



Propaganda Política e Eleitoral

Disposições aplicáveis:

- Artigos 13º, 18º, 37º, 38º e 113º da Constituição da República Portuguesa;
- Artigos 62º, 64º, 68º a 73º, 76º, 99º, 144º, 145º e 147º da Lei Orgânica nº 1/2006, de 13 de Fevereiro, republicada em anexo à Lei Orgânica nº 1/2009, de 19 de Janeiro (LEALRAM);
- Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto

A propaganda eleitoral consiste na actividade que vise directa ou indirectamente promover candidaturas, seja dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes ou de quaisquer outras pessoas, nomeadamente a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade (artigo 64º da LEALRAM).

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

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

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



Deste regime constitucional resulta:

- As entidades públicas e privadas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais que só pode sofrer restrições por via de lei geral e abstracta e sem efeito retroactivo, nos casos expressamente previstos na Constituição, "*devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*" (artigo 18.º da CRP);
- A liberdade de expressão garante não só o direito de manifestar o próprio pensamento, como também o da livre utilização dos meios através dos quais esse pensamento pode ser difundido;
- A afixação de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre no sentido de não depender de obtenção de licença camarária, salvo quando o meio utilizado exigir obras de construção civil, caso em que apenas estas estão sujeitas a licenciamento. De outro modo, estar-se-ia a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um acto prévio e casuístico de licenciamento, o que poderia implicar o risco de a efectivação prática desse direito cair na disponibilidade dos órgãos da Administração.

A matéria da afixação de propaganda política é regulada pela Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, que veio definir as condições básicas e os critérios de exercício das actividades de propaganda, tendo atribuído às Câmaras Municipais a competência para ordenarem e promoverem a remoção dos meios e mensagens de propaganda política em determinados condicionalismos, a seguir referidos.

O exercício das actividades de propaganda em lugar ou espaço público é livre, seja qual for o meio utilizado, embora deva obedecer aos requisitos previstos no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88:

- Não provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem;



- Não prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas;
- Não causar prejuízos a terceiros;
- Não afectar a segurança das pessoas ou das coisas;
- Não apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego;
- Não prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes.

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88 que, como qualquer excepção, devem ser interpretadas de forma estrita e não restritiva para os direitos, liberdades e garantias:

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

3. É proibida, em qualquer caso, a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgãos de soberania, de regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviária, interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística.” (cf. nº 4 do artigo 69º da LEALRAM).

Liberdade de expressão e de informação – Artigos 37.º e 38.º da CRP

As actividades de campanha decorrem sob a égide do princípio da liberdade de acção dos candidatos com vista a fomentar as suas candidaturas. São múltiplos os meios utilizados para o efeito, que vão, entre outros, desde a ocupação de tempos de antena, afixação de cartazes, remessa de propaganda por via postal, reuniões e espectáculos em lugares públicos, publicação de livros, revistas, folhetos até à utilização da Internet.

Trata-se de um direito que não é absoluto, que tem ou pode ter os limites que a lei considera necessários à salvaguarda de outros princípios e liberdades, consagrados



constitucionalmente, tais como o direito ao bom nome e reputação, à privacidade, à propriedade privada e à ordem pública (cf. por exemplo, artigo 26.º da CRP).

Dos prejuízos resultantes das actividades de campanha eleitoral que hajam promovido são responsáveis os candidatos e os partidos políticos.

As únicas proibições existentes ao longo do processo eleitoral dizem respeito à afixação de propaganda em determinados locais (nº 4 do artigo 69.º da LEALRAM e nºs 2 e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 97/88) e ao recurso aos meios de publicidade comercial (artigo 76º da LEALRAM).

Distribuição de propaganda política e eleitoral

Constitui entendimento da CNE que a distribuição de propaganda política e eleitoral é livre em espaço privado de acesso público, como é o caso dos estabelecimentos comerciais, independentemente das áreas de utilização comum serem no interior ou no exterior dos mesmos (Parecer aprovado na reunião de 15 de Fevereiro de 2011).

Propaganda gráfica adicional (artigos 69º da LEALRAM e 7º da Lei nº 97/88)

Antes do início do período legal de campanha eleitoral, as câmaras municipais e as juntas de freguesia devem disponibilizar às candidaturas espaços especiais e equipamento destinados à afixação de propaganda.

Esses espaços postos à disposição das candidaturas concorrentes à eleição constituem **meios e locais adicionais** para afixação de material de propaganda (cartazes, fotografias, manifesto, avisos, etc.), devendo os referidos órgãos autárquicos cumprir os prazos e as condições legalmente estabelecidos na determinação desses espaços.



O exercício das actividades de propaganda não tem que confinar-se aos espaços e lugares públicos adicionais disponibilizados, porque, fora desses espaços, ainda se pode fazer actividade de propaganda desde que em observância dos critérios estabelecidos no artigo 4º da referida Lei nº 97/88¹.

De acordo com o entendimento da CNE a este respeito, *a norma legal que impõe o dever às câmaras municipais de colocar à disposição das candidaturas espaços e lugares para propaganda não pode ser interpretada e utilizada para determinar qualquer proibição de afixação de propaganda. Os artigos 3º, nº 1, e 7º da Lei nº 97/88 visam garantir a existência de espaços especialmente destinados à afixação de propaganda e deles não pode extrair-se um qualquer sentido de limitação do exercício da liberdade de propaganda.*²

A cedência pelas câmaras municipais de espaços adicionais para a afixação de propaganda vem regulada no artigo 7º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, devendo as mesmas proceder à publicação de editais com os locais adicionais até 30 dias antes do início da campanha eleitoral.

Os espaços reservados nos locais disponibilizados pelas juntas de freguesia devem ser tantos quantas as listas de candidatos propostas à eleição no círculo e serem estabelecidos até três antes do início da campanha eleitoral (nº 2 do artigo 69º).

Remoção de propaganda

No que diz respeito à remoção de propaganda, há que distinguir a propaganda afixada legalmente da que está colocada em locais classificados ou proibidos por lei.

Quanto à primeira, dispõe o artigo 6.º da Lei n.º 97/88 que essa remoção é da responsabilidade das entidades que a tiverem instalado, competindo às câmaras municipais, ouvidos os interessados, definir os prazos e condições de remoção dos meios de propaganda utilizados.

¹ Neste sentido o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 636/95.

² Deliberação de 24 de Março de 2009.



No segundo caso, determina o n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 97/88 que *“As câmaras municipais, notificado o infractor, são competentes para ordenar a remoção das mensagens de publicidade ou de propaganda e de embargar ou demolir obras quando contrárias ao disposto na presente lei”*.

De uma forma geral, portanto, não pode remover-se material de propaganda, que esteja legalmente afixada, sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias em causa.

De acordo com o entendimento da CNE a este respeito, as entidades apenas podem remover meios amovíveis de propaganda que não respeitem o disposto no n.º 1 do artigo 4.º, quando tal for determinado por tribunal competente ou os interessados, depois de ouvidos e com eles fixados os prazos e condições de remoção, o não façam naqueles prazos e condições, sem prejuízo do direito de recurso que a estes assista.

Excepcionalmente poderão ser removidos meios amovíveis de propaganda que afectem directa e comprovadamente a segurança das pessoas ou das coisas, constituindo perigo iminente, sem prejuízo da imediata notificação dos interessados.

A propaganda ilicitamente afixada pode ser removida se, após audição do respectivo titular, este não a retirar no prazo fixado. A lei só atribui expressamente o direito de remoção às câmaras municipais e aos proprietários no caso de propaganda afixada em propriedade privada. No entanto, a CNE tem reconhecido semelhante direito de remoção a entidades especialmente colocadas com responsabilidade legalmente atribuída a certos espaços, como são os casos das Estradas de Portugal, E.P.E., Electricidade de Portugal ou Direcção Regional das Estradas.

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



Comissão Nacional de Eleições

aos requisitos legais, não bastando a vaga invocação da lei. E mesmo neste caso, não podem os órgãos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais classificados ou proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas.

O dano em material de propaganda eleitoral é previsto e punido nos termos do disposto no artigo 145º da LEALRAM.

Outros meios específicos de campanha

Os partidos e coligações concorrentes têm direito à utilização, durante o período de campanha eleitoral, de edifícios públicos e recintos pertencentes ao Estado e outras pessoas colectivas de direito público, bem como de salas de espectáculos ou de outros recintos de normal utilização pública (artigos 68º e 72º da LEALRAM).

Nos termos do n.º 1 do artigo 73º da LEALRAM, “*É gratuita a utilização ... dos edifícios ou recintos públicos*”.

O custo da utilização das salas de espectáculos, uniformes para todos os partidos e coligações, está definido no nº 4 do artigo 73º da LEALRAM.

Constitui entendimento da CNE que o Representante da República na Região Autónoma deve promover o sorteio das salas de espectáculo de entre os partidos e coligações que pretendam a sua utilização para o mesmo dia e hora, não relevando, nesta matéria, a prioridade da entrada dos pedidos (deliberação de 9/12/1982, reiterada em 19/09/1995).

Aqueles podem acordar na utilização em comum ou na troca das salas de espectáculo cujo uso lhes tenha sido atribuído (artigo 70º da LEALRAM).



Liberdade de reunião e de manifestação (artigo 62º da LEALRAM)

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

- *Quando se trata de reuniões ou comícios apenas se exige o aviso a que se refere o nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, não sendo necessário para a sua realização autorização da autoridade administrativa, visto a lei eleitoral ter carácter excepcional em relação àquele diploma legal;*
- *O aviso deve ser feito com dois dias de antecedência;*
- *No que respeita à fixação de lugares públicos destinados a reuniões, comícios, manifestações, cortejos ou desfiles, nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei nº 406/74, devem as autoridades administrativas competentes em matéria de campanha eleitoral reservá-los para que a sua utilização possa fazer-se em termos de igualdade pelas várias forças políticas, utilização essa condicionada à apresentação do aviso a que se refere o artigo 2º do Decreto-Lei nº 406/74. Aquelas autoridades após a apresentação do referido aviso só podem impedir ou interromper a realização de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles com fundamento na previsão dos artigos 1º e 5º do Decreto-Lei nº 406/74 e alterar o trajecto com fundamento na necessidade de manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho, e de respeito pelo descanso dos cidadãos, devendo as ordens de alteração aos trajectos ou desfiles ser transmitidas ao órgão competente do partido político/grupo de cidadãos interessado e comunicadas à CNE;*
- *Por autoridades administrativas competentes em matéria eleitoral, deve entender-se os governadores civis na área das sedes dos distritos e os presidentes das câmaras nas demais localidades;*
- *As autoridades administrativas, não têm competência para regulamentar o exercício das liberdades públicas e em especial o exercício da liberdade de reunião. O artigo 9º do Decreto-Lei nº 406/74 tem de ser entendido como conferindo um poder-dever de indicar recintos para reuniões que ampliem as possibilidades materiais do*



Comissão Nacional de Eleições

exercício de tal direito. Não pode, pois, ser interpretado no sentido de permitir a limitação de direitos por autoridades administrativas, sob pena de, nessa hipótese, ter de ser considerado como violando o artigo 18º nº 2 da CRP;

- O direito de reunião não está dependente de licença das autoridades administrativas, mas apenas de comunicação. Esta comunicação serve apenas para que se adoptem medidas de preservação da ordem pública, segurança dos participantes e desvio de tráfego.

Proibição de uso de materiais não biodegradáveis

A proibição de utilização de materiais não biodegradáveis resulta da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, com a alteração introduzida pela Lei nº 23/2000, de 23 de Agosto.

Estabelece o nº 2 do artigo 4º da mencionada Lei que “*É proibida a utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda*”.

Proibição de propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral

Aquele que no dia da eleição ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer modo é punido com prisão até seis meses e multa de 50 € a 500 €, nos termos do artigo 147º da LEALRAM.

A Comissão Nacional de Eleições considera que não podem ser transmitidas notícias, reportagens ou entrevistas que de qualquer modo possam ser entendidas como favorecendo ou prejudicando um concorrente às eleições, em detrimento ou vantagem de outro.

Qualquer acto de propaganda dirigido ou não à eleição em causa pode perturbar a reflexão dos cidadãos eleitores, que a lei impõe que seja garantida.



O dia anterior a cada acto eleitoral deve ser preservado de qualquer mensagem eleitoral, designadamente das que forem promovidas pelas candidaturas/partidos políticos.

Proibição de propaganda nas assembleias de voto

É proibida qualquer propaganda dentro das assembleias de voto e fora delas até à distância de 500 m (artigo 99º da LEALRAM).

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

A proibição de propaganda dentro das assembleias de voto e fora delas, no perímetro legalmente fixado, tem apenas incidência no dia da eleição, ou seja, no dia em que as assembleias de voto se encontram em funcionamento. Assim qualquer medida destinada à retirada da referida propaganda só pode ocorrer na véspera do dia da eleição, de modo a não colocar em risco o direito à liberdade de propaganda até ao final da campanha eleitoral.

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

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

É difícil conseguir fazer desaparecer todo o tipo de propaganda até à hora de abertura das assembleias de voto – até às 8h00 do dia da eleição. Daí que a CNE apenas considere indispensável o desaparecimento da propaganda dos próprios edifícios (interior e exterior) onde funcionam as assembleias eleitorais e, se possível,



das suas imediações, em concreto da propaganda que será visível da assembleia de voto.

Sem prejuízo de se poder considerar, em certos casos, excessivo o perímetro de 500 metros fixado na lei, é certo que fora desse perímetro não é legítimo proceder à remoção de qualquer tipo de propaganda eleitoral.

Deste modo, afigura-se que, a existir propaganda nas imediações das assembleias de voto, a sua remoção deve abranger toda a que for visível dessas referidas assembleias.

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

Em matéria de legitimidade dos agentes que ordenam essa remoção, no caso de as candidaturas não procederem à retirada da sua propaganda, tem a CNE transmitido:

- Compete ao presidente da mesa, coadjuvado pelos vogais (nº 1 do artigo 98º da LEALRAM) assegurar o cumprimento da lei, restringindo, contudo, a sua intervenção ao edifício e, sendo caso disso, aos muros envolventes da assembleia de voto, removendo material de propaganda que aí se encontre afixado.
- Na véspera do acto eleitoral, a junta de freguesia deve providenciar a retirada da propaganda na área definida. Todavia, não possuindo os meios indispensáveis, pode recorrer à câmara municipal.

Propaganda através de meios de publicidade comercial

A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições é proibida a propaganda política feita, directamente ou indirectamente, através dos meios de publicidade comercial, conforme dispõe o artigo 76º da LEALRAM.