



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

AL / 2021

- PUBLICIDADE INSTITUCIONAL -

1. A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições, no caso, **desde 08/07/2021¹**, 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 41.º da *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais* 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.²

4. A CNE, nas palavras do Tribunal Constitucional, *“atua na garantia da igualdade de oportunidades das candidaturas e da neutralidade das entidades públicas perante as ações de propaganda política anteriores ao ato eleitoral e, por isso, destinadas a influenciar diretamente o eleitorado quanto ao sentido de voto.”*³

I. Razão de ser da norma legal

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

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

¹ Decreto n.º 18-A/2021, publicado no DR de 7 de julho, disponibilizado ao final do dia, em suplemento.

² Caso contrário, a norma é violada por omissão, como refere o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 545/2017.

³ Cf. Acórdão do TC n.º 461/2017.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

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

Neste sentido, é elucidativo o Acórdão TC n.º 586/2017, ao determinar que estes normativos prosseguem um desiderato de garantia de igualdade entre os vários concorrentes que se sujeitam ao ato eleitoral. Tal igualdade há-de manifestar-se, também, na separação clara entre o património das entidades públicas e os recursos utilizados pelos concorrentes às eleições. Dito de outro modo, a garantia de igualdade demanda que os titulares de entidades públicas, mormente os que se pretendam recandidatar, não possam, por via do exercício dessas funções, afetar os recursos e estruturas da instituição à prossecução dos interesses da campanha em curso.

II. Âmbito de aplicação da norma

❖ Órgãos do Estado e da Administração Pública

7. 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 desde que subsista ligação, ainda que indireta, com a eleição em causa.

❖ Publicidade institucional

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

- a. Consiste em campanhas de comunicação ou em atos isolados, como anúncios únicos;
- b. É realizada por entidades públicas;
- c. É financiada por recursos públicos;
- d. Pretende atingir uma pluralidade de destinatários indeterminados;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- e. Tem o objetivo, direto ou indireto, de promover a imagem, iniciativas ou atividades de entidade, órgão ou serviço público;
- f. Utiliza linguagem identificada com a atividade propagandística;
- g. Pode ser concretizada tanto mediante a aquisição onerosa de espaços publicitários ou em órgãos de comunicação social escrita, de radiodifusão e de radiotelevisão, como através de meios próprios.

10. Relativamente aos meios de difusão, devem considerar-se incluídos todos os serviços ou meios que, habitualmente, são adquiridos para publicidade, mesmo que já façam parte do património da entidade pública (como outdoors, etc.) ou que sejam realizados por serviços da entidade pública (como imprensa institucional ou departamentos internos de comunicação).⁴

Ou seja, abrange qualquer suporte publicitário ou de comunicação (livros, revistas, brochuras, *flyers*, convites, cartazes, anúncios, mailings, etc.), quer sejam contratados externamente, quer sejam realizados por meios internos financiados com recursos públicos) ou *posts* em contas oficiais de redes sociais que contenham *hashtags* promocionais, *slogans*, mensagens elogiosas ou encómios à ação do emitente.

Quanto aos meios próprios da instituição, nenhum é excecionado. São abrangidas todas as formas de comunicação com o exterior, desde a revista municipal à fatura da água.⁵ Constitui, ainda, um desses meios a página oficial do *Facebook* da entidade pública, seja por via da publicação de “posts”, seja através de anúncios patrocinados.⁶

11. Acresce que, para efeitos da proibição legal, é irrelevante se os materiais publicitários foram encomendados, produzidos ou colocados antes da publicação do decreto que marque a data da eleição, devendo a entidade pública abster-se de usar tais materiais desde esta publicação e até ao termo do dia da eleição. Defender o contrário tornaria o regime inteiramente incongruente e ineficaz. *“Uma vez que o início do período eleitoral assume alguma previsibilidade, fácil seria aos agentes vinculados contornar a apontada proibição e assim frustrar o intento do legislador democrático.”*⁷

12. 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.

⁴ Cf. Acórdão TC n.ºs 461/2017 e 100/2019).

⁵ Cf. Acórdão n.ºs 586/2017 e 587/2017.

⁶ Cf. Acórdãos do TC n.ºs 579/2017, 591/2017 e 100/2019.

⁷ Cf. Acórdão TC n.ºs 545/2017 e 591/2017.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

❖ Atos, programas, obras ou serviços

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 público⁸, 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.

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”).*⁹

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”).*¹⁰

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).¹¹

- Sem prejuízo da publicação prevista na lei, a divulgação de tomadas de posição pela entidade pública, ainda que aprovadas por unanimidade dos eleitos de todos os partidos políticos com assento nessa entidade, *in casu*, a câmara municipal (por exemplo, a cedência de um terreno para aí se construir uma obra ou a requalificação de determinada escola). Tais mensagens assumem

⁸ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.

⁹ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.

¹⁰ Cf. Acórdão TC n.º 100/2019.

¹¹ Cf. Acórdão TC n.º 588/2017.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

conteúdo programático e consubstanciam o exercício da atividade camarária no âmbito do seu programa, extravasando o mero cariz informativo.¹²

- A associação de imagens positivas a uma adjetivação favorável (como “feliz, trabalhadora, empreendedora, saudável, ativa, culta, amiga, sustentável”) ou à valorização de recursos naturais (como o mar ou o rio), aliada ao logotipo e menção da instituição, induzindo a uma valoração favorável e a uma imagem positiva dos seus atuais titulares. Com efeito, não releva o facto de não serem publicitadas, de forma direta, obras ou atividades concretas, *por se revelar muito eficaz, em termos publicitários, a utilização de associações discretas, contendo uma mensagem não explícita, mas indutora de um estado de espírito de receptividade e adesão à imagem veiculada e de consequente memorização da ligação à entidade identificada como promotora.*¹³

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.”*

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

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

III. Exceções e seus limites (grave e urgente necessidade pública)

18. Entende a Comissão Nacional de Eleições que a urgência e a gravidade previstas na parte final do n.º 4 do artigo 10.º da Lei n.º 72-A/2015 não têm, necessariamente, carácter cumulativo: para além dos casos e situações de necessidade simultaneamente grave e urgente, está também excepcionada da

¹² Cf. Acórdão TC n.º 585/2017.

¹³ Cf. Acórdão TC n.º 590/2017.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

proibição a publicidade institucional que corresponda a necessidade pública urgente, mesmo que relativamente a atos, obras ou serviços que não envolvam situações de gravidade reconhecida.

19. 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.

20. 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.

21. A proibição legal de publicidade institucional não impede também o cumprimento dos deveres de publicitação de informações impostos legalmente, como é o caso de avisos ou painéis relativos à legislação de licenciamento de obras, ou das publicações em *Diário da República*, bem como das publicações obrigatórias realizadas em publicação institucional ou por editais e outros meios. Nestes casos, a publicitação deve conter somente os elementos que a respetiva legislação exija.¹⁴

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

13 de julho de 2021

Comissão Nacional de Eleições

¹⁴ Cf. Acórdão TC n.º 461/2017.