

# **Deliberação**

## **(Ata n.º 159/XIV)**



**Pedido de apreciação do Projeto de Regulamento de Propaganda  
Política e Eleitoral do Município de Vila Franca de Xira**

**Lisboa**

**15 de julho**



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

## Reunião n.º 159/XIV, de 15.07.2014

**Assunto: Pedido de apreciação do Projeto de Regulamento de Propaganda Política e Eleitoral do Município de Vila Franca de Xira**

### Deliberação

A Comissão aprovou o Parecer n.º 81/GJ/2014, cuja cópia consta em anexo, e deliberou, por unanimidade dos Membros presentes:

«1) Não cabe à Assembleia Municipal (por iniciativa própria ou sob proposta da Câmara Municipal) definir, por via regulamentar, os critérios de localização e afixação de propaganda política e eleitoral, matéria que já se encontra tratada em lei, em conformidade com o quadro constitucional vigente, e à qual as entidades públicas estão sujeitas, nem a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, concede qualquer margem de decisão à Assembleia Municipal para determinar, por regulamento, locais proibidos para a afixação de propaganda, para além dos que estejam previstos no art.º 4.º, n.º 3, do referido diploma;

2) Os locais disponibilizados pela Câmara Municipal são locais adicionais à atividade de propaganda, não sendo possível, por essa via, introduzir restrições à liberdade de propaganda;

3) As várias alíneas dos n.os 1 e 2 do art.º 14.º do Projeto de Regulamento espelham, grosso modo, o que se encontra explanado nos n.os 1 e 3, do art.º 4.º, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto. Todavia, é-lhes conferida uma redação diferente, prevendo, inclusive, situações não contempladas na Lei já citada. Realçamos que as alíneas do n.º 1 do art.º 4.º, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto, correspondem a objetivos que devem nortear os sujeitos privados na sua atividade de propaganda e não, como pretende o Regulamento, impor proibições expressas;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- 4) *A atividade de propaganda é livre, não dependendo de licenciamento ou autorização camarária. Só no caso de a colocação de propaganda exigir a execução de obras de construção civil sujeitas a licença, tem esta de ser previamente obtida;*
- 5) *A comunicação prévia exigida no artigo 6.º do Projeto de Regulamento não pode servir de condição para a colocação de propaganda, nem da sua ausência podem resultar consequências para as candidaturas;*
- 6) *A atividade de propaganda fora dos períodos eleitorais é permitida, não estabelecendo a lei qualquer limite de tempo para a sua permanência;*
- 7) *As disposições do Regulamento ínsitas nos art.os 16.º e 17.º, que fixam os prazos e condições para a remoção de propaganda, contrariam o disposto na Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na medida em que não podem os órgãos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas, bem como não pode ser imposto um prazo limite para a afixação de propaganda, quer eleitoral quer política, nos casos em que esteja colocada fora dos locais adicionais disponibilizados pela câmara;*
- 8) *Por último, quer a norma tipificadora das infrações, quer a norma sancionadora, constantes do Projeto de Regulamento, são ilegítimas no sentido de tratarem de matéria que só pode ser alterada por via legislativa – Lei da Assembleia da República ou diploma do Governo devidamente autorizado por aquele órgão de soberania – e, por consequência, em violação do disposto no art.º 165.º, n.º 1, alínea d) da CRP, bem como por colidir com o estatuído no n.º 3 do art.º 37.º da CRP, na medida em que atribui ao presidente da câmara a competência para aplicar coimas, quando a CRP, nesta matéria, a confere, em exclusivo, aos tribunais judiciais e às entidades administrativas independentes.*

*Em face do que precede, afigura-se que o Projeto de Regulamento de Propaganda Política e Eleitoral do concelho de Vila Franca de Xira não está conforme, tal como se encontra formulado, com as invocadas disposições constitucionais e legais em matéria do exercício do direito de propaganda.»*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

**Parecer n.º 81/GJ/2014**

**Assunto: Pedido de apreciação do Projeto de Regulamento de Propaganda Política e Eleitoral do Município de Vila Franca de Xira**

**I – Introdução**

Por mensagem de correio eletrónico, datada de 2 de junho de 2014<sup>1</sup>, vem o Exmo. Vice-Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, Fernando Paulo Ferreira, solicitar à Comissão Nacional de Eleições (CNE) a apreciação do "Projeto de Regulamento de Propaganda Política e Eleitoral do Município de Vila Franca de Xira", conforme Doc. 1. O Projeto de Regulamento consta em anexo ao presente Parecer.

**II – Da competência da CNE**

A CNE dispõe de competência específica para assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas, de acordo com o prescrito na alínea d), do art.º 5.º, da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro<sup>2</sup>, competindo-lhe acautelar a normal atividade de propaganda eleitoral das candidaturas e garantir que a administração, em particular os órgãos das autarquias locais, não proibam, pela prática administrativa, o exercício do direito de expressão através de afixação de propaganda.

Refira-se, ainda, que no exercício das suas competências a CNE tem sobre os órgãos e agentes da administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções. (art.º 7.º do mesmo diploma) e que o presente parecer é emitido nos termos da alínea c), do n.º 1, do art.º 15.º, da Deliberação n.º 2270/2011<sup>3</sup>.

**III – Enquadramento legal da atividade de propaganda**

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

Em sede de propaganda vigora o princípio da liberdade de ação e propaganda das candidaturas (art.ºs 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", cfr. n.º 1 do art.º 37.º da CRP, cujo preceito está incluído nos direitos, liberdades e garantias constitucionais.

Deste regime constitucional resulta que:

---

<sup>1</sup> Doc. n.º 3011, de 03-06-2014

<sup>2</sup> Diploma que cria a Comissão Nacional de Eleições.

<sup>3</sup> Aprova o Regimento da Comissão Nacional de Eleições.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

- As entidades públicas e privadas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais que só pode sofrer restrições, necessariamente, por via de lei geral e abstrata e sem efeito retroativo, nos casos expressamente previstos na Constituição, "*devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*" (art.º 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.

Está em causa um direito fundamental que, nessa medida, goza da proteção conferida pelo regime constante do art.º 18.º da CRP, designadamente, que apenas pode ser restringido por Lei, nos casos previstos na Constituição e devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

As entidades públicas são, assim, destinatárias primordiais das normas atinentes a direitos, liberdades e garantias, devendo essas mesmas entidades subordinar a sua atividade às normas constitucionais, respeitando-as, mas a vinculação não se esgota aí. Na sua atividade devem, ainda, tender a criar condições objetivas capazes de permitir o exercício dos direitos, liberdades e garantias, designadamente, o exercício da liberdade de propaganda por parte das forças políticas.

A matéria da afixação de propaganda política é regulada pela Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, que veio definir as condições básicas e os critérios de exercício das atividades de propaganda. A interpretação deste diploma tem sido efetuada à luz do enquadramento constitucional supra explicitado, relativamente a pontos menos claros ou explícitos do seu articulado.

Os aspetos mais relevantes do regime a que se encontra sujeita a afixação de mensagens de propaganda política, com base em anteriores deliberações da CNE, são os seguintes:

- A atividade de propaganda é livre, não dependendo de licenciamento ou autorização camarária e pode ser desenvolvida a todo o tempo, não estando limitada aos períodos eleitorais.
- A não ser assim, estar-se-ia a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um ato prévio e casuístico de licenciamento, o que poderia implicar o risco de a efetivação prática desse direito cair na disponibilidade dos órgãos da Administração.
- Só no caso da afixação de propaganda exigir a execução de obras de construção civil sujeitas a licença, tem esta de ser previamente obtida.
- O exercício da atividade de propaganda deve prosseguir os objetivos e respeitar as proibições impostas pelo art.º 4.º, da Lei n.º 97/88, respetivamente, os n.ºs 1 e 2 a 4.
- Os espaços especialmente disponibilizados pelas câmaras municipais e juntas de freguesia para afixação de propaganda durante o período de campanha, não excluem a afixação de propaganda política noutros locais, por constituírem espaços adicionais para aquele efeito, devendo ser distribuídos equitativamente pelas listas concorrentes.
- Sempre que ocorra afixação de mensagens de propaganda política em violação de disposições legais, devem as câmaras notificar ou ouvir os interessados no sentido de comunicar a norma violada e ajustar prazos e condições de remoção, exceto se existir comprovado perigo eminente para a segurança de pessoas ou bens.
- É permitida a afixação de propaganda política em propriedade particular, desde que haja consentimento do respetivo proprietário ou possuidor.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

#### **IV – Do poder regulamentar da Assembleia Municipal em matéria de propaganda**

Determina a alínea g), do n.º 1, do art.º 25.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>4</sup>, que *“Compete à assembleia municipal sob proposta da câmara municipal aprovar as posturas e os regulamentos com eficácia externa do município;”*, por seu turno, a alínea k), do n.º 1, do art.º 33.º da Lei supra citada, prescreve que *“Compete à câmara municipal elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os projetos de regulamentos externos do município, bem como aprovar regulamentos internos;”*.

Em face destes preceitos e do enquadramento legal constante do ponto III do presente parecer, cumpre analisar qual o poder regulamentar da Assembleia Municipal em matéria de propaganda.

Ora, o Tribunal Constitucional tem, não só densificado o direito de liberdade de expressão consagrado no art.º 37.º, mas também reiterado que a propaganda (nomeadamente a propaganda política) é uma forma de expressão do pensamento abrangida pelo âmbito de proteção daquele preceito constitucional.<sup>5</sup>

Deste modo, a liberdade de propaganda, como corolário da liberdade de expressão, inclui-se num “domínio especialmente protegido” – o da reserva de lei – e como afirmam Jorge Miranda e Rui Medeiros, em anotação ao art.º 165.º da Constituição, <sup>6</sup> *“a reserva abrange os direitos na sua integridade – e não somente as restrições que eles sofram”, “abrange quer um regime eventualmente mais restritivo do que o preexistente quer um regime eventualmente ampliativo; não é o alcance da lei, mas a matéria sobre a qual incide que a define”, “abrange todo o domínio legislativo de cada direito, liberdade e garantia, e não apenas as bases gerais dos regimes jurídicos”*.

Em sede de verificação da constitucionalidade orgânica de normas regulamentares autárquicas, o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 248/86, relativamente a uma disposição camarária que preceituava que *“toda a informação ou propaganda terá de ser exarada em locais próprios e com meios que não sujem ou não danifiquem as paredes ou muros”*, concluiu que *“tal inconstitucionalidade (orgânica) resulta já do que fica dito, uma vez que tratando-se de matéria de «direitos, liberdades e garantias», ela se contém na reserva relativa da competência legislativa”*. E, acrescentou ainda que, *“mesmo na parte em que o parágrafo em causa não contenha uma verdadeira restrição ao direito de livre expressão do pensamento (...), mesmo aí se verifica a inconstitucionalidade, pois a própria regulamentação de direitos, liberdades e garantias deve ser feita por lei ou com base em lei, não podendo ficar para regulamentos dos órgãos autárquicos mais do que «pormenores de execução»”*.

Posteriormente, no Acórdão n.º 307/88, o Tribunal concluiu no sentido da inconstitucionalidade orgânica de uma norma camarária que proibia a *“pintura de inscrições em imóveis públicos ou particulares na área do concelho de Lisboa”*, por considerar que a deliberação camarária impugnada *“invadia manifestamente o alcance normativo do domínio constitucional protegido pela reserva”* (sublinhado nosso). Como então se referiu, *“em verdade, tanto o regime legal disciplinador da publicidade em geral, englobando a propaganda de carácter não político, como também o regime da propaganda política, designadamente político-partidária de cariz eleitoral, não vedam em absoluto, como se impõe naquela deliberação, a «pintura de inscrições (revistam natureza comercial ou política) em todos ou quaisquer imóveis públicos ou particulares”*. Nessa

<sup>4</sup> Aprova o regime jurídico das autarquias locais.

<sup>5</sup> Cfr., designadamente, os Acórdãos n.ºs 74/84, 248/86, 307/88, 636/95, 231/2000 e 258/2006.

<sup>6</sup> In Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, 2006, pág. 535.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

medida, e depois de afirmar que o preceito legal que vinha questionado “*se afasta do regime legal em vigor e introduz no ordenamento jurídico uma disciplina inovadora*”, concluiu o Tribunal que a reserva de lei havia sido violada, uma vez que a matéria respeitante à liberdade de expressão consagrada no art.º 37.º, n.º 1, da Constituição se inscreve no âmbito dos direitos, liberdades e garantias.

Do art.º 18.º da CRP e da jurisprudência acabada de enunciar resulta, em síntese, que tudo o que seja matéria legislativa atinente ao direito de liberdade de expressão, nomeadamente sobre propaganda, e não apenas as restrições do direito em causa, terá que ser regulado por Lei da Assembleia da República ou Decreto-Lei parlamentarmente autorizado<sup>7</sup>.

Nesta conformidade, afigura-se que os órgãos autárquicos não têm competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda, cabendo-lhes apenas, ao abrigo do art.º 11.º da Lei n.º 97/88, a emissão de normas de mera execução da lei.

### **V – Análise dos preceitos do projeto de regulamento**

Sem prejuízo do que se acaba de referir quanto ao enquadramento constitucional do exercício do direito fundamental em causa, quanto ao regime constitucional que enquadra as eventuais restrições a tal direito e, ainda, quanto ao poder regulamentar da Assembleia Municipal em matéria de propaganda, procede-se, em seguida, à análise individualizada das disposições regulamentares sobre as quais se solicita parecer:

#### *Artigo 6.º*

##### **Comunicação Prévia**

- 1. A afixação de propaganda política ou eleitoral em bens ou espaços afetos ao domínio público, ou deles visíveis, não depende de qualquer licenciamento camarário, devendo, no entanto ser, sempre que possível, previamente comunicada ao Presidente da Câmara Municipal através de ofício, com indicação das suas características e locais de implantação.*
- 2. Para efeitos do número anterior, os partidos, forças concorrentes ou grupos de cidadãos organizados na sua comunicação prévia devem mencionar a informação contendo a data, a duração e o local de afixação.*
- 3. A difusão das mensagens sonoras de propaganda deve conter-se, quanto ao volume da respetiva emissão, nos limites da lei, designadamente do Regulamento Geral do Ruído.*

O n.º 1 do artigo 6.º do Projeto de Regulamento exige, sempre que possível, comunicação prévia ao Presidente da Câmara Municipal sobre as características, locais de implantação, data, duração e local de afixação da propaganda. Ora, ainda que se aceite tal disposição como norma orientadora para as candidaturas e partidos políticos, eventualmente sustentada no intuito de estabelecer uma relação saudável com a Câmara Municipal, importa referir que a comunicação que aí é exigida não pode servir de condição para a colocação de propaganda, nem para a utilização equitativa do espaço, recaindo sobre as Câmaras Municipais a garantia dos espaços adicionais para afixação de propaganda, não sendo legalmente exigida por lei, em nenhuma das situações que integram a atividade de propaganda, seja eleitoral ou não.

#### *Artigo 9.º*

##### **Locais de afixação**

*A Câmara Municipal publicita, até 31 de março de cada ano e após consulta às Juntas de Freguesia cujo parecer não é vinculativo, uma lista de espaços e lugares públicos onde podem ser afixadas ou inscritas mensagens de propaganda política.*

<sup>7</sup> Cfr. art.º 165.º, n.º 1, alínea b) da CRP.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Conforme supra exposto, a definição de uma lista de espaços e lugares públicos onde podem ser afixadas ou inscritas mensagens de propaganda política refere-se exclusivamente a locais e espaços adicionais que a autarquia disponibiliza às diversas candidaturas para aquele efeito.

Ora, atendendo que vigora, nesta matéria, o princípio da liberdade de ação e propaganda das candidaturas, não se pode daí extrair uma proibição de afixar propaganda em locais diferentes dos que sejam definidos (cfr. art.ºs 3.º n.º 1 e 7.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto).

Tal como referiu o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 636/95, justamente sobre a compatibilidade com a Constituição de vários preceitos da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, “do enunciado da norma do artigo 3º, nº 1, aqui em apreço, e do seu contexto de sentido, não pode derivar-se um qualquer sentido de limitação do exercício da liberdade de propaganda constitucionalmente consagrada”.

Para concluir desta forma ponderou o Tribunal que: “(...) essa norma está aí tão-só a desenvolver a funcionalidade de imposição de um dever às câmaras municipais. Este dever de disponibilização de espaços e lugares públicos para afixação ou inscrição de mensagens de propaganda - que radica, afinal, na dimensão institucional desta liberdade e na corresponsabilização das entidades públicas na promoção do seu exercício - não está, por qualquer modo, a diminuir a extensão objetiva do direito”.

### Artigo 11.º

#### **Propaganda móvel**

*Não é permitida a projeção ou lançamento de panfletos ou quaisquer outros produtos, a partir de veículos parados ou em movimento.*

### Artigo 12.º

#### **Propaganda sonora**

*A difusão sonora de propaganda apenas pode ocorrer:*

*a) No período compreendido entre as 09h00 e as 22h00;*

*b) A uma distância mínima de 300 m de edifícios escolares, durante o seu horário de funcionamento, de hospitais, de cemitérios e locais de culto.*

### Artigo 14.º

#### **Interdições**

*1. É expressamente interdita a colocação de propaganda:*

*a) Quando provoque a obstrução de perspetivas panorâmicas ou afete o ambiente dos lugares ou da paisagem;*

*b) Quando prejudique a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais ou locais, de edifícios de interesse público ou outros suscetíveis de serem classificados pelas entidades públicas;*

*c) Quando cause prejuízos a terceiros;*

*d) Quando afete a segurança das pessoas e bens, nomeadamente na circulação rodoviária e pedonal, especialmente das pessoas com mobilidade reduzida ou invisuais;*

*e) Quando reduza a visibilidade de placas toponímicas, semáforos e sinais de trânsito ou apresente disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego, ou que contenham material refletor;*

*f) Nas rotundas, excluindo a zona envolvente, nos túneis, cruzamentos, entroncamentos, curvas acentuadas ou demais locais suscetíveis de dificultar a visibilidade dos condutores;*

*g) Nas zonas relvadas e ou ajardinadas;*



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*h) Nas árvores e arbustos com utilização de pregos ou outros elementos, que coloquem em causa a integridade das árvores;*

*i) Em sinais de trânsito ou seus suportes, semáforos e sinalização temporária de obras;*

*j) Nas placas de sinalização rodoviária;*

*l) Nos postes públicos e candeeiros de forma a não prejudicar a eficácia da iluminação;*

*m) Nas placas toponímicas ou números de polícia;*

*n) Em equipamento móvel urbano, designadamente contentores, papeleiras ou outros recipientes utilizados para a higiene e limpeza urbanas;*

*o) Quando para tal seja necessário danificar ou alterar os pavimentos.*

*2. É também interdita, em qualquer caso, a realização de inscrições ou pinturas murais:*

*a) Em monumentos nacionais ou locais;*

*b) Em edifícios religiosos;*

*c) Em sedes de órgãos de soberania, edifícios públicos das autarquias locais e outros edifícios públicos do Estado;*

*d) Em sinais de trânsito ou seus suportes;*

*e) Nas placas de sinalização rodoviária;*

*f) No interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos;*

*g) Nos centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente legislação urbanística;*

*h) Nos postes de suporte de linhas elétricas, telefónicas ou de iluminação pública;*

*i) Em equipamento móvel urbano, designadamente em contentores, papeleiras ou outros recipientes destinados ao depósito de resíduos sólidos;*

*j) Em abrigos de transportes públicos de passageiros;*

*l) Em cabines telefónicas*

*3. É proibida a afixação e a inscrição e mensagens de propaganda em qualquer lugar ou bem de propriedade particular sem o consentimento do proprietário, possuidor ou detentor do mesmo.*

Importa aduzir que a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, não concede qualquer poder de decisão à Assembleia Municipal para determinar locais proibidos para a afixação de propaganda, a não ser que se tratem dos locais especificamente mencionados no n.º 3 do artigo 4.º daquele diploma, aplicado ao município em causa.

As proibições fixadas nos artigos 11.º e 12.º, nas alíneas f) a n) do n.º 1 e as alíneas h) a k) do n.º 2, ambas do art.º 14.º do Projeto de Regulamento, não constam da previsão contida nos n.ºs 1 e 3 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto.

Para além disso, nas alíneas d), e e) do n.º 1, e nas alíneas a), c) e d) do n.º 2, do art.º 14.º do Projeto, são aditados excertos que vão para além do estatuído no art.º 4.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto.

Ora, o n.º 1 do artigo 4.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, tem um sentido distinto do n.º 1 do art.º 14.º do Projeto de Regulamento, bem como uma incidência diferente.

Como já referiu o Tribunal Constitucional, no plano da propaganda, “o artigo 4º não se dirige às câmaras municipais nem, pois, a uma sua qualquer atividade regulamentar. O que a lei aí faz é ordenar por objetivos a atuação de diferentes entidades: das câmaras municipais, quanto aos



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*critérios de licenciamento da publicidade (o que não está em questão), e dos sujeitos privados, quanto ao exercício da propaganda”.*

Sendo esta a incidência da norma do art.º 4.º, não pode deixar de se concluir que o preceito do regulamento opera uma inovação constitucionalmente incompatível com a liberdade de propaganda.

Na realidade, há que salientar que os critérios estabelecidos no n.º 1, do art.º 4.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, são definidos, não como proibições absolutas, mas antes como objetivos a prosseguir pelos interessados no exercício das atividades de propaganda, cfr. prómio do art.º 4.º, pelo que, os objetivos definidos não servem para impor proibições não descritas na Lei.

### Artigo 10.º

#### **Regras e prazos de afixação**

- 1. De modo a garantir-se uma equitativa utilização dos locais disponibilizados pela Câmara Municipal, devem ser observadas pelos utentes, as seguintes regras:*
  - a) Sem prejuízo de situações de campanha ou pré campanha eleitoral, o período de duração da afixação das mensagens não pode ultrapassar 30 dias, no caso de serem afixadas nos locais disponibilizados pela Câmara Municipal.*
  - b) A mensagem referente a determinado evento deve ser removida nos 5 dias seguintes à sua realização;*
  - c) Não podem ser ocupados, simultaneamente, mais de 50% dos locais ou espaços com propaganda proveniente da mesma entidade.*
- 2. As mensagens referidas nas alíneas a) e b) do número anterior devem ser removidas pelas entidades responsáveis pela sua afixação nos prazos aí indicados.*

### Artigo 16.º

#### **Remoção da propaganda**

- 1. Os partidos, as forças concorrentes ou os grupos de cidadãos organizados devem remover a propaganda eleitoral afixada ou inscrita nos locais disponibilizados para o efeito nos 15 dias subsequentes ao ato eleitoral.*
- 2. Para efeito do disposto no número anterior, devem igualmente ser retirados os dispositivos que estejam, por um período superior a 10 dias, sem propaganda.*

### Artigo 17.º

#### **Remoção pela Câmara Municipal**

- 1. Decorridos os prazos previstos no presente regulamento, e sem prejuízo da instauração de procedimento contraordenacional, sem que a entidade responsável pela afixação ou pela inscrição proceda voluntariamente à remoção da propaganda, ou sendo esta feita em violação das presentes normas, a Câmara Municipal poderá exigir, mediante notificação escrita aos interessados para efeitos de audiência prévia, a remoção dos referidos meios e mensagens no prazo máximo de quarenta e oito horas a contar da respetiva notificação.*
- 2. Quando a utilização do espaço público coloque em causa a segurança de pessoas e bens, ou outro interesse público cuja salvaguarda imponha uma atuação urgente, e sem prejuízo da coima a que haja lugar, a Câmara Municipal procede à remoção coerciva dos meios de propaganda notificando do facto os partidos, as forças concorrentes ou os grupos de cidadãos organizados, mas sem a realização da audiência prévia.*
- 3. A remoção realizada nos termos do número anterior será efetuada a expensas das entidades referidas, sem que tal atuação confira direito a qualquer indemnização.*
- 4. Nas situações referidas no número dois do presente artigo, não poderá a Câmara Municipal ser responsabilizada por quaisquer danos que possam advir das operações de remoção e ou armazenamento dos meios de propaganda.*
- 5. Todo o material removido coercivamente, nos termos do disposto no presente artigo, ficará armazenado, pelo período de 30 dias, com vista a ser devolvido aos respetivos proprietários após o pagamento das despesas inerentes à respetiva remoção.*



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

6. Decorrido o prazo mencionado no número anterior sem que o material tenha sido reclamado pelos proprietários, o mesmo ficará a pertencer à Câmara Municipal, podendo esta dar-lhe o destino que entender mais adequado.

Em matéria de remoção de propaganda, há que distinguir a propaganda afixada legalmente da que está colocada em locais especificamente proibidos por lei.

Quanto à primeira, dispõe o art.º 6.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, 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.

No segundo caso, determina o n.º 2 do art.º 5.º da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, que “As câmaras municipais, notificado o infrator, 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 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 art.º 4.º (da Lei n.º 97/88), 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.

Excecionalmente, poderão ser removidos meios amovíveis de propaganda que afetem direta e comprovadamente a segurança das pessoas ou das coisas, desde que constituam perigo iminente.

A decisão de qualquer entidade que ordene a remoção de propaganda deve ser precedida de notificação à candidatura respetiva, 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 atividade de propaganda não obedece em determinado local 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 proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas.

Em síntese, não pode haver lugar à remoção sem prévia notificação por parte da câmara municipal e não pode ser imposto um prazo limite para a afixação de propaganda, quer eleitoral quer política, nos casos em que esteja colocada fora dos locais adicionais disponibilizados pela autarquia local.

### Artigo 19.º

#### **Competência**

1. A competência para determinar a instauração de processos de contraordenação e para aplicar as respetivas coimas, pertence ao Presidente da Câmara Municipal, podendo ser delegada em qualquer um dos Vereadores, nos termos da lei em vigor.
2. A tramitação processual obedece ao disposto no regime geral sobre contraordenações previsto no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações vigentes.



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

### Artigo 20.º

#### **Contraordenações e coimas**

1. *Sem prejuízo do pagamento das despesas devidas, nomeadamente, por remoções coercivas ou reparação de danos causados no espaço público utilizado, as infrações ao disposto no presente Regulamento constituem contraordenação, sendo puníveis com as seguintes coimas:*
  - a) *A violação do mencionado no n.º 1 e n.º 2 do artigo 14.º do presente Regulamento é punido com uma coima de uma a cinco vezes a retribuição mínima mensal garantida;*
  - b) *A violação do mencionado nos artigos 11.º e 15.º do presente Regulamento é punido com uma coima de uma a duas vezes a retribuição mínima mensal garantida;*
  - c) *A violação do mencionado no n.º 1 do artigo 16.º do presente Regulamento é punido com uma coima de uma a três vezes a retribuição mínima mensal garantida;*
  - d) *A violação do mencionado no n.º 1 e n.º 2 do artigo 14.º do presente Regulamento é punido com uma coima de uma a cinco vezes a retribuição mínima mensal garantida;*
2. *A tentativa e a negligência são sempre puníveis.*
3. *A determinação da medida da coima faz-se de acordo com os critérios estabelecidos no Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações vigentes.*
4. *Em caso de reincidência, as coimas previstas no presente Regulamento podem ser elevadas ao montante máximo previsto que, face ao caso concreto, seja pertinente aplicar.*

Relativamente ao estatuído no n.º 1 do art.º 19.º do Projeto de Regulamento, o qual determina o órgão competente para aplicar as coimas ali previstas, importa sublinhar que o Tribunal Constitucional decidiu, no Acórdão n.º 631/95, declarar inconstitucional o n.º 4 do art.º 10.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, “na parte em que atribui ao presidente da câmara da área onde a contra-ordenação for praticada a competência para aplicar a correspondente coima e em que se subtrai, implicitamente, aos princípios gerais de direito criminal a apreciação da responsabilidade do agente, por violar o disposto no n.º 3 do artigo 37.º da Constituição”.

Do acórdão ora citado, conjugado com o n.º 3 do art.º 37.º da CRP, resulta que a apreciação das infrações cometidas no exercício dos direitos de liberdade de expressão e informação, onde se integra a liberdade de propaganda, está reservada, em exclusivo, aos tribunais judiciais ou às entidades administrativas independentes. Desse modo, é nosso entendimento não ser admissível a previsão daquele normativo do Projeto de Regulamento por contrariar frontalmente a imposição constitucional contida no n.º 3 do art.º 37.º da Lei Fundamental.

No que se refere ao art.º 20.º do Projeto de Regulamento, verifica-se uma ampliação do âmbito normativo sancionador, relativamente à Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na medida em que tipifica como contraordenação factos não previstos na referida lei. Sucede que tais disposições não podem, em caso algum, ser determinadas por via regulamentar.

Por outra via, ao estabelecer montantes para as coimas, fá-lo em violação do que a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, prevê nesta matéria. Ora, dispõe o n.º 3 do art.º 10.º, da Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, que “**Ao montante da coima, às sanções acessórias e às regras de processo aplicam-se as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro**” (realce nosso), pelo que os montantes mínimos e máximos das coimas aplicáveis em infrações relacionadas com a afixação de propaganda são aqueles que se encontram estabelecidos no art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

Assim, quer a norma tipificadora das infrações, quer a norma sancionadora, plasmadas respetivamente, nos artigos 19.º e 20.º, do Projeto de Regulamento, são ilegítimas por regularem matéria que só pode ser alterada por via legislativa – Lei da Assembleia da República ou diploma do Governo devidamente autorizado pelo órgão parlamentar, e em consequência, infringindo o disposto no art.º 165.º, n.º 1, alínea d) da Constituição, bem como contrariando o disposto no art.º 37.º da CRP, na medida em que atribui ao presidente da câmara a competência para aplicar coimas, quando a CRP a confia, em exclusivo, aos tribunais



## COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

judiciais e às entidades administrativas independentes.

Ainda a propósito do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, *“Estabelece-se, aqui, a moldura geral abstrata das coimas. O mínimo e máximos previstos neste artigo só podem ser alterados por lei da Assembleia da República, ou por ato legislativo por ela autorizado, dado o disposto no artigo 165.º, n.º 1, d) da Constituição da República”*<sup>8</sup>.

### VI – Conclusões

Nos termos e fundamentos supra expostos, extraem-se as seguintes conclusões:

- 1) Não cabe à Assembleia Municipal (por iniciativa própria ou sob proposta da Câmara Municipal) definir, por via regulamentar, os critérios de localização e afixação de propaganda política e eleitoral, matéria que já se encontra tratada em lei, em conformidade com o quadro constitucional vigente, e à qual as entidades públicas estão sujeitas, nem a Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, concede qualquer margem de decisão à Assembleia Municipal para determinar, por regulamento, locais proibidos para a afixação de propaganda, para além dos que estejam previstos no art.º 4.º, n.º 3, do referido diploma;
- 2) Os locais disponibilizados pela Câmara Municipal são locais adicionais à atividade de propaganda, não sendo possível, por essa via, introduzir restrições à liberdade de propaganda;
- 3) As várias alíneas dos n.ºs 1 e 2 do art.º 14.º do Projeto de Regulamento espelham, grosso modo, o que se encontra explanado nos n.ºs 1 e 3, do art.º 4.º, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto. Todavia, é-lhes conferida uma redação diferente, prevendo, inclusive, situações não contempladas na Lei já citada. Realçamos que as alíneas do n.º 1 do art.º 4.º, da Lei n.º 97/88 de 17 de agosto, correspondem a objetivos que devem nortear os sujeitos privados na sua atividade de propaganda e não, como pretende o Regulamento, impor proibições expressas;
- 4) A atividade de propaganda é livre, não dependendo de licenciamento ou autorização camarária. Só no caso de a colocação de propaganda exigir a execução de obras de construção civil sujeitas a licença, tem esta de ser previamente obtida;
- 5) A comunicação prévia exigida no artigo 6.º do Projeto de Regulamento não pode servir de condição para a colocação de propaganda, nem da sua ausência podem resultar consequências para as candidaturas;
- 6) A atividade de propaganda fora dos períodos eleitorais é permitida, não estabelecendo a lei qualquer limite de tempo para a sua permanência;
- 7) As disposições do Regulamento ínsitas nos art.ºs 16.º e 17.º, que fixam os prazos e condições para a remoção de propaganda, contrariam o disposto na Lei n.º 97/88, de 17 de agosto, na medida em que não podem os órgãos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas, bem como não pode ser imposto um prazo limite para a afixação de propaganda, quer eleitoral quer política, nos casos em que esteja colocada fora dos locais adicionais disponibilizados pela câmara;
- 8) Por último, quer a norma tipificadora das infrações, quer a norma sancionadora, constantes do Projeto de Regulamento, são ilegítimas no sentido de tratarem de matéria que só pode ser alterada por via legislativa – Lei da Assembleia da República ou diploma do Governo

---

<sup>8</sup> In “Regime Geral das Contraordenações e Coimas” Anotado-6.ª edição, António Beça Pereira, Almedina, pág. 50



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

devidamente autorizado por aquele órgão de soberania – e, por consequência, em violação do disposto no art.º 165.º, n.º 1, alínea d) da CRP, bem como por colidir com o estatuído no n.º 3 do art.º 37.º da CRP, na medida em que atribui ao presidente da câmara a competência para aplicar coimas, quando a CRP, nesta matéria, a confere, em exclusivo, aos tribunais judiciais e às entidades administrativas independentes.

Em face do que precede, afigura-se que o Projeto de Regulamento de Propaganda Política e Eleitoral do concelho de Vila Franca de Xira não está conforme, tal como se encontra formulado, com as invocadas disposições constitucionais e legais em matéria do exercício do direito de propaganda.

À consideração do Plenário da Comissão Nacional de Eleições.

*Márcio Almeida*  
*Gabinete Jurídico*