer atividades relacionadas com eleições.

Os funcionários e agentes observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas posições, bem como perante os diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores (cfr. Artigo 3.º, n.º 2, da mesma Lei). É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por titulares de órgãos, funcionários e agentes durante o exercício das suas funções (artigo 3.º, n.º 3).

A imparcialidade das entidades públicas é, especialmente, uma garantia de igualdade entre candidaturas identificadas ou apoiadas pelos titulares dos órgãos em funções e as candidaturas em oposição.”¹⁰

A Comissão Nacional de Eleições é um dos garantes deste princípio da imparcialidade e com, entre outras, a função de assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos e das candidaturas em todo o procedimento e período eleitoral.

¹⁰ O negrito é nosso para destaque.

3. A Lei n.º 26/99, de 3 de maio e o regime base da Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral

A Lei n.º 26/99, de 3 de maio, que ainda está em vigor¹¹, foi publicada durante a vigência do Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de setembro (Lei Eleitoral para os órgãos das Autarquias Locais; ao qual sucedeu a atual LEOAL, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, que o revogou) e veio alargar a aplicação dos princípios reguladores da propaganda e a obrigação da neutralidade das entidades públicas à data da marcação das eleições ou do referendo.

Para se compreender o seu alcance e finalidade, atentemos no artigo 48.º do Decreto-Lei 701-B/76:

“Artigo 48.º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

Os titulares dos órgãos e os agentes do Estado, das pessoas colectivas de direito público, das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, das sociedades concessionárias de serviços públicos de bens do domínio público ou de obras públicas e das sociedades de economia pública ou mista devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes. Nessa qualidade, não poderão intervir, directa ou indirectamente, na campanha eleitoral, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem um concorrente às eleições, em detrimento ou vantagem de outros.”

Este preceito legal decorria diretamente do princípio geral consagrado na alínea c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição e estabelecia, como corolários dessa imparcialidade, dois deveres especiais correlacionados – o dever de neutralidade e de imparcialidade –, mas, da forma como se encontrava redigido, esses deveres eram aplicáveis somente em período de campanha eleitoral.

¹¹ Não tendo sido ainda revogada e valendo no geral, pois, da forma como está redigida consagra um princípio transversal aos vários atos eleitorais, sendo que cada uma das leis orgânicas, que em particular os disciplinam, acabou por transpor estas regras para esses regimes específicos, nomeadamente: cf. artigo 57.º da Lei n.º 14/79, de 15 de maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República; na sua redação atual); cf. artigo 47.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio (Lei Eleitoral para o Presidente da República; na sua redação atual); cf. artigo 45.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril (Lei Orgânica do Regime do Referendo; na sua redação atual); cf. artigo 41.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais; na sua redação atual); sendo que a Lei n.º 14/87, de 29 de abril (Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu; na sua redação atual), não contém norma específica sobre esta matéria pela simples razão que o seu artigo 1.º remete, no geral, para o regime da Lei n.º 14/79.

Assim, a Lei n.º 26/99 veio, de forma geral, introduzir uma regra transversal aos diferentes atos eleitorais no sentido de que os princípios reguladores da propaganda¹² e a obrigação da neutralidade¹³ das entidades públicas se aplicam desde a publicação do decreto que marque as eleições ou do referendo (cf. artigo 1.º); dessa forma alargando a sua aplicabilidade prática.

Para o que, e no que diz respeito aos deveres de neutralidade e imparcialidade que aqui nos ocupam, o artigo 3.º da Lei n.º 26/99 estabelece o seguinte:

“Artigo 3.º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas colectivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente em campanha eleitoral ou para referendo, nem praticar quaisquer actos que favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais ou referendários.

2 - Os funcionários e agentes das entidades referidas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas posições, bem como perante os diversos partidos e grupos de cidadãos eleitores.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por titulares de órgãos, funcionários e agentes das entidades referidas no n.º 1 durante o exercício das suas funções.”

Prevendo o n.º 1 da Lei n.º 26/99, expressamente, que *“O regime previsto na presente lei é aplicável desde a publicação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo.”*

Desta forma, passou o princípio da imparcialidade do artigo 113.º da Constituição transformou-se num dever acoplado à importante vertente da neutralidade, como mecanismo de garantia dessa imparcialidade.

Neutralidade é, no geral e do ponto de vista semântico, a *“qualidade de ser neutral”*, sendo *“neutral”* aquele que é *“neutro; imparcial; que não se declara em pró nem em contra”*,

¹² Parte que é tratada no artigo 2.º da Lei n.º 26/99.

¹³ Obrigação, essa, prevista no artigo 3.º da Lei n.º 26/99.

correspondendo o ser “*Neutro*” àquele que “*Que não toma partido por uma das partes*”; sendo, também, sinónimo de “*inativo*”.¹⁴ De igual modo, “*imparcial*” significa “*Que não favorece um em detrimento de terceiro*”, “*Que não tem partido*” e que é “*Recto, justo*”.

Neste diploma legal, o legislador consubstanciou o significado de neutralidade nos seguintes deveres de conduta (cf. artigo 3.º/1):

- Não intervir direta ou indiretamente em campanha eleitoral (aqui entendida em sentido temporalmente alargado, desde a marcação das eleições);
- Não praticar quaisquer atos que favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras – sendo esta a vertente que nos parece mais determinante.

Tendo o legislador, na parte final daquele n.º 1 do artigo 3.º, deixado claro que é através do cumprimento e aplicação destas duas condutas, que materializam o dever de neutralidade, que será possível assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.

Portanto, não basta uma postura imparcial passiva, o cumprimento do dever de neutralidade implica uma postura ativa de se abster de praticar qualquer tipo de ato que seja passível de, de alguma forma, poder favorecer ou prejudicar uma candidatura em detrimento ou vantagem de qualquer outra: o que, necessariamente, exige uma mudança de comportamento, nomeadamente ao nível da comunicação institucional do órgão, no que diz respeito à visibilidade dos seus titulares.

Com efeito, a aplicação destes princípios e deveres da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral assume, como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros¹⁵, um “*particularíssimo melindre*” quando esteja em causa a situação de “*titulares de cargos políticos que se recandidatem a novos mandatos, ou que se proponham como candidatos a outros cargos ou que se identifiquem com estes ou aqueles candidatos*”: sobre o que estes autores reforçam¹⁶ que “*esses titulares não podem aproveitar-se do seu cargo ou da sua função para participar de qualquer forma, mesmo subliminarmente, em quaisquer atos, antes ou depois da abertura da campanha eleitoral que favoreçam ou desfavoreçam qualquer candidatura*.”

¹⁴ Cf., por exemplo, Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008–2025, <https://dicionario.priberam.org>

¹⁵ Na obra citada, páginas 318 e 319, a propósito da alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição.

¹⁶ Aproveitando para parafrasear “*o que se prescreve no artigo 275.º, n.º 4, 2.ª parte [da Constituição], acerca dos elementos das Forças Armadas*”.

Assim, e na sequência da publicação da Lei n.º 26/99, o legislador introduziu alterações nas diferentes leis eleitorais para que as mesmas passassem a contemplar esta nova vertente alargada dos princípios e deveres da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral (quando anteriormente as legislações eleitorais continham uma norma muito semelhante à do artigo 48.º do Decreto-Lei 701-B/76, já aqui citado). O que, por exemplo, se traduz atualmente no seguinte:

- Artigos 57.º e 129.º da Lei n.º 14/79, de 15 de maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República - LEOAL; na sua redação atual):

Artigo 57.º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas colectivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente em campanha eleitoral nem praticar quaisquer actos que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra ou outras, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.

2 - Os funcionários e agentes das entidades referidas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, bem como perante os diversos partidos.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propoganda por titulares de órgãos, funcionários e agentes das entidades referidas no n.º 1 durante o exercício das suas funções.

4 - O regime previsto no presente artigo é aplicável a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições.

(...)

Artigo 129.º - Violação de deveres de neutralidade e imparcialidade

Os cidadãos abrangidos pelo artigo 57.º que infringirem os deveres de neutralidade e imparcialidade aí prescritos serão punidos com prisão até um ano e multa de 5000\$00 a 20000\$00."

- Artigos 38.º, 41.º e 172.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais; na sua redação atual).

Passemos, então, a analisar o regime do artigo 41.º da LEOAL, que aqui nos importa pela sua relevância.

4. A neutralidade e imparcialidade das entidades públicas durante as eleições autárquicas (o artigo 41.º da LEOAL e o Acórdão do STJ de 5/02/2025)

O artigo 41.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto (que regula a eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais – LEOAL), consagra um princípio geral de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em matéria eleitoral autárquica no período que medeia “desde a publicação do decreto que marque a data das eleições gerais ou da decisão judicial definitiva ou deliberação dos órgãos autárquicos de que resulte a realização de eleições intercalares” (cf. artigo 38.º).

Sistematicamente, este artigo está integrado no “Título IV - Propaganda eleitoral” da LEOAL, na parte relativa aos princípios gerais (Capítulo I)¹⁷, e estabelece o seguinte:

Artigo 41.º - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

1 - Os órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, das demais pessoas coletivas de direito público, das sociedades de capitais públicos ou de economia mista e das sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio público ou de obras públicas, bem como, nessa qualidade, os respetivos titulares, não podem intervir direta ou indiretamente na campanha eleitoral nem praticar atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.

2 - Os funcionários e agentes das entidades previstas no número anterior observam, no exercício das suas funções, rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e respetivas entidades proponentes.

3 - É vedada a exibição de símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda por titulares dos órgãos, funcionários e agentes das entidades referidas no n.º 1 durante o exercício das suas funções.” (os negritos são nossos para destaque)

Estes deveres especiais decorrem, como tivemos oportunidade de ver, dos princípios da igualdade de oportunidade de tratamento das diversas candidatas mas, especialmente, da

¹⁷ Artigos 38.º a 45.º da LEOAL.

imparcialidade das entidades públicas no período eleitoral que está consagrado Constituição da República Portuguesa (cf. alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 113.º).

O artigo 172.º da LEOAL (com epígrafe «Violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade» e inserido na secção “Secção III - Crimes relativos à propaganda eleitoral” do seu “Capítulo II - Ilícito penal”), configura a violação do estabelecido no artigo 41.º como crime, estabelecendo que *“Quem, no exercício das suas funções, infringir os deveres de neutralidade ou imparcialidade a que esteja legalmente obrigado é punido com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias.”*

Nesse âmbito, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ), no seu Acórdão de 5/02/2025 (Processo n.º 12086/23.5T8PRT.S1; relativo a publicações autárquicas em período eleitoral)¹⁸, faz uma importante síntese a propósito desta matéria, que aqui destacamos:

I - As entidades públicas, designadamente os órgãos das autarquias locais e os respetivos titulares, estão sujeitos a especiais deveres de neutralidade e de imparcialidade desde a data da publicação do decreto que marca o dia das eleições. Isso significa que não podem intervir, direta ou indiretamente, na campanha eleitoral, nem praticar atos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção no exercício das suas funções (art. 41.º da Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de agosto - Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais - LEOAL).

II - Com este imperativo legal procura-se garantir, por um lado, a igualdade de oportunidade 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.

III - Estes princípios devem ser respeitados em qualquer publicação autárquica, traduzindo-se, quer na equidistância dos órgãos das autarquias locais e dos seus titulares em relação às pretensões e posições das várias candidaturas ao ato eleitoral, quer ainda na necessária abstenção da prática de atos positivos, ou negativos, em relação a estas, passíveis de interferir no processo eleitoral. Este regime é aplicável desde a publicação do decreto que marque a data das eleições (art. 38.º da LEOAL), que no caso concreto, é o Decreto n.º 18-A/2021, de 7 de julho.
(...)

¹⁸ Proferido no Processo n.º 12086/23.5T8PRT.S1 e que pode ser consultado em: <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/a667d4b844856df780258c29005dcdbd>

XI - Os deveres de neutralidade e imparcialidade impostos pela lei (artº 41º da lei 1/2001 de 14/8 - Eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais) no período eleitoral não impedem apenas sobre os órgãos do Estado, Regiões ou autarquias, mas também «os respectivos titulares, não podem intervir directa ou indirectamente na campanha eleitoral nem praticar actos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra...»

*(...)*¹⁹

O STJ, no referido Acórdão de 5/02/2025, identifica e estrutura os padrões de conduta em que se desdobram estes deveres de neutralidade e imparcialidade, e que devem observados por parte das entidades abrangidas, da seguinte forma:

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

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

*Com este imperativo legal procura-se garantir, por um lado, a igualdade de oportunidade 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.”*²⁰

Uma vez que *“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.”*²¹, o artigo 41.º da LEOAL tem uma *ratio* e uma *finalidade* diferentes²² da Lei n.º 47/2005.

¹⁹ Os negritos são nossos para destaque.

²⁰ Idem.

²¹ Conforme entendido pelo STJ no referido Acórdão.

²² Embora, naturalmente, não totalmente dissociadas.

Na exposição de motivos do projeto legislativo que deu origem à Lei n.º 47/2005 (Projeto de Lei n.º 117/X/1)²³ é possível encontrar uma explicação completa da *ratio essendi* desse “*Regime de gestão limitada dos órgãos das autarquias locais e seus titulares*” e do alcance do «período de gestão» por ele estabelecido, que nos parecer ser relevante para, em comparação com o estipulado no artigo 41.º da LEOAL, se conseguir perceber bem a finalidade de ambos os regimes e o seu alcance:

“(…)

Por razões legais e administrativas em alguns pontos incontornáveis, acontece, no entanto, que a tomada de posse e a instalação dos novos órgãos eleitos não ocorre imediatamente após a realização do sufrágio, mediando em alguns casos um período que pode ir até aos 30 ou mais dias.

Ora, do nosso ponto de vista, é um imperativo ético mas também em muitos aspectos uma exigência político-funcional que esse período não seja nem possa ser utilizado para, à revelia daquela que tenha sido a opção política do eleitorado, se tomarem decisões e comprometerem importantes meios e recursos da autarquia que ponham em causa, de uma forma decisiva, a própria execução do projecto político soberanamente sufragado pelo povo.

Infelizmente têm-se multiplicado situações concretas em que é isso mesmo que se verifica, assistindo-se a um despudorado frenesim de fim de mandato em que se firmam contratos, licenciam ou autorizam obras e compromete-se institucionalmente a autarquia de forma jurídica e financeiramente irreversível, com evidentes efeitos profundamente nefastos e democraticamente inaceitáveis para a acção dos novos órgãos eleitos.

(…)” (os negritos são nossos, para destaque)

Assim, enquanto que o regime de gestão limitada estabelecido Lei n.º 47/2005 se destina a impedir que os autarcas, especialmente os que se tenham recandidatado e não sejam reconduzidos no mandato autárquico, exerçam as suas competências²⁴ de forma abusiva no período que medeia entre a eleição e a instalação dos novos órgãos autárquicos, já o regime do artigo 41.º da LEOAL funciona especificamente para o período eleitoral²⁵ - tempo em que prolifera propaganda eleitoral e é necessário garantir que a gestão autárquica não pratica atos que, de forma direta ou indireta, sejam passíveis de se confundir com essa propaganda ou servir os seus fins (imediatos ou últimos).

²³ A que aludimos, em passagem, na Introdução.

²⁴ Ou promovam a tomada de deliberações pelo órgão a que pertencem.

²⁵ Que vai desde a publicação do decreto que marque a data das eleições gerais até ao dia da eleição - cf. artigo 38.º da LEOAL.

Como refere o STJ, no mencionado Acórdão: *“Na verdade, como é possível a reeleição para os órgãos das autarquias locais, é comum os respetivos titulares serem também candidatos. Esta circunstância é particularmente relevante, uma vez que neste ato eleitoral a respetiva lei eleitoral não exige a suspensão das funções dos titulares dos órgãos autárquicos, obrigando-os a estabelecerem uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos e proibindo a utilização daqueles para obter vantagens ilegítimas enquanto candidatos.”*

Por essa razão, e nesse contexto, os deveres de neutralidade e imparcialidade fixados no artigo 41.º da LEOAL servem, efetivamente e com especial relevância ao nível dos órgãos executivos das autarquias, para obrigar os eleitos locais que se recandidatem a estabelecer uma estrita separação entre o exercício do cargo que ocupam e o seu estatuto de candidatos, impedindo diretamente a utilização daqueles para obter vantagens ilegítimas enquanto candidatos.

Neste sentido, o STJ defende que aos eleitos locais que, sendo presidentes de órgão executivo de uma autarquia (câmara municipal ou junta de freguesia), se recandidatem ao cargo, é-lhes exigido *“um maior esforço na observância dos deveres de neutralidade e imparcialidade, e na observância das normas reguladoras da campanha eleitoral e sua propaganda, que lhe impunha que agisse quer por acção quer por omissão, como o Tribunal Constitucional tem esclarecido.”*

A neutralidade consagrada no artigo 41.º da LEOAL *“não impede o exercício normal das funções que cabem às entidades públicas, designadamente, órgãos das autarquias locais, nem impede os seus titulares de fazerem as declarações que tenham por convenientes, sobre os assuntos que lhes digam respeito, desde que de forma objetiva.”*²⁶.

Está, deste modo, subjacente, aos princípios e deveres da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral, um dever de objetividade reforçada, impondo um rigor objetivo à sua atuação, que assume particular importância em matéria de publicações autárquicas (universo em que se pode sentir de forma marcada uma intervenção passível de beneficiar uma candidatura de um eleito local que continue em funções como autarca).

²⁶ Como refere pelo STJ no Acórdão de 5/02/2025.

A este propósito o STJ considera que *“Estes princípios devem ser respeitados em qualquer publicação autárquica, traduzindo-se, quer na equidistância dos órgãos das autarquias locais e dos seus titulares em relação às pretensões e posições das várias candidaturas ao ato eleitoral, quer ainda na necessária abstenção da prática de atos positivos, ou negativos, em relação a estas, passíveis de interferir no processo eleitoral.”*²⁷.

Portanto, em matéria de publicações autárquicas (em sentido amplo, abrangendo as em edições impressas e digitais e aquelas feitas nas respetivas redes sociais), o dever de neutralidade fixado no artigo 41.º/1 da LEOAL consubstancia-se na imposição de uma ‘frugalidade’ editorial, cingindo-se ao básico e essencial, para conseguir a necessária objetividade neste período editorial que permitirá que essas publicações dos órgãos autárquicas e dos seus titulares neste período sejam equidistantes e se abstenham de focar aspetos (situações ou pessoas) dando-lhes um destaque que configure uma forma de potenciar a posição de uma determinada candidatura em detrimento de outra.

Pela importância desta vertente da atividade autárquica no contexto atual, o legislador acabou por dedicar um regime exclusivamente à publicidade institucional das entidades públicas em período eleitoral, no n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho.

5. A proibição de publicidade institucional pelas entidades públicas em período eleitoral (artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015)

A Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho (que aprovou o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial)²⁸, estabelece uma proibição de qualquer tipo de publicidade institucional, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública, relativa a atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública - nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 4 e 1 do seu artigo 10.º.

²⁷ No mesmo Acórdão aqui em análise.

²⁸ Que veio revogar e substituir o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, que estabelecia normas sobre o tratamento jornalístico que deve ser dado pelas publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, às diversas candidaturas em período eleitoral.

Esta proibição de publicidade institucional por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública decorre diretamente dos deveres especiais de neutralidade e imparcialidade impostos pelo artigo 41.º/1 da LEOAL e pelo artigo 3.º da Lei n.º 26/99, sobre os quais já nos debruçámos atrás, e sobre ela o STJ (no já aqui citado Acórdão de 5/02/2025), apresenta as seguintes conclusões:

“IV - Radica nestes deveres [de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral] a proibição de realização de publicidade institucional, prevendo a norma do n.º 4 do art. 10.º da Lei n.º 72-A/2015 de 23 de julho 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.»

V - Não estão abrangidas pela proibição, as comunicações 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, bem como as 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), nem não impede também o cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostas legalmente, como é o caso de avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, ou das publicações em diário da República, bem como das publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional ou por editais e outros meios. Nestes casos, a publicação deve conter somente os elementos que a respetiva legislação exija.

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

VII - Para que se verifique a violação da proibição de publicidade institucional em período eleitoral basta que os «meios usados sejam suscetíveis de influenciar alguns cidadãos, conclusão que é obviamente relevante e (...) é suficiente, não sendo aceitável a leitura de que a lei exige a demonstração de uma influência efetiva sobre a generalidade ou mesmo a maioria dos cidadãos» (ac T.C. n.º. 678/2021)

Assim, e seguindo o STJ²⁹, podemos resumir que a proibição de publicidade institucional em período eleitoral do artigo 10.º/4 da Lei n.º 72-A/2015, ao nível do seu alcance e aplicação:

a) Abrange todo e qualquer ato de comunicação que, cumulativamente:

- i. tenha como finalidade ou que sirva, direta ou indiretamente, para promover iniciativas, atividades ou a imagem de entidade, órgão ou serviço público;
- ii. no seu conteúdo contenha, nomeadamente, slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente;³⁰
- iii. não obstante não incluir mensagens elogiosas ou de encómio, o seu conteúdo não revista gravidade ou urgência que justifique a sua publicação.

b) Não abrange aquelas comunicações:

- i) que, sendo destinadas ao público em geral, informem sobre bens ou serviços disponibilizados pela autarquia, quando tal comunicação seja imprescindível à fruição dos mesmos pelos cidadãos ou seja essencial à concretização das suas atribuições;
- ii) que sejam estritamente informativas e sem carácter promocional – por exemplo, 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);
- iii) que se destinem ao cumprimento dos deveres de publicitação de informações previstos legalmente, desde que contenham somente os elementos que a respetiva legislação exija; não podendo, em caso algum, veicular ou ser acompanhadas de imagens, expressões ou outros elementos encomiásticos ou de natureza promocional, devendo cingir-se aos elementos que identifiquem clara e inequivocamente o promotor da mensagem e ao conteúdo factual estritamente necessário – por exemplo, avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, publicações em Diário da República, editais de publicitação obrigatória de atos administrativos (nomeadamente em cumprimento do determinado no Código do Procedimento Administrativo), bem como publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional por outros meios.

²⁹ No Acórdão em análise.

³⁰ Sendo que, esse conteúdo elogioso, favorecedor ou apologético não tem que resultar necessariamente de algum texto ou expressões escritas, podendo resultar simplesmente de um conjunto de imagens que, nomeadamente, pela sua repetição ou foco específico na pessoa do eleito local sejam passíveis de provocar, de alguma forma, aqueles efeitos.

c) 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.

Também o Tribunal Constitucional se tem pronunciado sobre o alcance da proibição estabelecida pelo n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015:^{31 32}

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 254/2019³³: *“o que justifica a proibição da publicidade institucional, durante este período eleitoral, é o propósito de evitar a sua utilização com um conteúdo ou um sentido que, objetivamente, possa favorecer ou prejudicar determinadas candidaturas à eleição em curso, em violação dos princípios da neutralidade, imparcialidade das entidades públicas e do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (art. 113.º, n.º 3 al. b) da Constituição).*

(...)

Assim, naturalmente, o nível de escrutínio deverá ser mais elevado relativamente a publicidade institucional emitida pelo órgão que se apresenta a eleições – pois, nesse caso, pode-se «transmitir uma imagem elogiosa do trabalho» em curso pelos atuais titulares, eventualmente recandidatos, procurando influenciar a opinião do eleitorado (cfr. os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 591/2017, ponto 10, n.º 100/2019, ponto 11).”

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 586/2017³⁴: *“a garantia de igualdade [de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas] demanda que aqueles concorrentes que se encontrem em exercício de funções e se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício daquelas funções, afetar os recursos e estruturas permanentes da edilidade à prossecução dos interesses da sua própria campanha em curso.*

(...)

Estão, por conseguinte, inseridos no âmbito da publicidade institucional, para efeitos da sua proibição, 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

³¹ Esta jurisprudência do Tribunal Constitucional é citada pelo STJ no seu Acórdão de 5/02/2025, utilizando-a como sustentação das suas conclusões; mas aproveitamos para acrescentar transcrições que nos pareceram importantes para uma síntese mais consolidada.

³² Os negritos são nossos, para destaque.

³³ Acessível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190254.html>

³⁴ Que se encontra disponível para consulta em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170586.html>

realizados por serviços da entidade pública (como imprensas municipais ou departamentos internos de comunicação).”

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 545/2017³⁵: “A proibição de publicidade institucional que recai sobre os órgãos do Estado e da Administração Pública visa impedir que, em período eleitoral, a promoção por tais entidades de uma atitude dinâmica favorável quanto ao modo como prosseguiram ou prosseguem as suas competências e atribuições, coexista no espaço público e comunicacional com as mensagens de propaganda das candidaturas eleitorais, as quais podem, por essa via, objetivamente, favorecer ou prejudicar. Por assim ser, entendeu o legislador que, para o funcionamento do princípio da igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas (artigo 113.º, n.º 3, al. b), da Constituição), as prerrogativas de divulgação institucional das entidades, órgãos ou serviços públicos deveriam ceder no período eleitoral, salvo em casos de necessidade pública urgente. Nesta ótica, no âmbito de proteção da norma não se encontram compreendidas meras comunicações informativas e sem caráter promocional, como sejam, por exemplo avisos e anúncios sobre condicionamentos ou alterações de trânsito e atos similares, ou com indicações sobre alterações de funcionamento de serviços, mas inscrevem-se seguramente todas 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.

(...)

Temos que a interpretação implicitamente defendida pelo recorrente, de que a proibição de publicidade institucional não atinge os materiais produzidos ou colocados em momento anterior ao da fixação da data do sufrágio eleitoral, podendo então a entidade, órgão ou serviço público eximir-se à respetiva remoção, ou à suspensão de difusão, tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático.

Daí que o dever imposto no referido preceito, em conjugação com o dever geral estatuído no artigo 41.º da LEOAL, possa ser violado tanto por ação como por omissão, designadamente quanto o titular do órgão do Estado ou da Administração Pública não determine, logo que publicado o Decreto que marca a data para as eleições, a remoção de materiais que promovam atos, programas, obras ou serviços, nem proceda à suspensão da produção e/ou divulgação de

³⁵ Que pode ser consultado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170545.html>

formas de publicidade institucional até ao decurso do período eleitoral, salvaguardada a exceção de urgência admitida pela parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-B/2015.”

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 591/2017³⁶: “(…), a jurisprudência deste Tribunal tem sido constante na consideração de que o conceito de ato de administração eleitoral subjacente ao artigo 102.º-B da LTC abrange uma pluralidade de atos que antecedem e sucedem o ato eleitoral em si, e não apenas o ato eleitoral em sentido estrito, incluindo, para o que aqui releva, as deliberações da CNE sobre os atos de propaganda política diretamente relacionados com a realização de um dado ato eleitoral, e independentemente de serem ou não praticados no período de campanha eleitoral definido por lei (cfr., Acórdão n.º 471/2008, Acórdão n.º 209/2009, Acórdão n.º 475/2013 e Acórdão n.º 409/2014, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

(…)

A CNE atua, pois, na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas perante as ações de propaganda política anteriores ao ato eleitoral, e, por isso, destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido do voto, ainda que as mencionadas ações ocorram em período anterior ao da campanha eleitoral (cfr., neste sentido, Acórdão n.º 209/2009, Acórdão n.º 475/2013 e Acórdão n.º 409/2014, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt).”

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 590/2017³⁷: “(…), a associação de imagens positivas a uma adjetivação favorável – nomeadamente feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável, – ou à valorização de recursos naturais – como o mar ou o rio –, aliada ao município e ao logótipo e menção da Câmara Municipal induz uma valoração positiva sobre a qualidade de (...), que é, incontornavelmente indutora à associação, pelo conjunto da mensagem, à qualidade do exercício dos mandatos assumidos na gestão da Câmara Municipal, tendo assim o efeito de sugerir ou propiciar uma imagem positiva dos titulares atuais do respetivo órgão autárquico.

A tal conclusão não obsta a circunstância de não serem publicitadas, de forma direta, obras ou atividades concretas, por se revelar muito eficaz, em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de

³⁶ Publicado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170591.html>

³⁷ Disponibilizado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170590.html>

espírito de recetividade e adesão à imagem veiculada e de conseqüente memorização da ligação à entidade identificada como promotora.”

– Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/2017³⁸: *“a proibição legal de publicidade institucional não impede também o cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostas legalmente, como é o caso de avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, ou das publicações em diário da Republica, bem como das publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional ou por editais e outros meios, nestes casos, a publicitação deve conter somente os elementos que a respetiva legislação exija.”*

– Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 678/2021³⁹: *“[basta que os meios usados sejam] suscetíveis de influenciar alguns cidadãos, conclusão que é obviamente relevante e (...) é suficiente, não sendo aceitável a leitura de que a lei exige a demonstração de uma influência efetiva sobre a generalidade ou mesmo a maioria dos cidadãos.*

(...)

Ao proibir a publicidade a “atos, programas, obras ou serviços”, o n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, tem em vista afastar atos de divulgação que, as mais das vezes, serão abertos à interpretação dos destinatários. Fruto da natural ambigüidade das mensagens desta natureza, poderão ser vistos por alguns cidadãos com indiferença ou enquanto mera informação e por outros como promoção da obra feita e, por essa via, do candidato que a realizou. É a potencialidade dessa leitura favorável – como expressão de uma desigualdade à partida entre quem pode expor aos cidadãos resultados, porque teve oportunidade de os atingir no período em curso, e quem não os pode projetar, porque não teve essa oportunidade, a diferença, enfim, entre o que já foi feito por uns e o que outros só podem especular que teriam feito – que a lei pretende afastar, sendo certo que a informação objetiva pode servir o propósito de promover a uma luz favorável a ação de quem realizou certa obra ou serviço.

É por este motivo que a intenção meramente informativa não constituiu causa de justificação – a conduta só será justificada perante a urgente necessidade pública (...) ou o estrito cumprimento de um dever legal de divulgação (...).”

³⁸ Que pode ser consultado em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170461.html>

³⁹ Que está acessível para consulta em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210678.html>

A proibição de publicidade institucional imposta pelo n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015 é analisada em pormenor pela Comissão Nacional de Eleições (CNE) na sua Nota Informativa⁴⁰ de 13 de julho de 2021 – documento para onde remetemos e cuja leitura recomendamos a todas as autarquias, pelo detalhe e pertinência técnica da mesma; e que resulta, também da jurisprudência do Tribunal Constitucional, cujos exemplos atrás se apresentou.⁴¹ Assim, estruturamos os principais aspetos desta análise da CNE da seguinte forma:

1. Finalidades desta proibição:

1.1. impor uma distinção clara entre a atividade de qualquer entidade pública, a qual se encontra dirigida exclusivamente para a prossecução do interesse público, e a atividade de propaganda das candidaturas, dos candidatos e dos seus proponentes às eleições, a decorrer.

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

1.2.1. O que significa, também, obstar a que as entidades públicas utilizem os meios que estão ao seu dispor a favor de determinada candidatura em detrimento das demais, *“inserindo-se aqui um fator de desequilíbrio entre elas, afetando sobremaneira o princípio – ínsito em todas as leis eleitorais – da igualdade de oportunidades das candidaturas, plasmado na alínea b), do n.º 3, do artigo 113.º da CRP”*.

2. Âmbito da proibição de publicidade institucional:

2.1. Subjetivo: promovida por qualquer órgão do Estado e da Administração Pública, englobando 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:

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

2.2.1. Sendo essa divulgação relativa a atos, programas, obras ou serviços dos órgãos para cujos titulares decorre a eleição (incluindo os que destes sejam dependentes ou sejam por eles

⁴⁰ Publicada pela CNE na sua página institucional e que pode está disponível para consulta em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-institucional.pdf

⁴¹ Ainda relativamente ao regime da Lei n.º 72-A/2015, a CNE publicou, a propósito do último ato eleitoral, uma Nota Informativa sobre *“AL-2021 Propaganda política através de meios de publicidade comercial”*, para onde se remete, não sendo diretamente relevante para a matéria objeto do presente estudo; e que pode ser consultada em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/al2021_nota-informativa-publicidade-comercial.pdf

tutelados, como agências, institutos, empresas públicas, etc.), bem como a que diga respeito aos de quaisquer outras entidades públicas desde que subsista ligação, ainda que indireta, com a eleição em causa.

2.2.2. O que está em causa é a divulgação (publicidade), pelo que as entidades públicas e os titulares dos seus órgãos, no desenvolvimento da respetiva atividade, podem continuar a organizar ou participar em eventos (conferências, assinaturas de protocolos ou inaugurações) e a dar entrevistas, fazer discursos ou responder aos meios de comunicação social.

2.3. Temporal: no período eleitoral, desde a publicação do decreto que marque a data da eleição, seja ele qual for, até ao dia do sufrágio.

2.3.1. 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.

3. Conceito de «Publicidade institucional»: os elementos constitutivos do conceito «publicidade institucional» para efeitos da Lei n.º 72-A/2015 são:

3.1. É feita através de campanhas de comunicação ou de atos isolados, como anúncios únicos;

3.2. É realizada por entidades públicas, ou por conta das mesmas;

3.3 É financiada por recursos públicos;

3.4. Destina-se a uma pluralidade de destinatários indeterminados;

3.5. O seu objeto e finalidade, direta ou indiretamente, é a promoção da imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;

3.6. A linguagem que utiliza e a estrutura aplicada são próprias ou próximas da atividade propagandística;

3.7. Faz-se através de meios próprios (nenhum é excecionado, são abrangidas todas as formas de comunicação com o exterior; por exemplo, desde a revista municipal à fatura da água, passando pelas redes sociais, boletins oficiais e outras publicações) ou pela aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão.

3.7.1. Meios de difusão: todos os serviços ou meios habitualmente adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública (como imprensa institucional ou departamentos internos de comunicação); qualquer suporte publicitário ou de comunicação (livros, revistas, brochuras, flyers, convites, cartazes, anúncios, mailings, etc.), contratados externamente ou produzidos internamente (financiados com recursos públicos), abrangendo também

publicações ('posts') em contas oficiais de redes sociais que contenham hashtags promocionais, slogans, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente, incluindo anúncios patrocinados.⁴²

4. Exceções: conforme prevê a parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, esta proibição não se aplica em caso de grave e urgente necessidade pública.

4.1. A CNE considera *"a urgência e a gravidade previstas não têm, necessariamente, carácter cumulativo"*.

4.1.1. Por isso, para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excecionada proibição a publicidade institucional que corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que o seu objeto não envolva uma situação de gravidade reconhecida.

4.2. Estão naturalmente excluídas desta proibição:

i. Publicações destinadas ao cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostas legalmente, contendo exclusivamente⁴³ os elementos que a respetiva legislação exija.⁴⁴

ii. as comunicações de carácter informativo para o público em geral e que sejam imprescindíveis à fruição pelos cidadãos dos bens ou serviços por si disponibilizados ou que sejam essenciais à concretização das suas atribuições, e que não tenham nenhum carácter promocional – como por exemplo, 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); também entendendo a CNE que é aceitável a difusão de anúncios de festividades tradicionais com carácter regular, de informação relativa a atividades sazonais para certas camadas da população (como campanhas para a promoção da saúde e a prevenção da doença).

4.3. A proibição não determina a suspensão de publicações com carácter continuado (por exemplo, sítios na Internet, páginas em redes sociais ou publicações institucionais), que podem continuar a ocorrer desde que o seu conteúdo respeite esta proibição e as condicionantes que a mesma acarreta, em nome da neutralidade e imparcialidade que pretende assegurar.

⁴² Sobre este aspeto dos meios de difusão, entende a CNE que *"É igualmente inaceitável a desproporção entre os meios usados para veicular a informação e o universo dos destinatários, como, por exemplo, recorrer a um anúncio em televisão com informação apenas destinada aos munícipes de um dado concelho"*.

⁴³ Para a CNE, *"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"*.

⁴⁴ Os exemplos já foram aqui apresentados anteriormente, mas lembramos: avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras; publicações em Diário da República; publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional ou por editais e outros meios.

5. Exemplos de situações abrangidas pela proibição de publicidade institucional em período eleitoral:⁴⁵ pelo uso de imagens ou de expressões que ultrapassem a mera necessidade de informação do público estão proibidas publicações institucionais que, nomeadamente:

- i. imagem de titulares de cargos políticos;
- ii. 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;
- iii. mensagens que consistam em verdadeiros slogans publicitários, indo, pois, muito além da simples obrigação de informação requerida;
- iv. mensagens que reflitam uma atitude proativa da instituição na promoção da qualidade de vida dos habitantes;
- v. mensagens que, a utilização de uma linguagem adjetivada e promotora de obras e iniciativas da instituição⁴⁶, ou pela forma como estão ilustradas, tenham um conteúdo programático e consubstanciem o exercício da atividade camarária no âmbito do seu programa, extravasando o mero cariz informativo.
- vi. a associação de imagens positivas a uma adjetivação favorável (como “feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável”) ou à valorização de recursos naturais (como o mar ou o rio), aliada ao logotipo e menção da instituição, induzindo a uma valoração favorável e a uma imagem positiva dos seus atuais titulares; não sendo necessário que a difusão diga diretamente respeito a obras ou atividades concretas⁴⁷.

A violação da proibição de publicidade institucional pelas entidades públicas em período eleitoral, prevista nos n.ºs 4 e 1 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, configura a prática de ilícito contraordenacional – punível com coima de 15 mil a 75 mil euros –, nos termos do artigo 12.º

⁴⁵ No já aqui referido Acórdão de 5/02/2025, o Supremo Tribunal de Justiça Exemplo prático do Acórdão do STJ apresenta o seguinte exemplo prática de uma situação que considera estar, claramente em violação desta proibição: “*Inserir no Facebook notícias de ações, atividades e actos, alguns com referência expressa ao [Presidente de Junta de Freguesia] ou em que ele esteve presente (incluindo foto), à inserção de propostas ou programas de ação futura e a emissão de slogan, constitui publicidade institucional proibida.*”.

⁴⁶ Como a beneficiação de ruas, requalificação de determinadas zonas, a diminuição de taxas ou a oferta de livros escolares; incluindo a divulgação de tomadas de posição pela entidade pública, ainda que aprovadas por unanimidade dos eleitos de todos os partidos políticos com assento numa câmara municipal (por exemplo, a cedência de um terreno para aí se construir uma obra ou a requalificação de determinada escola).

⁴⁷ Pois, para a CNE, revela-se “*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.*”.

desse diploma, competindo a instrução do processo de contraordenação ao Ministério Público e a aplicação de coima a que eventualmente haja lugar ao juiz da comarca, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 203.º da LEAOL⁴⁸.

6. O caso particular das publicações autárquicas em período eleitoral

Ao proibir a publicidade institucional das autarquias locais durante o período que antecede a eleição, este regime da Lei n.º 72-A/2015 representa, também, uma limitação à atividade normal dos órgãos autárquicos e respetivos titulares, bem como dos seus serviços.

O que tem particular relevância ao nível das publicações autárquicas, nomeadamente quanto aos titulares de órgãos autárquicos que se recandidatem à eleição em curso, uma vez que estes deveres de neutralidade e imparcialidade os obrigam a estabelecer uma estrita separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto de candidatos e proíbem a utilização dos respetivos cargos para obter vantagens ilegítimas.

Como tal, destacamos, pela sua importância, a “Nota Informativa - publicações autárquicas em período eleitoral”⁴⁹, publicada pela CNE em fevereiro de 2021, que analisa esta vertente específica da proibição de publicidade institucional pelas entidades públicas em período imposta pelo n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional e do entendimento da CNE (atrás já analisados).

De um modo geral, e não obstante a jurisprudência do Tribunal Constitucional defender que a imprensa institucional (propriedade da autarquia) está abrangida pelo âmbito da proibição do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015, a CNE *“entende que devem ser excecionadas as publicações autárquicas (órgão oficial de comunicação de um município ou freguesia), desde que respeitando a cadência regular da sua periodicidade, tenham um conteúdo objetivo, contendo-se dentro dos limites do relato isento dos factos, sendo absolutamente vedado que assumam uma função de promoção, direta ou indireta, da atividade do órgão, bem como de um candidato ou candidatura, quer através do texto, quer das imagens utilizadas, nomeadamente através da sua sistemática e repetida difusão.”*⁵⁰ (os negritos são nossos para destaque).

⁴⁸ Aqui aplicável supletivamente, à falta de normativos na Lei n.º 72-A/2015 que regulem este aspeto processual.

⁴⁹ Acessível em https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2021-al_nota-informativa_publicacoes-autarquicas.pdf

⁵⁰ Na Nota Informativa citada na nota de rodapé anterior.

Assim, a CNE, quanto às publicações autárquicas em período eleitoral, apresenta as seguintes conclusões⁵¹⁻⁵²:

“É admissível a publicação de boletins das autarquias desde que respeite a sua regularidade e modos de difusão habituais e tenham conteúdos meramente informativos, designadamente a publicitação das deliberações dos respetivos órgãos. Assim, não é admissível alargar a distribuição e aumentar a tiragem de uma publicação no período da campanha eleitoral.

– Nada obsta a que as câmaras municipais e as juntas de freguesia neles incluam balanços da sua atividade durante e no final dos respetivos mandatos, desde que se limitem a apresentar uma breve descrição sobre a ação do órgão autárquico, nos diversos domínios, mesmo que ilustrada através de fotografias, não se aceitando, todavia, que a publicação em período eleitoral seja a única relativa ao mandato.

– Não é admissível uma publicação que contenha promessas para o futuro, o que é suscetível de configurar propaganda eleitoral.

– Os editoriais da autoria dos presidentes de câmara ou de junta, ou quaisquer outras declarações, devem igualmente abster-se de referir, ainda que indiretamente, quaisquer projetos e iniciativas de ação futura.

– Caso haja recurso a entrevistas, deve ser garantida a pluralidade e os requisitos apontados acima. É admissível dar voz a todos os presidentes das juntas de freguesia integradas no município, eleitos por diversas forças políticas, sempre que se afigure que as suas declarações são isentas e não contêm elementos de carácter propagandístico, sendo absolutamente proibida a promoção pessoal dos membros dos órgãos da autarquia ou da atividade do órgão.

– Todas as forças políticas representadas nos órgãos do município ou da freguesia devem ter espaço de intervenção.

⁵¹ Que vão nortear a sua apreciação

⁵² Idem. Os negritos são nossos para destaque.

– *A inclusão de fotografias no boletim, com a imagem do presidente da câmara ou da junta, mesmo que associada ao registo dos eventos ocorridos, não pode exceder a normal visibilidade que é dada aos titulares do órgão autárquico.*

– *Não são admitidas alterações de forma ou formato que contribuam, ainda que indiretamente, para destacar a informação veiculada e os titulares do órgão.*

– *É inadmissível que se promova a distribuição das publicações nas e junto às mesas de voto, no dia da eleição ou em qualquer outro dia de votação.”*

A CNE é a entidade a quem cabe, no exercício da sua competência de “Assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais” (prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro), receber queixas sobre “*Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas*” (cf. artigo 41.º da LEOAL) e sobre “*Publicidade institucional (entidades públicas)*” (cf. artigo 10.º/4 da Lei n.º 72-A/2015).⁵³

7. Conclusão

Apesar de a limitação da gestão autárquica estabelecida pela Lei n.º 47/2005, que a circunscreve à prática dos atos correntes e inadiáveis, não se aplicar durante o período entre a marcação das eleições e o ato eleitoral (que apelidamos de «período eleitoral»), nesse tempo vigoram o princípio da imparcialidade estabelecido na alínea c) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição e os deveres especiais de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas em período eleitoral estabelecidos, no geral, pela Lei n.º 26/99, e impostos aos órgãos autárquicos e seus titulares também por força do determinado no artigo 41.º da LEOAL.

Estes deveres especiais de neutralidade e imparcialidade proíbem os órgãos autárquicos e os seus titulares de intervir direta ou indiretamente na campanha eleitoral ou de praticar atos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.

⁵³ Para o que a CNE disponibiliza um formulário próprio na sua página institucional na internet, nesta ligação <https://www.cne.pt/form/consulte-cne-queixas>

Para garantia desta neutralidade e imparcialidade, os órgãos autárquicos e os seus titulares encontram-se obrigados a, cumulativamente:

- a) Manter-se equidistantes em relação às pretensões e posições das várias candidaturas ao ato eleitoral; e
- b) Abster-se da prática de atos positivos, ou negativos, em relação a essas candidaturas, passíveis de interferir no processo eleitoral.

Estes deveres assumem especial relevância na situação dos eleitos locais que eventualmente se recandidatem, obrigando-os a estabelecer uma estrita separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto de candidatos e vedando-lhes a utilização dos respetivos cargos para obter vantagens ilegítimas enquanto candidatos.

Em especial, e em decorrência destes dois deveres especiais de neutralidade e imparcialidade, a Lei n.º 72-A/2015, proíbe a publicidade institucional, por parte dos órgãos do Estado e da Administração Pública, relativa a atos, programas, obras ou serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, a partir da publicação do decreto que marque a data das eleições (cf. n.ºs 1 e 4 do artigo 10.º).

A CNE, seguindo a jurisprudência do tribunal Constitucional, considera que podem ficar de fora desta proibição as publicações autárquicas que consistam no órgão oficial de comunicação do município ou da freguesia (Boletim), desde que respeitem a cadência regular da sua periodicidade e tenham um conteúdo objetivo, com um relato isento dos factos (quer através do texto, quer das imagens utilizadas), estando vedada a publicação de qualquer tipo de conteúdo que possa funcionar como fator de promoção, direta ou indireta, da atividade do órgão, bem como de um candidato ou candidatura, seja de que forma for (nomeadamente através da sua sistemática e repetida difusão). Estão naturalmente excluídas desta proibição aquelas publicações que tenham como finalidade dar cumprimento aos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, desde que contenham estritamente os elementos que a respetiva legislação exija; bem como as comunicações de carácter informativo para o público em geral que sejam imprescindíveis à fruição pelos cidadãos dos bens ou serviços por si disponibilizados ou que sejam essenciais à concretização das atribuições da autarquia, e que não tenham nenhum carácter promocional.