



10 anos
de deliberações
da CNE

1989 1998



comissão nacional de eleições

10 anos
de deliberações
da CNE

1989 1998

FICHA TÉCNICA

Título:

“Dez anos de deliberações da CNE - 1989/1998”

Edição:

Comissão Nacional de Eleições
Av. D. Carlos I, 128 - 7º piso
1249-065 LISBOA

Recolha e compilação dos textos:

Fátima Abrantes Mendes
Ilda Maria Carvalho Rodrigues
Nuno Santos e Silva

Composição, paginação e capa:

Ruben Valle Santos

Impressão e acabamento:

SOARTES - Artes Gráficas, Lda - V. F. Xira

ISBN: 972-8438-00-2

Depósito legal:

Tiragem: 500 exemplares

Ano: 1999

Distribuição gratuita

NOTA INTRODUTÓRIA

Empossada pela primeira vez em 27 de Fevereiro de 1975, a Comissão Nacional de Eleições tem, desde então, feito tudo para - parafraseando o Juiz Conselheiro Adriano Vera Jardim, primeiro presidente da Comissão - que os cidadãos exerçam o direito de voto na legalidade, na paz, na concórdia e na tolerância, embora mantendo cada um a posição que lhe parecer melhor para defesa do povo português.

Desde aquela data muitas têm sido as decisões tomadas, por vezes com dificuldade em encontrar o sentido mais justo das leis que nos regem, mas sempre com frontalidade e a consciência de missão cívica.

Sabendo que a informação é, na sociedade actual, um elemento fundamental de educação cívica, a Comissão propôs-se divulgar as deliberações que tem vindo a tomar ao longo dos anos, procurando esclarecer o sentido das várias leis eleitorais e do referendo e firmando, gradual e paulatinamente, a defesa da igualdade dos cidadãos e candidaturas nos processos eleitorais. Seria saturante para o leitor compilar a totalidade das decisões da Comissão. Assim, reduziu-se os textos a publicar criando um limite temporal: o presente trabalho respalda as decisões da Comissão proferidas desde 1989 pois coincide com o início de um aprofundamento da análise e estudo da lei eleitoral. Com o mesmo fito, seleccionaram-se as deliberações mais demonstrativas da actividade da Comissão no intuito de transmitir a interpretação e o entendimento expandido por esta entidade sobre os diversos temas eleitorais.

Após a selecção, foi necessário arrumar os textos, o que se fez de forma temática por ser a mais compreensiva para quem abordar pela primeira vez as questões eleitorais, e também o método capaz de veicular uma ideia geral e concertada do entendimento da Comissão. Cada deliberação é encimada por um elemento descritivo que define o assunto abordado. Em seguida vertem-se tópicos que indiciam de forma mais intensa os temas abordados na deliberação. Passa-se, então, para a deliberação em si mesma: indica-se a sessão e o processo eleitoral em que foi tomada, e o conteúdo da decisão. Como já se disse, o âmbito temporal foi determinado atenta o aprofundamento das questões legais eleitorais, logo foi considerado imprescindível publicar a fundamentação das deliberações. Em certos casos, a fundamentação é substituída por um mero relatório, onde apenas se descrevem os factos que foram objecto da decisão. Também se julgou indispensável munir o leitor das declarações de voto proferidas. Tal constituirá um elemento - aliás salutar - de crítica, de questionamento mas também de compreensão das posições assumidas. Mesmo correndo o risco de algumas fundamentações serem, em parte, repetitivas, optou-se por incluir os processos a que diziam respeito, sempre que surgiam elementos novos.

Finalmente, várias decisões são acrescidas de observações. Tal secção não constitui um comentário, mas apenas um elemento de trabalho do estudioso. Aí se verteram as indicações de deliberações semelhantes ou contrárias à do texto, ou quaisquer outros elementos adicionais importantes à compreensão do conteúdo ou da circunstância da deliberação.

No final do livro, o leitor encontrará dois auxiliares de busca. A enumeração da totalidade das deliberações munida dos tópicos presentes no texto. E um glossário. Estas secções pretendem constituir um esforço de facilitação do manuseamento do livro, de forma a permitir uma busca rápida das deliberações que o utilizador considere pertinentes.

As extensas horas dedicadas à preparação, organização e finalização do presente trabalho serão plenamente compensadas se o resultado final alcançar o fim pretendido: o esclarecimento sobre as matérias eleitorais. Presentindo a importância que as questões abordadas têm para a Democracia, a Comissão Nacional de Eleições regozija-se por, uma vez mais, envidar todos os seus esforços na árdua tarefa de informar e esclarecer, contribuindo, dessa forma, para uma participação mais activa na vida pública.

INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Audição parlamentar “Entidades públicas independentes”, promovida pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em 26 de Novembro de 1996, na Sala do Senado da Assembleia da República.

I

1 - Percorrendo os trabalhos preparatórios que levaram à publicação da Lei 71/78, verifica-se que eles se podem sintetizar nas palavras do Sr. Deputado Armando Lopes, quando diz, na parte referente à Comissão Nacional de Eleições, na sua intervenção de 07.09.78:

Afigura-se-lhe que ela deve ter uma existência permanente, que a sua competência deve abranger todos os actos do recenseamento e eleitorais que se venham a realizar.

Deve ser caracterizada como um órgão independente funcionando junto da Assembleia da República, devendo as verbas indispensáveis ao seu funcionamento ser inscritas no Orçamento da mesma Assembleia da República.

Na sua constituição devem entrar um juiz conselheiro designado pelo Conselho Superior da Magistratura, técnicos qualificados que possam assegurar uma ligação indispensável aos Ministérios mais directamente envolvidos no processo eleitoral e 5 individualidades indicadas pelos partidos representados na Assembleia da República.

E, na verdade, estas ideias vieram a ter consagração na Lei 71/78.

2 - Durante estes anos, quer pela observação desinteressada como cidadão, quer pela experiência agora adquirida como seu Presidente, tenho verificado que efectivamente a CNE é vista como o último e superior garante da igualdade, honestidade e verdade dos actos eleitorais que se vêm realizando. A ponto de as exigências que lhe fazem, para uma intervenção mais actuante, apenas encontrar o limite derivado das suas próprias atribuições legais.

Isto significa, sem dúvida, que todos os cidadãos, individualmente ou agrupados em forças políticas, sentem a necessidade da existência deste órgão superior da administração eleitoral.

E não vimos até agora que em si mesmo, e especialmente nas razões que levaram à sua criação, ele seja posto em causa, especialmente nos balanços que são feitos no final de cada processo eleitoral.

Aliás, a única dúvida que tenho visto equacionada consiste em saber se ela não deveria ter mesmo consagração constitucional.

Como se escreve no Dicionário de Legislação Eleitoral editado pela Comissão, (I, 100), “A formalização constitucional da CNE tem sido vivamente debatida entre os mais reputados constitucionalistas, com alguns, designadamente Jorge Miranda, a defenderem a conveniência em consagrar a existência de um órgão supremo que superintenda na administração eleitoral e garanta a regularidade, isenção e transparência dos actos eleitorais, função que, todavia, só poderá ser eficazmente prosseguida dotando-o de efectivos poderes de fiscalização, controlo e sancionamento.”

“No quadro dos trabalhos preparatórios da segunda revisão constitucional, as principais forças políticas com assento parlamentar admitiram, ainda que em moldes diversos, a possibilidade de constitucionalização de um órgão com a natureza e as atribuições da CNE, atenta a sua imprescindibilidade na organização e fiscalização dos processos eleitorais. A discussão teve por base o projecto apresentado pelo Partido Comunista Português, que expressamente avançou com a consagração constitucional da CNE.

Apesar de esta continuar sem dignidade constitucional, a questão continua em aberto e poderá ser objecto de futuros desenvolvimentos”.

Note-se que, no âmbito do actual processo de revisão constitucional, também o Partido Socialista refere a existência da Comissão Nacional de Eleições, nas alterações que propõe ao art. 116º

3 - Porém, isso não impede que ao longo dos anos, especialmente a própria Comissão tenha vindo a manifestar a necessidade de ajustamentos e aperfeiçoamentos, não de natureza política criativa, mas face aos próprios instrumentos com que tem de trabalhar.

Tal como um tribunal, apesar de aplicar correctamente as leis ajustadas ao caso, sofre normalmente no conceito em que é tido por as suas decisões não corresponderem às aspirações das pessoas, que ignoram que ele se limitou a aplicar essas leis que lhe são fornecidas, também a CNE sente as dificuldades derivadas da falta de ajustamentos dos normativos legais que tem de utilizar.

Ao receber a participação para intervir nesta “Audição Parlamentar”, não posso deixar de a entender como convite a expressar, neste lugar próprio, essas lacunas ou deficiências que a nossa experiência tem feito realçar.

Com a certeza de que, apreciadas e discutidas, virão a permitir grande melhoria na actuação da CNE que, assim, justificará melhor as razões que levaram à sua criação.

Até porque apresentado já em 1991 um Relatório e um projecto de alterações ao Senhor Presidente da Assembleia da República e aos Senhores Presidentes dos Grupos Parlamentares e repetidas diligências várias no sentido de as ver discutidas e concretizadas, verifica-se que até este momento nada foi feito.

II

Relativamente à sua composição, pela nossa experiência pessoal, pode dizer-se que, ao fim destes anos, ela satisfaz suficientemente.

Pela sua diversidade, garante pluralismo, pela existência de técnicos, garante competência e, pela existência de representantes dos partidos, garante fácil comunicação com estes, com rápida expressão do respectivo entendimento nos problemas que se vão levantando.

Todavia, há omissões na Lei 71/78, que urge colmatar:

1 - Em primeiro lugar, porque ela nada prevê para o caso de faltas excessivas por parte de qualquer dos membros.

Na verdade, no caso de exagerado número de faltas, que podem prejudicar o normal funcionamento da Comissão, devia ser prevista forma de perda de mandato e substituição. Tanto mais que o próprio art. 4º nº 3 prevê o caso de perda de mandato, embora apenas para o caso de algum dos membros se candidatar a quaisquer eleições para órgãos de soberania, de regiões autónomas ou do poder local.

Apenas a dedicação da grande maioria dos membros tem permitido que as reuniões se realizem sempre, sem adiamentos e sem que esta omissão tenha ainda tornado infuncional este órgão.

2 - Em segundo lugar, porque ela nada prevê para o caso de um membro designado não tomar posse nos 30 dias posteriores ao termo do prazo da designação.

E não se pense que é hipótese impensável, já que aconteceu agora, quando um dos membros designados apenas acaba por tomar posse passado mais de meio ano!

Não pretendemos apontar qualquer solução para este caso, mas, face à experiência sentida, parece evidente que deve ser prevista solução para o caso de repetição.

3 - Em terceiro lugar, como o referido Relatório de 1991 era apontado, há necessidade de estudar melhor o quadro dos serviços de apoio, nomeadamente em relação ao Coordenador de Serviços, a quem, ao contrário do que sucede noutros órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República, nunca foi reconhecido o estatuto de dirigente, apesar de ser o elo de ligação a órgãos de soberania e da administração eleitoral, às forças políticas e aos cidadãos, até na medida em que os membros da Comissão não trabalham para ela em exclusividade.

4 - Finalmente, há que considerar a necessidade de os orçamentos da CNE serem adaptados, em cada ano económico, ao respectivo calendário eleitoral, para que a finalidade de esclarecimento objectivo dos cidadãos possa ser alcançada, nomeadamente quanto ao aspecto da luta contra o abstencionismo. A criação de *spots* televisivos é muito dispendiosa e custa ter que preterir trabalhos bem produzidos, por ultrapassarem em muito o nosso orçamento.

5 - Entrando agora na parte mais importante, relativa à restante legislação eleitoral, há que começar pelo art. 53º da Lei 14/79, Lei Eleitoral para a Assembleia da República, já que é a base das restantes leis referentes aos outros actos eleitorais.

Estatui ele que o período da campanha eleitoral se inicia no 14º dia anterior ao dia designado para as eleições.

Nos artigos seguintes, são estatuídas, para esse período, várias limitações, tendentes a garantir a igualdade de oportunidades das candidaturas, a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Porém, é bem sabido e o próprio legislador não o desconhece, como se vê no artº 72º, que a partir da publicação do decreto que marca a data das eleições, logo começa um período de intensa actividade de propaganda, denominado, “período de pré-campanha”.

Assim sendo, verifica-se que, nesse período, de pré-campanha, face ao princípio de liberdade de expressão, não existem limitações; porém, quando começa o 14º dia

anterior ao dia das eleições - quando mais se faz sentir a necessidade da propaganda - é que existe regulamentação expressa.

Nomeadamente, quanto à igualdade de oportunidades das candidaturas, à neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Assim, deveria ser considerada a regulamentação deste período, de modo a assegurar, quanto possível, a igualdade de oportunidades e a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Falo nesta questão, face à incompreensão da generalidade das pessoas, nomeadamente quando os órgãos de comunicação social, especialmente as televisões, ignoram completamente as pequenas forças partidárias, a quem a lei pretende conceder igualdade de oportunidades.

6 - Qualquer cidadão ou força partidária, quando sente violado o princípio da neutralidade ou imparcialidade das entidades públicas, logo denuncia o facto à CNE, que sempre aceita a sua competência para conhecer do caso e lhe dar o devido andamento.

Porém, o art. 57º, que procura regulamentar estes princípios, tem uma formulação demasiado vaga e imprecisa, que tem dado origem a grandes dúvidas na sua aplicação.

Nitidamente que, quando refere que essas pessoas não podem intervir na campanha “nessa qualidade”, está admitir que o possam fazer “noutra qualidade”, nomeadamente de candidato; porém, sabido que os órgãos do Estado não podem parar durante o período da campanha e que a “qualidade” não é fato que se possa despir, ficam sempre dúvidas, quando um desses agentes, bem conhecido como titular de cargo público, está a intervir, dentro ou fora da campanha.

Por outro lado, sabendo-se que a força partidária desse candidato procura tirar partido das acções positivas do órgão a que ele pertence, e que as opositoras procuram chamar à colação as negativas, logo acontece que, nesse período, o anúncio de uma acção positiva é apelidado de manobra eleitoralista e o anúncio da negativa, não dá ao candidato o direito de defesa.

7 - No art. 62º, é concedido o direito de antena nas TVs e nas estações de rádio, públicas e privadas.

No entanto, face à realidade actual, haveria que considerar a existência da TV por cabo e parabólicas para as Regiões Autónomas, a existência de parabólicas, com captação de estações estrangeiras e a existência de estações de rádio que, emitindo em cadeia com várias estações regionais ou locais acabam por ter uma cobertura nacional.

Estas inovações deviam merecer a atenção do legislador, para boa conjugação dos interesses em jogo.

8 - Esta situação também devia ser considerada, dada a sua expansão nacional, para efeitos de dever cumprir a obrigação do art. 63º, ou seja, de transmissão de tempos reservados.

9 - O art. 64º, assim como o Dec-Lei 85-D/75 de 26-2, pretendem garantir que os órgãos de comunicação escrita não dêem tratamento jornalístico discriminatório às

diversas candidaturas, “em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade”.

Uma nota e um reparo, há, porém que fazer.

Efectivamente, parece-nos desajustado que no período de campanha eleitoral haja a obrigação, por parte destes órgãos de comunicação social, de respeitarem a igualdade, mas antes disso, no período de pré-campanha, já não tenham essa obrigação.

Relativamente ao reparo, resulta ele da falta de idêntica regulamentação para as TVs e para as Estações de Radiodifusão.

E, no entanto, não é menor o impacto que podem causar estes órgãos de comunicação social. É louvável a intenção do legislador em publicar essa Lei com uma regulamentação cuidadosa dos direitos e obrigações dos jornais; porém, essa circunstância ainda torna mais premente a necessidade de idêntica actuação em relação às estações de rádio e de televisão.

10 - O art. 60º proibia a divulgação de sondagens ou inquéritos de opinião, desde a data da marcação das eleições até ao dia imediato à sua realização.

Hoje, esta matéria está regulada na Lei 31/91, 20.07. Mas, com omissões que têm causado bastantes dificuldades a esta Comissão.

a) - No seu art. 8º, prescreve-se que “Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo e até ao encerramento das urnas, são proibidos a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem.

Porém, no art. 14º, é estatuído que “é punido com coima de montante de ...

c) - Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos, bem como o seu comentário ou análise, nos sete dias que antecedem o dia das eleições...”

Quer dizer: é punida a divulgação de sondagem até ao encerramento das urnas, mas - como um tribunal já entendeu - essa conduta não é punida no próprio dia das eleições...

No momento em que é mais prejudicial essa difusão, pela impossibilidade de controle ou contradita e pela influência sobre quem se apresta para votar (basta ver a actuação noticiada nos órgãos de comunicação social, a quando das últimas eleições para a Assembleia da República, daquele candidato que perturbado pela sondagem apresentada, até chegou ao ponto de cometer um ilícito eleitoral, depositando vários votos nas urnas).

Esta Comissão tem-se visto confrontada com esta questão em sucessivos actos eleitorais e pela conjugação dos interesses em jogo e interpretação da vontade conjectural do legislador, tem entendido que, por interpretação extensiva, a punição deve abranger toda a previsão da mesma Lei; mas sente que não irá sair prestigiada no caso de os tribunais continuarem a entender que essa conduta não é punida, por não estar prevista expressamente punição para ela.

11 - Por outro lado, o art. 9º arvora a CNE como “autoridade fiscalizadora” dessa proibição de sondagens, mas não esclarece, nos artigos seguintes, que seja ela a autoridade administrativa competente para aplicação das coimas respectivas.

E até o Senhor Professor Jorge Miranda, em brilhante Parecer que apresentou, manifestou o entendimento de que falece à CNE competência para esse efeito.

Sem prejuízo da alta consideração e admiração em que o temos, não temos sufragado esta posição, até para não deixarmos sem intervenção violações tão frontais a uma Lei em vigor.

12 - Finalmente, e, para terminar, apenas quero chamar a atenção para o facto de a Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Eleitoral da Madeira - Dec-Lei 318-E/76 de 30 de Abril - ainda não ter sido actualizada, como aconteceu com a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (art. 9º) e com a Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa dos Açores (Dec-Lei 267/80 de 8 de Agosto, art. 9º).

Daqui resulta, por exemplo, que nessa lei não esteja prevista a obrigatoriedade de suspensão do mandato dos candidatos que sejam presidentes de câmara.

III

Estas deficiências dão lugar a aproveitamentos e abusos, que colocam a CNE entre dois fogos: uns, pretendem que ela actue, por a semelhança das situações, a razoabilidade das soluções e a analogia o imporem; outros, porém, entendem abusiva ou ilegal essa actuação, dirigindo-lhe censuras várias.

E isto, num campo em que é grande a ânsia de aproveitamento de todas as situações, na pretensão de dividendos eleitorais ou de justificações de fracassos.

Sempre a CNE tem atendido todos quantos se lhe dirigem, estudando e proferindo decisões fundamentadas ou prestando os esclarecimentos devidos.

Tem procurado manter uma postura de órgão superior da administração eleitoral que cumpre as suas obrigações e sente que as críticas mais válidas e responsáveis são as feitas no seu seio, através dos representantes das várias forças políticas.

Criou já uma jurisprudência fundamentada, que lhe permite a qualquer momento, manifestar a sua posição sobre qualquer questão de direito eleitoral.

Vem apresentar os reparos que acabei de referir, não porque esteja a pretender soluções novas para as questões - competência que deve caber a esta Assembleia, ponderados todos os interesses em jogo - mas porque, a manterem-se as opções legislativas referidas, as previsões devem atender às lacunas apontadas.

E porque, a serem satisfeitas, serão eliminados muitos dos reparos e incompreensões que lhe têm sido feitos.

DELIBERAÇÕES

CAPÍTULO I

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Deliberação:

Foi deliberado que a Câmara Municipal de Braga deve mandar remover a propaganda que tem afixado, que contenha mensagens idênticas ou similares à propaganda eleitoral de qualquer dos partidos ou coligações concorrentes ao próximo acto eleitoral, bem como suspender a eventual publicidade comercial inserida em jornais, que tenha aquelas características.

Fundamentação:

O mandatário da lista candidata do Partido Social Democrata à Câmara Municipal de Braga, identificado nos autos, veio expor à Comissão Nacional de Eleições, em suma, o seguinte:

a) A Câmara Municipal de Braga publicitou, largamente, através de meios de publicidade comercial, um cartaz com vários aspectos da cidade sob o slogan «Sempre a Crescer», lema também inserido em anúncios pagos no jornal diário «Correio do Minho».

b) Por sua vez o Partido Socialista, teria difundido, profusamente, através de meios de publicidade comercial, imagens da cidade de Braga, com a figura do 1.º candidato à Câmara, sob o lema «Continuar é Crescer».

c) Existe uma «similitude gráfica» e «de conteúdo» de mensagens e o seu lançamento quase simultâneo violaria disposições constitucionais e o disposto nos art.ºs 47.º, 48.º, 52.º e 60.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro. Como prova das situações descritas juntou, para os devidos efeitos, diversas fotografias.

O Mandatário veio requerer à Comissão Nacional de Eleições:

A tomada de «urgentes e legais providências» para a «reposição da isenção e da legalidade por parte da Câmara Municipal de Braga» e medidas com vista a «impedir a continuação da campanha daquela Câmara Municipal» e, ainda, a «aplicação de medidas penais» face ao eventual ilícito e a «divulgação através da comunicação social» da decisão que ao caso couber.

(...) Cumpre decidir

Antes porém importa analisar como questões prévias 2 acidentes levantados no decurso do processo a saber: A competência da Comissão Nacional de Eleições em relação ao caso concreto (...).

Analisemos a 1ª das questões, dos pontos prévios.

A Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro que cria a Comissão Nacional de Eleições define entre as suas competências as de assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e *operações eleitorais* e a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas *durante as campanhas eleitorais*. (alíneas b) e d) do artigo 5.º da citada lei).

ASSUNTO: Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar relativa ao conteúdo do Boletim Informativo

Eleição autárquica
Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas
Poderes sobre as entidades públicas
Período eleitoral

Sessão de 09.12.1993 - AL/93

Deliberação:

A queixa do CDS-PP vinha devidamente complementada com meios de prova pelo que foi deliberado mandar suspender de imediato a distribuição do Boletim da Junta de Freguesia do Lumiar, n.º 12, Ano 93, e coadjuvamente fazer a respectiva participação dos factos ao Ministério Público.

Na verdade, por força da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro (Lei da CNE) compete a este órgão assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante os processos eleitorais, que se iniciam com a publicação do decreto a marcar as eleições e finalizam com a realização do acto eleitoral.

No âmbito desta competência e para prossecução de tal fim cabe à Comissão disciplinar e fiscalizar o exercício das liberdades públicas onde se integra o direito de liberdade de expressão e o respeito pelos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, cujo incumprimento compromete os princípios da igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas e igualdade de tratamento dos cidadãos, tendo no exercício da sua competência “sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções.” (artigo 7.º LCNE)

Observações:

A CNE tem vindo a reiterar o conteúdo da presente deliberação em inúmeros processos. A título de exemplo vejam-se as sessões seguintes que se debruçaram sobre actos das entidades mencionadas: 23.11.1993 (AL/93 - Câmara Municipal da Lourinhã); 6.02.1996 (PR/96 - Universidade de Coimbra); 12.11.1997 (AL/97 - Câmara Municipal de Loures); 25.11.1997 (AL/97 - Câmara Municipal da Horta); 4.12.1997 (AL/97 - Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso, Governador Civil de Lisboa); 29.12.1997 (AL/97 - Primeiro Ministro); 30.01.1998 (AL/97 - Câmara Municipal de Melgaço); 17.02.1998 (AL/97 - Câmaras Municipais de Marco de Canaveses e Carregal do Sal, Chefe de Estação do Metro da Pontinha).

ASSUNTO: Queixa da CDU/Horta contra a Câmara Municipal da Horta relativa a deliberação sobre o projecto PDM

Eleição autárquica
Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas
Poderes vinculativos
Período eleitoral

Sessão de 25.11.1997 - AL/97

Deliberação:

Foi aprovado o parecer junto.

Fundamentação:

Veio a Coligação Democrática Unitária queixar-se à Comissão Nacional de Eleições de uma deliberação da Câmara Municipal da Horta em que esta lançou um inquérito público sobre o Projecto Director Municipal que decorrerá entre 24.11.97 e 30.01.98.

Para tanto alegou:

- que era estranho iniciar este processo com tantos anos de atraso;
- que o processo nem sequer vai terminar durante o mandato;
- que o inquérito é constituído por exposições e explicações públicas;
- que os actuais Presidente e Vereador a tempo inteiro são candidatos;
- que esses candidatos se colocam em situação de enorme vantagem, a expensas do erário público;
- que a discussão pública do PDM não é um acto decorrente do normal funcionamento da Câmara.

A Câmara Municipal da Horta, notificada para responder contra-alegou negando intenções eleitoralistas, e afirmou que, tendo sido ultrapassados prazos dos diplomas sobre o PDM, tornou-se urgente a sua aprovação para efeitos de futuras candidaturas a fundos comunitários.

Da Competência da CNE

Quanto à competência da Comissão Nacional de Eleições para se pronunciar sobre a matéria sub judice, cabe-lhe, conforme o disposto nas alíneas b) e d) do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todas as operações eleitorais e a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante os processos eleitorais.

Para o exercício daquelas competências, a Comissão tem sobre os órgãos e agentes da administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções, nos termos do n.º1 do artigo 7.º do mesmo diploma.

I

A Comissão Nacional de Eleições criada pela Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

A Comissão exerce ainda as suas competências em relação à eleição para deputados ao Parlamento Europeu (art.º 16.º da Lei n.º 14/87 de 29 de Abril).

As competências da Comissão estão definidas no art.º 5.º da Lei n.º 71/78 e, entre elas, contam-se a de “assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais”, (alínea d)) e, em geral, desempenhar as funções que lhe “estão atribuídas pelas leis eleitorais” (alínea e)). No exercício das suas competências a Comissão Nacional de Eleições tem sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções.

Como órgão da administração eleitoral tem a Comissão Nacional de Eleições, desde a sua existência, emanado inúmeros actos administrativos, definitivos e executórios, tendo em vista a prossecução e a normalidade dos actos eleitorais entretanto ocorridos. A jurisprudência constitucional tem vindo a reconhecer em inúmeros acórdãos, as competências da Comissão, considerando-a como um órgão colegial que intervém, com poderes especialmente reforçados na administração eleitoral, sendo órgão *sui generis* na administração pública portuguesa.

A Comissão Nacional de Eleições, viu entretanto reforçado o seu estatuto enquanto órgão da administração eleitoral, com as alterações introduzidas à lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 85/89 de 7 de Setembro - art.º 8.º alínea f) e art.º 102.º-B).

II

Além de actos de administração eleitoral, definitivos e executórios, a Comissão é chamada, no exercício das suas competências e por causa dela, a dar meros pareceres sobre as diferentes matérias atinentes ao acto eleitoral, que constituem, numa parte significativa dos casos, uma opinião da Comissão, mas que não são actos jurídicos com eficácia externa.

Não foi esse, no entanto, o caso da deliberação de 6 de Junho à Comissão Nacional de Eleições chegaram queixas de partidos políticos concorrentes ao acto eleitoral de 18 de Junho (eleição para deputados ao Parlamento Europeu) sobre a actuação da Câmara Municipal de Lisboa na forma como aplicava a Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, especialmente no tocante à afixação de mensagens de propaganda em propriedade particular.

A Comissão Nacional de Eleições apurou que a Câmara Municipal de Lisboa, através dos seus serviços, procedia à remoção de propaganda eleitoral, em propriedade particular sem previamente verificar se a referida afixação estava ou não autorizada (art.º 3.º n.º 2 da Lei n.º 97/88). Mesmo em relação à propaganda eleitoral afixada em locais públicos apurou-se igualmente que a remoção era efectuada, sem audição ou

notificação dos interessados, o que constituía uma violação ao disposto nos art.^{os} 5.º e 6.º n.º 2 da Lei n.º 97/88.

Saliente-se que a resolução do conflito imanente entre a liberdade de expressão de pensamento através da afixação de propaganda e a propriedade particular existente na solução adoptada pelo legislador foi confiada ao particular (art.º 8.º da Lei n.º 97/88).

A lei não prevê a sub-rogação daquele poder (definida no art.º 8.º) às Câmaras Municipais ou a qualquer outra entidade administrativa.

É o proprietário ou possuidor que pode ou não autorizar a colocação da propaganda eleitoral no seu edifício e é ao proprietário que é atribuído o poder de destruir, rasgar, apagar ou inutilizar a propaganda afixada.

Entendeu, desta forma, a Comissão Nacional de Eleições que as autoridades administrativas estavam a exceder, pela prática dos serviços e por instruções dadas aos funcionários, o poder que a lei lhes atribuía. (Nem sequer o Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal, publicado no D.M. n.º 15616 de 26.04.89 regulava com rigor esta questão).

Estava assim aberto o caminho, repete-se, através da prática da administração, à discriminação das forças políticas concorrentes que viram a sua propaganda inutilizada, sem poder provar que tinham cumprido os dispositivos da Lei n.º 97/88 e à restrição abusiva e inconstitucional à afixação de propaganda.

Entendeu a Comissão de Eleições, em boa hora, adoptar a seguinte deliberação:

“As autoridades administrativas não podem proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade particular, nem proceder à destruição de propaganda nela afixada, incorrendo na pena prevista no art.º 139.º n.º 1 da Lei n.º 14/79 os que causarem dano em material de propaganda eleitoral afixado”.

III

A deliberação n.º 9/89 da Comissão Nacional de Eleições teve em vista assegurar a normal actividade da propaganda eleitoral pelos partidos e coligações (nos termos da lei e dos regulamentos em vigor) e garantir que a administração, *maxime*, os órgãos das autarquias, não proibissem, pela prática administrativa, o exercício do direito de expressão através de afixação de propaganda.

É pois uma deliberação tomada no uso das competências tal como estão definidas na Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro.

Basta uma leitura atenta do conteúdo normativo para verificar a conformidade do acto com as competências da Comissão Nacional de Eleições.

Visa-se que as autoridades administrativas não excedam os poderes que lhes estão atribuídos pela lei, ao estipular-se que estas não podem “proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade particular”, visto que cabe aos particulares, autorizar ou não, a sua afixação. O poder dos particulares, que o legislador concedeu para defesa da sua propriedade privada, não pode ser sub-rogado na administração autár-

Fundamentação:

1. RELATÓRIO

a) A Câmara Municipal de Vila do Conde (CMVC), através do seu Exmo. Presidente, dirigiu-se à Comissão Nacional de Eleições, por *fax* de 19 de Julho do corrente ano, dando conta da sua decisão de mandar retirar pendões ilegalmente afixados em várias zonas, alegadamente históricas e protegidas, daquela cidade;

b) De acordo com o despacho proferido pelo vereador competente e submetido à superior consideração do presidente da supracitada edilidade, os pendões, colocados na Praça da República, na Avenida José Régio e na Rua 25 de Abril, afectam negativamente “a estética urbana”, “a qualidade urbanística, paisagística e ambiental” dos locais em causa e o “património arquitectónico”, constituem, nos casos em que se encontram nos postes de iluminação, “factor de perturbação da atenção dos condutores” e degradam intoleravelmente a “imagem da cidade”, ainda para mais em “época de veraneio e de importantes eventos públicos”;

c) Ainda segundo o mesmo despacho, os locais em que se encontram afixados tais meios de propaganda gráfica enquadram-se em zonas protegidas ao abrigo do Regulamento do Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara e outra legislação que fixou a zona especial de protecção da Igreja Matriz e Convento de Santa Clara, “imóveis classificados como monumentos nacionais”;

d) Notificada para o efeito, a CMVC enviou cópia do referido regulamento municipal, do qual resulta inequivocamente estarem integrados em zona antiga ou constituírem monumentos nacionais, entre outros edifícios e locais, a Praça da República, a Igreja Matriz e o Convento de Santa Clara.

2. MATÉRIA DE DIREITO

As questões objecto da exposição da CMVC serão objecto de análise separada, em consonância com vários pareceres e deliberações que a CNE tem emitido sobre a propaganda gráfica.

2.1 - A competência da CNE

No que toca à competência da CNE para se pronunciar sobre a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, cabe-lhe, como prescrevem as alíneas b) e d) do artigo 5º da Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todas as operações eleitorais e a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

Dir-se-á, fugindo a uma interpretação meramente literal e redutora da lei e apelando à *mens legislatoris* subjacente ao conjunto das normas jurídicas aplicáveis, que os poderes fiscalizadores da Comissão não se circunscrevem ao período da campanha eleitoral, já que o novo regime da afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, incluindo as de natureza política, foi estabelecido pela Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, em termos bem mais amplos do que os que estão previstos nas leis

eleitorais e resultam dos referidos preceitos da Lei n.º 71/78, assim se alargando a liberdade do exercício das actividades de propaganda (sem deixar, contudo, de a sujeitar à observância de certos requisitos) a todo e qualquer momento.

Deve, assim, entender-se, salvo melhor opinião, que, apontando embora, à primeira vista, para a limitação da competência fiscalizadora da CNE à campanha, tais normas, todas elas anteriores à referida Lei n.º 97/88, devem ser objecto de interpretação actualista compatível com o actual quadro constitucional e legal, concluindo-se, pela conjugação com as disposições pertinentes da mesma lei, que os poderes de fiscalização da CNE em matéria de liberdade de propaganda se iniciam pelo menos com o desencadear formal do processo através da marcação da eleição por via de decreto presidencial (publicado, no presente processo eleitoral, em 21 de Junho). Se assim não fosse, esbarraríamos num incontornável “vazio de poder” no zelo e vigilância do cumprimento dos supracitados princípios fora dos períodos de campanha eleitoral.

Estamos, pois, em crer que não esteve no espírito do legislador alargar a liberdade de propaganda, em obediência aos comandos constitucionais dos artigos 18.º e 37.º, sem se permitir, ao mesmo tempo, que para lá da campanha eleitoral os atropelos à referida liberdade, quer por parte das autoridades administrativas, quer pelos próprios promotores das acções de propaganda, fossem devida e eficazmente controlados por um órgão público independente. Daí que as atribuições de natureza fiscalizadora da CNE abranjam o processo eleitoral desde o seu início, como, aliás, tem sido pacificamente propugnado pelo Tribunal Constitucional (cfr., por todos, o Acórdão do TC n.º 605/89, *in DR*, 2ª Série, de 2 de Maio de 1990).

Em todo o caso, a competência da CNE para deliberar, oficiosamente ou mediante queixa, sobre a propaganda gráfica não pode nem deve ser confundida, como aparentemente parece deduzir o peticionante, com a competência para mandar remover os meios de propaganda que estejam inscritos ou afixados em violação da lei, a respeito da qual dúvidas não subsistem de que os executivos municipais, designadamente ao abrigo do artigo 6.º, n.º 2, da aludida Lei n.º 97/88, gozam do poder de mandar retirar, supletivamente, a propaganda colocada em violação da lei. Uma e outra são perfeitamente distintas e inseparáveis, mas compatíveis.

Às câmaras municipais incumbe mandar remover, mas sempre seguindo o procedimento legal, os meios propagandísticos cuja afixação ou inscrição considere violar a lei.

A CNE, à qual, obviamente, não assiste esse direito, exerce as suas atribuições noutra perspectiva: pode e deve emitir opinião e deliberar, com força vinculativa, quando seja chamada a pronunciar-se sobre matéria dessa natureza, quando seja apresentada queixa por remoção ilegal de propaganda ou quando disso tome conhecimento próprio, cabendo recurso contencioso para o Tribunal Constitucional (TC) dos actos administrativos definitivos e executórios que pratique.

ASSUNTO: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (pendões)

Continuação da apreciação dos factos tema da deliberação anterior
Usurpação de poderes

Sessão de 12.09.1995 - AR/95

Deliberação:

Foi apresentado pela Câmara Municipal de Vila do Conde, por ofício de 7 de Setembro, o pedido de reapreciação da deliberação da Comissão Nacional de Eleições de 5 de Setembro do corrente ano, acompanhada dos documentos referentes ao recurso que interpõe para o Tribunal Constitucional.(...)

Relatório:

a) Efectuadas todas as diligências que se entenderam adequadas, designadamente oficiando-se ao IPPAR para saber da existência legal ou não do centro histórico de Vila do Conde, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) deliberou, na sua reunião plenária de 5 de Setembro de 1995, mandar repor os meios de propaganda retirados, tendo em conta que, não existindo oficialmente, conforme informação prestada por aquele organismo, qualquer centro histórico na cidade, a remoção camarária carecia de fundamento e era, pois, ilegal;

b) Inconformada com a referida deliberação da CNE, a Câmara Municipal de Vila do Conde (CMVC) solicitou, por ofício de 7 de Setembro, a reapreciação da questão, considerando, em síntese, que, mesmo não atendendo à existência legal do centro histórico, os locais onde se encontrava a propaganda eleitoral removida inseriam-se em zonas de protecção de monumentos nacionais;

c) Da mesma deliberação da CNE interpôs a CMVC recurso para o TC, à luz de cuja fundamentação será elaborado o presente parecer.

2. MATÉRIA DE DIREITO

Dando-se por reproduzidas as considerações jurídicas do parecer aprovado na reunião plenária da CNE que teve lugar em 26 de Julho, dir-se-á ainda o seguinte:

2.1 - Quanto à competência da CNE na matéria em apreço

Reitera-se, a este respeito, o que ficou explanado no parecer supramencionado, reafirmando-se que, contrariando a interpretação redutora e restritiva da alínea d) do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, entre outros preceitos das leis eleitorais, a jurisprudência do Tribunal Constitucional é uniforme no sentido de que a compe-

ASSUNTO: Queixa da Coligação «Lisboa Cidade» contra a Câmara Municipal de Lisboa sobre remoção de propaganda eleitoral

Realização de propaganda eleitoral
Momento anterior ao período eleitoral

Sessão de 23.09.1997 - AL/97

Deliberação:

1. Não tem a Comissão Nacional de Eleições, neste momento, competência legal para averiguar, responsabilizar ou ordenar procedimentos na matéria sobre que foi pedido parecer, uma vez que os factos alegados tiveram lugar antes da data de publicação do decreto a marcar a eleição, mas, não obstante, tal não impede que a Comissão se pronuncie, a título meramente consultivo, considerando as suas responsabilidades de órgão independente da administração eleitoral.

(...)

Fundamentação:

A Candidatura “Lisboa Cidade” colocou a esta Comissão (CNE) a questão sobre a legalidade da remoção de dois painéis de propaganda eleitoral a ela pertencentes e colocados, um na Rua Maria Pia e, outro na Avenida da República.

A Câmara Municipal de Lisboa (CML) foi ouvida sobre os factos denunciados.

Foram os seguintes os factos que resultaram como assentes:

a) Em 21 de Maio o Partido Social Democrata (PSD) comunicou à CML quais os locais onde pretendia afixar os seus *placards* de propaganda política.

b) Posteriormente, foi removido um desses painéis, localizado na Meia Laranja - Rua Maria Pia.

c) A remoção foi feita com os fundamentos de que “provoca alguns problemas de execução” da empreitada de “Remodelação da Meia Laranja” no âmbito do Plano de Acção do Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso.

d) No local do painel referido em b) foi colocado um outro pertencente à CML de aviso daquelas obras de “Remodelação da Meia Laranja”, com alusão ao FEDER, e ao seu financiamento.

e) Um outro painel, colocado na Av. da República, na praça de Entrecampos, foi ordenado, à Direcção do PSD, retirar.

f) A fundamentação da ordem de remoção deste painel consistiu na interferência deste no normal decorrer dos trabalhos da empreitada de Ajardinamento da Av. República/Zona fronteira à Feira Popular”, assim como na necessidade de colocação do usual painel de divulgação da empreitada.

g) No local do painel referido em e) foi colocado ou outro pertencente à CML identificando a obra, o período da sua realização e com os dizeres: “*a criar bom ambiente*”.

Não ficou assente se:

- I) os painéis são propriedade do partido ou de empresa autónoma,
- II) foi a remoção dos painéis solicitada a esta empresa autónoma,
- III) a remoção do *placard* colocado na Rua Maria Pia/Meia Laranja foi realizada pela CML ou pela empresa autónoma.

Questão Prévia:

Importa analisar, antes de mais, a competência da CNE para se pronunciar, neste momento, sobre a matéria em apreço.

É que, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e d) da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, compete à CNE assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todas as operações eleitorais e a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais.

À primeira vista, parece não caber à Comissão competência para apreciar o conflito, uma vez que, numa interpretação literal e redutora da lei, os poderes fiscalizadores deste órgão se limitariam ao período da campanha eleitoral.

Acontece, porém, que as campanhas eleitorais não mais se circunscrevem, como de algum modo sucedia ao tempo da publicação das leis eleitorais, aos 13, 11 ou 10 dias que antecedem o dia da realização do acto eleitoral.

Aliás, é público e notório que as máquinas partidárias se começam a “preparar” com uma antecedência cada vez maior para as eleições, fazendo divulgar toda a sorte de notícias, desde a escolha dos futuros candidatos às eventuais alianças políticas, lançando mão não só dos órgãos de comunicação social mas de verdadeiras campanhas de propaganda política.

Encaixando-se nessa realidade, a Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, que veio fixar o regime de afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, incluindo as de natureza política, alargou, em termos amplos, a liberdade do exercício das actividades de propaganda, permitido-a a todo o tempo, sem deixar, contudo, de a sujeitar ao preenchimento de certos requisitos.

Nesse sentido também se pronunciou o Tribunal Constitucional que, no Acórdão n.º 605/89, refere que as competências da CNE são exercidas «não apenas quanto ao acto eleitoral em si mas de forma abrangente de modo a incidir também sobre a regularidade e a validade dos actos praticados no decurso do processo eleitoral».

Decorrência desta realidade é igualmente o facto de os partidos políticos ao prestarem contas da campanha eleitoral à Comissão, fazerem junção de inúmeros documentos de despesa referentes a actividades políticas visando a eleição, datados de muitos meses de antecedência em relação a esta.

Tendo presente este quadro, conjugando a jurisprudência e doutrina existentes e fazendo uma interpretação actualista da legislação em vigor neste domínio, a Comis-

ASSUNTO: Contra-ordenação relativa a publicidade comercial ilícita cometida pela empresa de publicidade PLACA no âmbito da efectivação do Referendo Nacional de 28.06.98 (Processo n.º 4/RN-28.06.98/PUB)

Referendo nacional
Utilização de meios de publicidade comercial
Ilícito de mera ordenação social
Poderes de apreensão de material em contravenção

Sessão de 09.07.1998 - RN/28.06.98

Deliberação:

A Comissão, face aos elementos constantes dos autos, aprova o parecer que está junto. (...)

Fundamentação:

OS FACTOS

Em dezasseis de Junho de mil novecentos e noventa e oito deu entrada nos Serviços da Comissão Nacional de Eleições uma queixa apresentada pelo Grupo “Sim pela Tolerância” contra a empresa PLACA com o seguinte teor:

“(…) Qualquer itinerário aleatório pelas ruas de Lisboa revela-nos o aparecimento de profusa publicidade colocada em quiosques cujos espaços comerciais de publicidade estão concessionados a uma empresa e até mesmo o recurso a pequenos placares de publicidade da empresa PLACA, ambos afectos a movimentos defensores do Não no referendo de 28 de Junho próximo.

Face a este profuso recurso à publicidade comercial, inserida em diversos espaços concessionados a empresas comerciais, em que são efectuados inequívocos apelos ao Não e subscritos por um slogan “Agarra a Vida”, não correspondem formalmente a nenhum movimento registado na CNE para a presente campanha. (...)”

Está em causa a utilização de meios de publicidade comercial, na cidade de Lisboa, para fins de afixação de cartazes de propaganda política relativos à realização do Referendo Nacional de 28 de Junho do corrente ano.

Por se tratar de violação ao disposto no artigo 53.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, foi instaurado processo de contra-ordenação com vista à aplicação da sanção prescrita no artigo 227.º do mesmo diploma.

Posteriormente, o queixoso vem comunicar à Comissão “a subsistência de muitos suportes de campanha na rede comercial, afectos a movimentos defensores do Não”, não obstante, a deliberação da CNE de dar início ao processo de contra-ordenação levantado à empresa “Placa” e, concomitantemente, ter-lhe solicitado a retirada imediata dos cartazes em causa.

Em face disso, a Comissão deliberou, na reunião plenária de 23.06.98, ordenar a apreensão do material afixado em contravenção com a Lei Orgânica do Regime do Referendo e que ainda não tinha sido retirado pela empresa responsável, solicitando para tal o auxílio da Câmaras Municipais de Lisboa e de Loures. Da referida decisão, foi notificada, apenas, a empresa de publicidade porque se desconhecia qual a entidade promotora da aludida propaganda política. (...)

O DIREITO

I) Entidade competente para o processamento da contra-ordenação e a aplicação da coima.

É da competência da Comissão Nacional de Eleições a aplicação das coimas de contra-ordenações relacionadas com a efectivação de referendo cometidas por empresas de publicidade, nos termos do artigo 224.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril, depois de instaurado o competente processo de contra-ordenação.

Da decisão da Comissão cabe recurso para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça.

Nos termos do artigo 54.º, n.º3, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, a Comissão Nacional de Eleições pode confiar a investigação e instrução, no todo ou em parte, às autoridades policiais, bem como solicitar o auxílio de outras entidades ou serviços públicos.

II)

(...)

III) Apreensão do material em contravenção

Nos termos do artigo 48.º-A do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, podem ser provisoriamente apreendidos pelas autoridades administrativas competentes os objectos que serviram para a prática de uma contra-ordenação.

Tendo a Comissão conhecimento de que subsistam *placards* de publicidade comercial com propaganda política, pode ordenar a apreensão dos mesmos, devendo, para tanto, notificar da decisão a empresa titular do direito afectado pela apreensão, conforme o disposto no artigo 83.º do mesmo diploma. (...)

Observações:

No respeitante à competência a Comissão reiterou a presente deliberação nos processos de contra-ordenação n.ºs 1, que teve como arguida a Zona Verde; 2, que teve como arguida a Cemusa e 3, que teve como arguida a JCDecaux (Sessão de 09.07.98 - RN/28.06.98).

E ainda nos processos de contra-ordenação n.ºs 1, que teve como arguida a Red Portuguesa e 2, que teve como arguida a empresa Placa (Sessão de 05.11.98 - RN/08.11.98).

ASSUNTO: Pedido de parecer da RDP sobre a suspensão do direito de antena anualReferendo nacional
Direito de antena anual

Sessão de 05.05.1998 - RN/28.06.98

Deliberação:

1. Embora a matéria respeitante ao direito de antena regulado pela lei que rege a actividade de radiodifusão não seja, em princípio da competência da Comissão Nacional de Eleições, esta poderá intervir a título informativo somente no que respeita às consequências no âmbito eleitoral e de referendo. (...)

Fundamentação:

A RADIODIFUSÃO PORTUGUESA, SA. dirigiu à Comissão Nacional de Eleições pedido de parecer que esclarecesse se há lugar a suspensão do direito de antena anual, previsto na Lei n.º 87/88, de 30 de Julho, no período que antecede a campanha para o referendo.

DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A matéria que é objecto de dúvidas por parte da RDP - direito de antena no serviço público de radiodifusão - é fiscalizada pela Alta Autoridade para a Comunicação Social.

No entanto, não se pode olvidar que as normas reguladoras da matéria em questão são susceptíveis de gerar, no período que se aproxima, consequências no âmbito do processo referendário. Neste processo incumbe à Comissão Nacional de Eleições salvaguardar a igualdade de tratamento dos cidadãos e dos intervenientes (artigo 252.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril).

Assim, por causa dos efeitos normativos é legítima a presente intervenção opinativa da CNE.

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Proc. 5/RN – 28.06.98/HTA – TVI relativo a comunicação extemporânea dos horários de emissão dos tempos de antena pela TVI.Referendo nacional
Tempos de antena para campanha eleitoral
Comunicação dos horários de emissão
Ilícito de mera ordenação social

Sessão de 09.07.1998 – RN/28.06.98

Deliberação:

Julga-se o Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa autor da contra-ordenação prevista no art.º 8.º e punida nos termos do art.º 14.º c) da Lei n.º 31/91, com referência aos art.ºs 9.º n.º 2 e 18.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 433/82.

Tendo-se em consideração todas as circunstâncias da infracção aplica-se a coima de 1.000.000\$00. (...)

Fundamentação:

Nos dias 24 e 25 de Setembro de 1995, foi verificado por esta Comissão que o Professor Doutor Marcelo Nuno Duarte Rebelo de Sousa, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, residente na Rua Conde Ferreira, n.º 168, 2750 Cascais, na Estação Emissora TSF, num programa semanal que apresenta, produziu as afirmações transcritas no documento de fls. 4 a 12.

Por violação ao disposto no art.º 8.º da Lei n.º 31/91 foi instaurado este processo, com vista à aplicação da sanção prescrita no seu art.º 14.º.

Está junta a gravação das afirmações e comentários proferidos, bem como a transcrição escrita de algumas partes, consideradas as mais relevantes.

Notificado, nos termos do art.º 50.º do Dec-Lei n.º 433/82, de 27-10, veio apresentar a sua resposta escrita, em que, em resumo, conclui:

(...) e) - Finalmente, porque não é a CNE a autoridade competente para aplicar a coima, já que apenas tem poderes de inspecção e não sancionatórios. Aliás, como anteriormente foi entendido pelo então Presidente desta Comissão, baseado em Parecer emitido pelo Professor Jorge Miranda.

Cumprе decidir:

I - a) - Começando pela questão da competência desta Comissão para aplicação das coimas neste caso, tem de referir-se que, efectivamente, o art.º 9.º da Lei n.º 31/91 apenas refere que “à Comissão Nacional de Eleições cabe a fiscalização do cumprimento do disposto no artigo anterior”.

Perante as dúvidas que esta disposição legal poderia suscitar, pediu esta Comissão pareceres a juristas de reconhecido mérito, a saber os Professores Doutores Jorge Miranda e Freitas do Amaral.

No parecer, com data de 6 de Janeiro de 1992, elaborado pelo primeiro dos referidos professores, conhecido e insigne constitucionalista, conclui-se:

“Resumindo e concluindo:

a) Não obstante o disposto no art.º 9.º, n.º 2 da Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, a Comissão Nacional de Eleições não tem competência para aplicar as coimas correspondentes às contra-ordena-

ções previstas no art.º 14º - não a recebe desta Lei e, portanto, não a pode invocar, por isso não permitirem os princípios do Estado de Direito democrático;

b) Não estando cominada no art.º 14.º, n.º 1, alínea c), a publicação, a difusão, o comentário ou a análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião, directa ou indirectamente relacionado com o acto eleitoral ou referendário, no próprio dia deste acto, até ao encerramento das urnas, tão pouco se torna possível - também por decorrência do Estado de Direito democrático - qualificar tal facto como contra-ordenação punível com coima;

c) A Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, mostra-se nestes aspectos basilares (e, porventura, noutros) carecida de urgente aperfeiçoamento, a que, no entanto, só o legislador poderá obviar;

d) “De jure constituendo” a melhor solução seria a atribuição de coimas, por violação dessa Lei, à Comissão Nacional de Eleições com possibilidade de recurso para a secção criminal do Supremo Tribunal de Justiça.”

As ilações do parecer, datado de 28 de Janeiro de 1993, do segundo dos referidos professores, reputado administrativista, em colaboração com Rui Medeiros, são as seguintes:

“De tudo o que antecede extraímos as seguintes conclusões:

a) A Comissão Nacional de Eleições, autoridade que fiscaliza o cumprimento da regra que proíbe, nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo e até ao encerramento das urnas, a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral ou referendatário, é o órgão competente para aplicar as coimas previstas na alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 31/91;

b) A competência da Comissão Nacional de Eleições para aplicar, em primeira instância, as coimas não viola o princípio da atribuição aos tribunais da função jurisdicional;

c) As infracções praticadas no exercício da liberdade de expressão e informação só ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal e só têm de ser apreciadas pelos tribunais judiciais nos casos em que a sanção aplicável implique a privação ou a restrição do exercício da liberdade de expressão e informação. O n.º 3 do artigo 37.º da Constituição não impede, portanto, que, em caso de publicação ou difusão de sondagens em período eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições aplique as coimas previstas na Lei n.º 31/91.”

A propósito desta matéria, também o Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros emitiu, em 26 de Abril de 1993, um parecer, remetido à Comissão Nacional de Eleições, a 11 de Maio do mesmo ano, através do Exmo. Chefe do Gabinete do Ministro Adjunto da Presidência do Conselho de Ministros, do qual se transcrevem as seguintes conclusões:

“13. Concluindo pela competência da Comissão Nacional de Eleições para a aplicação das coimas referentes à violação da norma do art.º 8.º da Lei n.º 31/91, de 20 Julho, não interessa discutir quem seria, para os efeitos do disposto no n.º 2 do art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, o membro do Governo responsável pela tutela dos interesses que aquela contra-ordenação visa defender ou promover.

Ainda assim não gostaríamos de terminar este parecer sem deixar duas notas sobre o assunto, até porque é essa a questão directamente colocada pelo Excelentíssimo Consulente.

A primeira é a de que concordamos com a informação do Gabinete de Sua Excelência o Senhor Ministro Adjunto quando conclui que o n.º 2 do art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, não se refere ao membro do Governo que tutela o sector a que pertence a entidade que praticar a contra-ordenação. Com efeito, no silêncio da lei, competente para a aplicação de certa e determinada coima é, nos termos da referida disposição legal, o serviço designado pelo membro do Governo responsável pela tutela dos interesses que a contra-ordenação visa defender ou promover.

Não estaria pois em causa, no caso vertente, a tutela da comunicação social mas antes a tutela da regularidade do processo eleitoral.

O envio do ofício contendo cópia da deliberação de 9 de Fevereiro de 1993 da CNE a Sua Excelência o Senhor Ministro Adjunto só pode ser entendido, afinal, como resultado de uma deficiente e errada interpretação do disposto naquele n.º 2 do art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 433/82, pois não cremos que a CNE considerasse aquele membro do Governo como exercendo tutela sobre a própria Comissão Nacional de Eleições...

A segunda nota é referente à conclusão da informação de que não parece que, na hipótese vertente, se prefigure membro do Governo responsável pela tutela dos interesses relativos à regularidade do processo eleitoral, interesses que a contra-ordenação prevista no art.º 8.º e na alínea c) do n.º 1 do art.º 14.º da Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, visa defender e promover.

Não podemos concordar com esta conclusão.

Entre as atribuições do Ministério da Administração Interna encontra-se a de “assegurar as medidas necessárias à organização e execução dos processos eleitorais” (cfr. art.º 1.º e alínea j) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 55/87, de 31 de Janeiro). Ora, para que a execução do processo eleitoral se processe de acordo com todas as exigências legais é imprescindível, acima de tudo, que este departamento governamental exerça a tutela sobre a administração eleitoral, nomeadamente a regularidade do próprio processo eleitoral.”

b) - Ora, apesar da posição assumida pelo Professor Jorge Miranda e do extraordinário mérito do seu estudo, não podemos concordar com a posição que adopta.

Em primeiro lugar, porque o art.º 34.º estatui expressamente “que a competência em razão da matéria pertencerá às autoridades determinadas pela lei que prevê e sanciona as contra-ordenações”. Neste caso, a única autoridade administrativa determinada pela Lei n.º 31/91 é a Comissão Nacional de Eleições, por força do seu art.º 9.º.

Em segundo lugar, porque é princípio de interpretação, aliás expresso no art.º 9.º, n.º 3, do Código Civil, que “o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”. Ora, neste caso, não será mais acertado entender-se que a atribuição da competência a esta Comissão para fiscalizar o cumprimento do art.º 8.º quer precisamente significar que a ela compete o processamento e a aplicação da coima, do que concluir-se que o legislador esteve a prever uma conduta ilícita, a estatuir sanções para essa conduta, mas que não quis que elas fossem aplicadas, por não determinar, de forma expressa, a entidade para esse efeito? Quer dizer: será razoável presumir-se que o legislador esteve a brincar, a prever um ilícito e a fixar a sua punição, mas que não quis que

que se exige numa campanha eleitoral minimamente séria porquanto se sente prejudicado pela publicação *daquilo que, sendo apresentado como uma sondagem, é, uma operação de propaganda de uma candidatura concorrente.*

Para tanto alegou que a mencionada sondagem, mercê de falta de rigor técnico e científico, prefigura claramente um caso de orientação politico-partidária do eleitorado.

O jornal diário “Correio do Minho”, que deu à estampa a referida sondagem, foi notificado para se pronunciar e simultaneamente remeter um exemplar da edição, objecto de queixa, tendo em resposta enviado, apenas, um fax acompanhado de cópia das páginas 16 e 17, da edição em causa.

DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

A fiscalização, em matéria de publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião, cabe, nos termos da Lei n.º 31/91, de 20 de Julho, a duas entidades: à Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) e à Comissão Nacional de Eleições (CNE).

À AACS compete verificar as condições de realização das sondagens e inquéritos de opinião e o rigor e objectividade na publicação dos seus resultados (sublinhado meu) (cfr. art.º 9.º n.º1).

À CNE cabe a fiscalização do cumprimento da proibição de publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral (cfr. art.ºs 8.º e 9.º n.º 2).

(...)

OS FACTOS

A páginas 16 e sob o título “Vilaverdenses inclinam-se para Martinho Gonçalves” passa a jornal “Correio do Minho”, com base numa série de quadros que traduzem os resultados da sondagem por aquele solicitada à DOMP - Desenvolvimento Organizacional Marketing e Publicidade - a transcrever, quase que literalmente, os resultados dessa sondagem, cujo objecto não se limitava a perscrutar a intenção de voto dos inquiridos para a eleição da câmara, antes extravasava para muitos outros temas como o da criação de uma polícia municipal, da acção social da autarquia, da actividade da câmara, do abastecimento de água, do saneamento e rede de esgotos, da recolha de lixo etc...

Na página 17 para além da publicação da ficha técnica e da indicação pormenorizada sobre a composição da amostra, há a ressaltar um outro quadro, alusivo à pergunta sobre “Quem vai ganhar”, bem como em coluna, as declarações proferidas por quatro dos cinco candidatos à C.M. de Vila Verde acerca dos resultados da sondagem.

Em parte nenhuma desta publicação são emitidos juízos de valor nem se fazem quaisquer comentários.

Peca o jornal, quando muito, por não ter ouvido um dos candidatos, que no caso em apreço é o da FER, o que talvez se deva ao enorme distanciamento que mantém

Deliberação:

Esgrimidos todos os argumentos na procura da interpretação a dar ao comando insito no n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, sobre o financiamento das campanhas eleitorais, nomeadamente quanto ao alcance da expressão “resultados eleitorais”, o plenário da Comissão votou favoravelmente o parecer elaborado pelo gabinete jurídico que passará a integrar a presente acta. Pelos fundamentos expostos no mesmo, o entendimento maioritário da Comissão foi no sentido de atribuir à expressão “resultados eleitorais obtidos” o significado de “mandatos” obtidos. De acordo, porém, com as sugestões apresentadas por esses membros, o Senhor Presidente deu orientações ao Gabinete Jurídico no sentido de se aprofundar o ponto n.º 8 e, em consonância com as considerações gerais do parecer se formular uma conclusão final sobre a interpretação da Comissão Nacional de Eleições.

Assim, deve no ponto 8 ser acentuado o prescrito no n.º 5 do atrás citado artigo 27.º na parte que refere dever considerar-se “para efeitos da parte final do número anterior, apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais directamente eleitos”, pretendendo o legislador reportar-se também aí ao número de mandatos. Na conclusão seria de frisar que a ambiguidade da expressão “resultados eleitorais obtidos” advém de ela conter uma dupla previsão, respeitante às eleições para a Assembleia da República e eleições para o Presidente da República na senda, aliás, do disposto no n.º 2 do já mencionado preceito.

Fundamentação:

Por ofício dirigido à Comissão Nacional de Eleições (doravante designada por CNE) e registado, com o n.º 857, em 10 de Maio do corrente ano, solicita Sua Exa o Presidente da Assembleia da República o parecer da CNE sobre o exacto sentido do segmento “*na proporção dos resultados eleitorais obtidos*” vertido no n.º 4, *in fine*, do artigo 27.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro.

Feita a leitura dos doutos pareceres entretanto sucessivamente elaborados sobre o assunto pelas Exmas. Senhoras. Directora de Serviços Administrativos e Financeiros e Secretária-Geral e pelo Exmo Senhor Auditor Jurídico da Assembleia da República (AR), com os quais, na essência, concordo, verifica-se que o que se pretende, em suma, é determinar se com a expressão “*resultados eleitorais*” o legislador pretendeu estabelecer que a fatia de 80% da subvenção atribuída aos partidos políticos que preencham as condições do n.º 2 do supramencionado preceito é distribuída, proporcionalmente, em função dos mandatos efectivamente conseguidos ou, pelo con-

trário, em função do número de votos recolhidos, sendo ainda pertinente averiguar se o deve ser porventura de acordo com um critério misto que conjugue ambos os factores (mandatos e votos).

Dando aqui por assentes os factos pertinentes e integralmente reproduzidas as considerações jurídicas tecidas em torno do assunto *sub judicio* nos pareceres e informações juntos aos autos, a presente informação centrar-se-á nos aspectos essenciais da questão, fugindo a tudo o que, já escrito, não se revista de importância adicional para dirimir o problema.

1) *A questão da competência da Comissão Nacional de Eleições*

1. Em finais de Março do corrente ano, foi solicitado pela Exma. Senhora Secretária-Geral da AR que a CNE emitisse parecer a respeito da interpretação do artigo 27º da referida Lei nº 72/93, tendo esta deliberado, na sua reunião plenária de 26 de Março do ano em curso, que não deveria dar parecer sobre a matéria em causa. A deliberação foi tomada por maioria, com os votos de vencido do Senhor Presidente e dos Senhores Doutores Orlando Vilela e Rita Marques Guedes.

2. Ao contrário do que então foi sustentado pela maioria dos membros presentes, entendo, em consonância, aliás, com a declaração de voto lavrada na acta pelo Senhor Presidente, que, ao abrigo do disposto nos artigos 116.º, n.º 3, alínea d), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 5.º, n.º 1, alíneas a), d) e h), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, a CNE dispõe de competência para se pronunciar, embora a título meramente consultivo, sobre a matéria controvertida, uma vez que:

a) A sua missão de “*esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais*” não se esgota nem se circunscreve aos períodos de duração dos processos eleitorais, sendo, pelo contrário, levada a cabo regular e permanentemente, como de facto acontece com cada vez maior frequência fora dos períodos eleitorais;

b) A incumbência do esclarecimento sobre os “*actos eleitorais*” envolve, logicamente, as questões a eles directamente ligadas, incluindo as que extravasam, em termos temporais, do termo do processo eleitoral com a publicação oficial dos resultados (se assim não fosse, não teria sentido, por exemplo, a atribuição à CNE de poderes para apreciar a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas das campanhas eleitorais apresentadas pelas candidaturas, “prolongando” as suas competências para além do processo eleitoral);

c) Se lhe cabe apreciar as contas das campanhas eleitorais prestadas pelos partidos que concorreram ao sufrágio (cfr. artigos 20.º a 26.º da Lei n.º 72/93), tem inteiro sentido que possa também emitir opinião, embora - repete-se - sem carácter vinculativo, a propósito de uma subvenção estatal conferida aos partidos para fazer face às suas despesas com a campanha (artigos 15º, nº 2, alínea a), e 27º do mesmo diploma legal) e, por isso, directamente relacionada com esta (atente-se, aliás, na inserção sistemática do preceito que concretiza a atribuição e repartição da comparticipação estatal colocado logo a seguir às disposições que regulam o controlo sucessivo pela CNE da legalidade

Deliberação:

Foi aprovado o parecer que segue.

Fundamentação:

O Senhor Presidente da Comissão Política da Secção de Cantanhede do PSD veio solicitar à Comissão Nacional de Eleições parecer jurídico sobre eventuais incompatibilidades que resultariam da candidatura ao cargo de Presidente da Câmara por parte de um cidadão que é, juntamente com familiares, sócio-gerente de quatro firmas denominadas respectivamente:

Sociedade Gestão de Participações Sociais (SGPS)

Empresa de Construção Civil e Obras Públicas

Indústria de Serração de Madeiras

Comércio de Mobiliário e Equipamento Hoteleiro

Pergunta-se, ainda, se poderão estas empresas ser adjudicatárias de obras ou fornecedoras de bens em que são intervenientes o Estado ou outras autarquias.

Questão prévia:

Em primeiro lugar, existe uma questão prévia que é a de saber se esta é uma matéria que cabe no âmbito das competências desta Comissão. Isto porque a questão colocada tem que ser vista sob dois aspectos: numa primeira fase, a da apresentação das candidaturas- inelegibilidade- e, numa segunda fase, a do exercício do cargo autárquico - incompatibilidade.

Em qualquer dos casos a resposta é indubitavelmente que não, por se tratar de matéria respeitante, num primeiro momento, à capacidade eleitoral passiva, sendo apreciada pelos tribunais comuns, quando da entrega das candidaturas, e pelo Tribunal Constitucional, em instância de recurso, e, num segundo momento, por se prender já com o exercício de cargo autárquico, devendo ser apreciada pela Direcção-Geral da Administração Autárquica.

Não se afigura, pois, que esta Comissão deva dar parecer sobre uma matéria que é ou da exclusiva competência dos tribunais ou da de outros órgãos da administração eleitoral, embora possa, perante o pedido formulado, contribuir para a clarificação de uma questão que assume significativa importância no acto eleitoral que se avizinha, informando o interessado sobre designadamente a jurisprudência constitucional existente sobre o assunto e a legislação aplicável.

Observações:

A CNE reiterou o sentido da presente deliberação nas sessões de 19.02.1991, 1.09.1992 (ALR/92), 7.05.1996 (AL/97), 12.11.1996 (AL/97), 25.11.1996 (AL/97), 17.06.1997 (AL/97)

ASSUNTO: Pedido de parecer solicitado pela Junta de Freguesia de Tunes sobre a possibilidade de um Presidente da Junta de freguesia exercer simultaneamente aquele cargo público e ser prestador de serviços

Inelegibilidade superveniente

Sessão de 05.05.1998

Deliberação:

1 - É da competência do Juíz da Comarca ou do Tribunal Administrativo de Círculo a que respeite o órgão a eleger declarar se o enquadramento nas inelegibilidades se verifica ou não.

2 - Nesta matéria à Comissão Nacional de Eleições cabem apenas competências informativas, que nunca serão vinculativas.

3 - Parece não se enquadrar nos casos de inelegibilidade previstos no artigo 4º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, a situação de um Presidente de Junta de Freguesia que mantém com a Câmara Municipal (que integra territorialmente aquela) um contrato de avença.

Fundamentação:

A Junta de Freguesia de Tunes solicitou à Comissão Nacional de Eleições parecer sobre a possibilidade de um Presidente de Junta de Freguesia exercer simultaneamente aquele cargo público e ser prestador de serviços, à sombra de um contrato de avença, à Câmara Municipal que integra territorialmente aquela freguesia.

COMPETÊNCIA DA CNE

A declaração das inelegibilidades e incompatibilidades relativas às candidaturas e mandatos autárquicos é da exclusiva competência do juiz de tribunal de comarca (artigos 20º, 21º e 22º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro) ou do tribunal administrativo de círculo (artigo 11.º, n.º1 da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto), consoante o facto determinante ocorra durante a apresentação das candidaturas ou após a tomada de posse do eleito.

Não cabe, portanto, à Comissão Nacional de Eleições a declaração de inelegibilidade ou de perda de mandato de um cidadão candidato ou eleito (cfr. Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro).

À Comissão Nacional de Eleições, porém, cabem importantes funções de informação e esclarecimento no que respeita ao acto eleitoral e seu procedimento, e incumbe-lhe salvaguardar a igualdade dos cidadãos perante a lei no que toca à eleição.

- Marcação de reunião da Comissão Eleitoral em horário inacessível para os delegados das listas.

Consta ainda do processo uma exposição apresentada pela lista E ao Sr Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas e um fax do Chefe de Gabinete Sr Secretário de Estado dirigido à Comissão Nacional de Eleições onde consta que o Senhor Ministro, sob proposta da Secretaria de Estado, havia ordenado a intervenção da Inspeção Diplomática e Consular e, se caso disso, da Polícia Judiciária;

A Comissão, por sua vez, solicitou informações ao Senhor Embaixador de Portugal em Berna em 7 de Abril p.p.

Questão prévia:

A apreciação da matéria de facto e a ponderação sobre o cumprimento dos dispositivos legais aplicáveis depende da aferição da competência da Comissão Nacional de Eleições que resultará necessariamente da articulação da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro - Lei da Comissão Nacional de Eleições - com a legislação aplicável à Eleição do Conselho das Comunidades Portuguesas - Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro e Portaria n.º 626-C/96, de 4 de Novembro.

No seu artigo 1.º n.º 3 estipula a referida Lei n.º 71/78 “*A Comissão Nacional de Eleições exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.*”

A sua lei constitutiva não comete assim à Comissão competência para fiscalizar ou dirimir qualquer conflito em eleição que não conste do n.º 3 do seu artigo 1.º.

Ora, o Conselho das Comunidades Portuguesas é “o órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e às comunidades portuguesas e representativo das organizações não governamentais de portugueses no estrangeiro, enquanto expressão de capacidade criativa e integradora e dado o seu particular relevo na manutenção, aprofundamento e desenvolvimento dos laços com Portugal, bem como dos elementos das comunidades que, não fazendo parte de qualquer dessas organizações, pretendam participar, directa ou indirectamente, na definição e no acompanhamento daquelas políticas.”

Por outro lado, do preâmbulo da Portaria n.º 626-C/96 consta o seguinte: “Considerando que o processo eleitoral para este órgão é completamente inovador em relação ao passado, que implicará uma mobilização do pessoal consular nunca antes ocorrida, que a informatização dos postos consulares não se encontra concluída, que o número de membros do Conselho a eleger por cada círculo é ainda encontrado através de disposição transitória - o art.º 24.º da Lei n.º 48/96, de 4 de Setembro -, importa regulamentar o processo relativo apenas à primeira eleição, que constitui assim regulamentação provisória.” e mais adiante no seu artigo 1.º “A presente portaria aplica-se exclusivamente ao processo relativo às primeiras eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas.”

Da análise da legislação aplicável a este tipo de eleição - Lei n° 48/96, de 4 de Setembro e Portaria n° 626-C/96, de 4 de Novembro- resulta que as competências vão sendo atribuídas a diversas entidades que não a Comissão Nacional de Eleições, leia-se, designadamente, “Embaixador de Portugal no respectivo círculo eleitoral”, “Cônsul” e “Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas”, não restando à Comissão Nacional de Eleições nem a qualquer outro órgão da administração eleitoral qualquer legitimidade de intervenção.

Analisada a questão da competência da Comissão Nacional de Eleições e muito embora pareça não ter este órgão legitimidade para intervir à semelhança do que faria em “(...) actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local (...)” não significa que esta Comissão não dê qualquer seguimento à questão colocada que, a ser verdade, não abona processos electivos que deveriam ocorrer com a maior transparência, de modo a salvaguardar os interesses das comunidades portuguesas no estrangeiro.

A este propósito, é de toda a oportunidade referir que não são raros os pedidos, por parte de várias entidades como sejam associações académicas, grupos associativos, etc, solicitando aos serviços jurídicos da Comissão apoio para resolução de questões eleitorais relacionadas com a interpretação dos seus próprios estatutos ou, não ausência destes, sobre questões pontuais, na sua maioria casos relacionados com a votação e o apuramento.

Naturalmente que sempre se disponibilizaram estes serviços a apoiar e esclarecer os cidadãos, na medida do possível e salvaguardando sempre a questão da competência do órgão.

Contudo, não se trata aqui de esclarecer sobre leis eleitorais ou difundir jurisprudência constitucional sobre a interpretação de questões meramente pontuais de um qualquer outro processo eleitoral. Trata-se, sim, de apreciar a legalidade de certos e determinados actos ocorridos ao longo de um processo eleitoral que se encontra especificamente regulamentado.

Para além do mais, o assunto é do conhecimento da Secretaria de Estado competente tendo já sido accionados por parte do Senhor Ministro dos Negócios Estrangeiros os mecanismos legais para apreciação dos eventuais ilícitos eleitorais alegados pelos queixosos.

Em conclusão:

Perante uma eleição cujo processo eleitoral decorre à luz de legislação específica e não existindo qualquer dispositivo legal que legitime a intervenção da Comissão Nacional de Eleições, parece falecer à CNE competência para intervir.

Todavia, considerando as suas responsabilidades de órgão independente da administração eleitoral; considerando as reclamações apresentadas;

ASSUNTO: Proposta de trabalho sobre a actuação da Comissão face ao próximo calendário eleitoral

Gabinete do Eleitor - Funcionamento
Órgãos de comunicação social - esclarecimento
Queixas - procedimentos
Pedidos de parecer - procedimentos

Sessão de 02.05.1995

Deliberação:

Foi por unanimidade dos membros presentes votado o memorando junto.

Fundamentação:

MEMORANDO

Com a aproximação de dois actos eleitorais de fundamental importância para a vida democrática do país, é de prever, pela elevada mobilização em que em ambos se envolverão as diversas forças políticas e os cidadãos, que a Comissão Nacional de Eleições se veja confrontada com um maior número de pedidos de esclarecimento, de pareceres e de queixas.

A CNE terá, assim, acrescidas responsabilidades no bom andamento dos processos eleitorais, pugnando, como sempre o fez, pela isenção, transparência e objectividade dos mesmos.

Através do leque de competências que a este órgão estão atribuídas, urge fiscalizar e disciplinar, em tempo útil, os actos em que venha a ser chamada a intervir, bem como quaisquer outros do seu conhecimento officioso, que constituam infracções. Em situação alguma a Comissão deverá eximir-se de elaborar recomendações ou tomar deliberações em matérias da sua alçada.

A experiência anterior tem revelado, contudo, algumas dificuldades na actuação atempada da Comissão, facto que esteve na origem, muitas das vezes, das deliberações proferidas carecerem de suficiente fundamentação jurídica.

Neste sentido, e sem olvidar o estatuto dos membros da Comissão, nomeadamente quanto ao aspecto da não obrigatoriedade de permanência a tempo inteiro, submeto à consideração do plenário as seguintes propostas de trabalho:

1. No campo do esclarecimento dos cidadãos, entidades públicas e partidos políticos, e sem prejuízo da eventual colaboração dos membros, deverá ser recriado, a exemplo do ocorrido em anteriores actos eleitorais, o GABINETE DO ELEITOR, cujo arranque coincidirá com o dia da publicação do decreto que marque a data das eleições, mantendo-se em funcionamento até à véspera das eleições. O dia das eleições é assegurado pelo plenário, coadjuvado pelo serviço de apoio.

O gabinete do eleitor, coordenado pelo secretário da Comissão, será constituído pelos técnicos juristas e documentalistas, conforme escala a acordar, com horário ininterrupto das 9.30 horas às 19.00 horas.

2. No tocante ao esclarecimento dos órgãos de comunicação social e conforme previsão regimental, competirá ao porta-voz da Comissão tomar as medidas que entender convenientes, com a salvaguarda de, no final de cada sessão, ser elaborada uma nota de redacção que conterà a síntese dos assuntos agendados e respectivas decisões.

Sempre que, pela acuidade do tema em causa, se afigure necessário, deverá ser enviada a fundamentação subjacente à deliberação aprovada em plenário.

3. Os processos relativos a queixas só poderão ser agendados para a sessão plenária, após obtenção de toda a documentação relevante para o apuramento da verdade dos factos e, em conformidade com as regras estabelecidas no procedimento administrativo, com o depoimento das partes interessadas.

Estas tarefas estarão cometidas, sob a orientação do secretário da CNE, ao gabinete jurídico.

Atendendo ao princípio da igualdade de tratamento das candidaturas e ao curto espaço de tempo em que se desenvolve o iter eleitoral e por forma a evitar situações de denegação de justiça, estabelecer-se-á em 48 horas o prazo de resposta às notificações a efectuar.

Acompanhado dos elementos imprescindíveis o processo será então levado ao conhecimento de todos os membros da Comissão, reunidos em plenário, sendo sorteado de entre eles um RELATOR, que ficará encarregado da fundamentação e proposta de deliberação dela decorrente, peças posteriormente sujeitas à aprovação do plenário.

Para tanto, o secretário destacará um jurista para assessorar o relator.

4. O agendamento dos pedidos de parecer, de carácter técnico, só será concretizado se estiverem devidamente informados pelo gabinete jurídico, à excepção daqueles que versem sobre matéria controversa.

Por fim uma nota sobre o conhecimento dos assuntos a submeter ao plenário.

É imprescindível que os membros da Comissão tenham prévio conhecimento das matérias constantes dos pontos da ordem do dia. Sugere-se que, por via telefónica, fax ou postal, seja enviado a cada membro até à véspera das sessões a agenda com o resumo dos vários pontos, sem prejuízo de virem a ser incluídos no próprio dia da reunião outros assuntos que, pela sua importância, tenham carácter urgente.

Observações:

Na sessão de 17.09.1991 (AR/91), a CNE solicitou ao Partido Renovador Democrático que alterasse a designação dada a um gabinete de esclarecimento criado por aquele partido, a fim de evitar confusão com o Gabinete de Eleitor da Comissão.

Deliberação:

Os membros da CNE podem abster-se numa votação de conteúdo deliberativo, mas já não o podem fazer quando a votação respeitar a funções de carácter consultivo.

Fundamentação:

A Comissão Nacional de Eleições foi criada em 1974. A sua criação prendeu-se com objectivos de disciplinar o acto eleitoral e “assegurar condições de igualdade entre as diferentes listas de candidatos”.⁽¹⁾

No legislador nasceram propósitos de “futuramente” lhe atribuir a natureza de “um autêntico tribunal eleitoral”.⁽²⁾

Porém, os Estatutos que agora regem este organismo puseram de lado essa intenção. Da CNE ficou determinantemente afastada a função jurisdicional.

Da análise da Lei n.º71/78, de 27 de Dezembro (LCNE), bem como da demais legislação que lhe é aplicável, resulta que a CNE é um “*órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, bem como no âmbito do instituto do referendo.*”⁽³⁾

A CNE é um órgão do Estado.⁽⁴⁾

Neste sentido, a CNE é um “*centro institucionalizado de poderes funcionais a exercer pelo indivíduo ou colégio de indivíduos que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a uma pessoa colectiva.*”⁽⁵⁾

E essa pessoa colectiva é o Estado. Portanto, os actos (jurídicos) da Comissão são imputáveis à pessoa colectiva Estado. A CNE - órgão - ao agir, age em nome do Estado, melhor dizendo: é o próprio Estado em acção.

A CNE não é um mero agente do Estado⁽⁶⁾, mas sim, na sua plenitude, um órgão. Órgão criado por mera via legislativa - e não constitucional -, mas que exerce funções de índole constitucional: assegurar o desenvolvimento normal do processo eleitoral. Daí que vulgarmente se lhe atribua a qualidade de órgão paraconstitucional. Ou órgão constitucional auxiliar⁽⁷⁾.

“Il y a, dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs; la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. (...) On appellera cette dernière la puissance de juger; et l'autre, simplement la puissance exécutrice de l'Etat.

Aussi, les princes qui ont voulu se rendre despotiques ont-ils toujours commencé par réunir em leur personne toutes les magistratures, et plusieurs rois d'Europe toutes les grandes charges de leur Etat.”⁽⁸⁾

Na procura duma actuação mais justa e equilibrada do Estado, e no combate ao despotismo, concluiu-se que as diferentes funções “*de l’Etat*” devem ser repartidas por diversos órgãos com titulares diferentes.

E a CNE, qual das funções do Estado prossegue? Terá uma função política? Será um órgão administrativo? Ou cumprirá funções jurisdicionais?

Esta última será de afastar imediatamente, tendo em conta os trabalhos preparatórios dos Estatutos da Comissão.

Assim, enquanto em 1976 o legislador era permeável a que a CNE exercesse uma função jurisdicional; em 1978 afasta completamente esse atributivo. Não lhe compete “*administrar a justiça em nome do povo*” (Art.º205.º CRP), mas antes “*assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos*” e “*a igualdade de oportunidades (...) das candidaturas*” no processo eleitoral. A vertente proeminente é, portanto, a de fiscalização daquele processo.

Não deixa, contudo, de ter aspectos de sintonia com o funcionamento dos tribunais. Veja-se a inamovibilidade e independência dos membros da Comissão (Art.º4.º da LCNE). E não se esqueçam as competências da CNE para aplicar coimas aos sujeitos que violarem as regras de emissão de tempos de antena (Art.º132.º da Lei n.º 14/79, de 6 de Maio), que não prestarem contas das campanhas eleitorais (Art.º26º da Lei n.º 72/93, 30 de Novembro) ou que praticarem infracções no âmbito do processo de referendo (Art.º215.º da Lei n.º 45/91, de 3 de Agosto) - tarefas essencialmente similares às de aplicação de multas pelos tribunais.

A CNE poderá, então, ser um órgão político? Ou será administrativo?

A função política desdobra-se, diz a doutrina ⁽⁹⁾, em “*pouvoir legislatif*” e função governativa. Aquela criará actos de natureza normativa. Esta criará actos de conteúdo não normativo, tomará decisões.

Difícil de distinguir será a função governativa da administrativa.

Ajuda-nos Rudolf Smend ⁽¹⁰⁾: “*Governo e administração constituem metades complementares da superfície total das funções do Estado, salvo a legislação e a justiça. Sob este ponto de vista, o governo constitui a parte desse âmbito que cai no sector da política, isto é, aquela parte em que o Estado determina e impõe a sua própria essência, ao passo que a administração constitui aquela parte em que o Estado serve outros fins ou se limita a criar instrumentos técnicos para o exercício das suas funções políticas.*”

Caberá à CNE funções de determinação, escolha, definição dos interesses da comunidade política a prosseguir, ou antes, as suas competências fundam-se numa actividade executiva de satisfação das necessidades concretas e colectivas? ⁽¹¹⁾

Para encontrar a resposta, cumpre analisar as competências da CNE, e também o seu modo de exercício. A CNE tem competências de esclarecimento acerca dos actos eleitorais. (Art.º5.º, n.º1, al. a) da LCNE) e de divulgação dos mesmos (Art.º5.º, n.º1, al. i) e Art.º6.º da LCNE, Art.º161.º da Lei n.º45/91 e Art.º31.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro). Estas competências fundam-se num dever cívico de elucidar “*sobre o significado das eleições para a vida do País, sobre o processo eleitoral e sobre o processo de votação*” ⁽¹²⁾

Na sua função de esclarecimento a CNE tem, juridicamente, larga margem de manobra. Pode optar, entre os vários meios, pelos que considere que melhor cumprem esse objectivo. Assim, é-lhe possível recorrer a panfletos, cartazes, folhetins, anúncios em publicações, edição de livros, *spots* publicitários, informações telefónicas, etc.

Parece estarmos, aqui, perante um poder livre ou discricionário⁽¹³⁾.

Há uma necessidade social definida (a *dúvida* ou a *ignorância*) e cabe à CNE satisfazê-la (esclarecendo) pelo procedimento que considere mais ajustado.

Para além das funções de esclarecimento e divulgação, a CNE intervém na organização de certos actos eleitorais. A saber,

- distribuição dos tempos de antena (Art.ºs 5.º, n.º1, al. f) LCNE);
- elaboração de mapa com número de deputados a eleger para a A.R. por cada círculo eleitoral (Art.º13, n.º4 Lei n.º14/79);
- envio de exemplar de actas de apuramento geral das eleições para a A.R., para verificação dos poderes dos deputados (Art.º120.º da Lei n.º17/79);
- nomeia os membros das mesas das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro, na insuficiência das propostas dos delegados das candidaturas, e lavra o alvará de nomeação dos membros designados para essa assembleia (Art.º15.º ns.º 3 e 6 do Decreto-Lei n.º95-C/76, de 30 de Janeiro)
- anuncia o dia e hora de reunião das assembleias de recolha e contagem de votos dos residentes no estrangeiro (Art.º11.º Decreto-Lei n.º95-C/76)
- eventual criação de assembleias de apuramento intermédio para o referendo (Art.º141.º da Lei n.º45/91);
- define a cor dos boletins de voto para o Parlamento Europeu, quando este sufrágio coincidir com outros actos eleitorais.

Para além de esclarecer, divulgar e intervir na organização de alguns actos eleitorais, à CNE compete assegurar o princípio da igualdade dos intervenientes no processo eleitoral. Tanto no que respeita aos cidadãos (Art.º5.º, n.º1, al. b) da LCNE), como no que concerne às candidaturas (Art.º5.º, n.º1, als.d), e), f) e g) da LCNE e Art.º59.º als.c) e d) da Lei n.º 14/79, e Art.ºs 40.º, 46.º, 50.º e 52.º da Lei n.º45/91 e Art.º12.º do Decreto-Lei n.º85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Estamos agora perante o cerne da Comissão. As competências de que agora se trata são o fundamento da existência deste órgão, e a luz que ilumina a interpretação das normas que regulam a sua actividade e composição.

É o exercício das competências a que poderemos chamar, embora impropriamente, de “justiça eleitoral” - em que se pretende que tanto os cidadãos eleitores como os candidatos sejam objecto de um tratamento justo e equitativo e lhes sejam proporcionadas condições concorrenciais de igualdade.

É, portanto, nas competências de “justiça eleitoral” que tem pleno significado os poderes atribuídos à CNE pelo Art.º 7.º da LCNE. Com este artigo compreende-se que a CNE não elabora só pareceres ou dá opiniões. Ela pode ir mais longe, e dar ordens ou instruções aos órgãos e agentes da Administração.

Mas os poderes vinculativos da CNE não têm origem somente neste artigo. A lei, ao atribuir competências para “assegurar a igualdade (...)”, dá, ao mesmo tempo, todo um conjunto de poderes necessários para prosseguir aquelas competências. São as competências implícitas - com naturalidade aceites pela doutrina⁽¹⁴⁾. Desta maneira pode, por exemplo, a CNE⁽¹⁵⁾ ordenar às candidaturas certas medidas, por forma a assegurar aquela igualdade.

O legislador já não parece ter atribuído - e essa tem sido a praxis desta Comissão - ao órgão em estudo o privilégio de execução prévia.⁽¹⁶⁾ O que significa que, depois de disciplinar ou definir uma situação concreta, a CNE não tem os poderes para proceder à sua execução coactiva.⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾

Não tendo poderes executivos, isso não implica a inexistência total de reacção. A lei prevê que a CNE, ao fiscalizar o comportamento dos intervenientes nas eleições, aplique, em algumas matérias, coimas aos infractores (Artº 132º da Lei nº 14/79, Artº 123º do Decreto-Lei nº 319-A/76, Artº 215º da Lei nº 45/91).

Fora os poderes para assegurar o princípio da igualdade, a Comissão realiza outros actos de “justiça eleitoral”. Veja-se que:

- fiscaliza o cumprimento do período de proibição da divulgação de sondagens e inquéritos de opinião. (Artº 9º nº 2 da Lei nº 31/91, de 20 de Julho).

- e decide as reclamações de recusa por parte dos meios de comunicação de publicarem textos com matéria ofensiva de pessoas ou instituições democráticas (Artº 9º, nº 1 do Decreto-Lei nº 85-D/75)

Por fim, à CNE cabe apreciar a regularidade das receitas e despesas das campanhas eleitorais e de referendo (Artº 5º, nº 1, al. h) da LCNE e Artº 66º da Lei nº 45/91).

Depois da enumeração das competências da Comissão é o momento para proceder a uma caracterização dogmática desses poderes.

Considerando que a CNE- é um órgão do Estado;- exerce os seus poderes apenas relativamente às operações eleitorais (e de referendo) e de recenseamento;- não estabelece os interesses colectivos que o Estado deve prosseguir - estes interesses e a sua organização encontram-se já definidos na lei, e a ela - e só a ela - deve a Comissão submeter-se;

- tem competências que têm por função a satisfação das necessidades colectivas, sejam elas a “justiça eleitoral”, o andamento do processo eleitoral, ou o direito à informação;

- na satisfação das necessidades colectivas, realiza uma actividade que se traduz em diversas prestações de serviços⁽¹⁹⁾;

- no âmbito dos seus poderes pode emitir pareceres e deliberações que são autênticas decisões com força vinculativa externa⁽²⁰⁾;

ela aparece integrada na função administrativa do Estado (pessoa colectiva pública) e não na função política ou legislativa. Mas, sim, subordinada a esta última.⁽²¹⁾

Do que resulta que a Comissão Nacional de Eleições é um órgão com “competência apenas administrativa, e especificamente de administração eleitoral.”⁽²²⁾

Mas questiona-se, agora, se a composição da CNE (Artº 2º da LCNE), em particular os membros designados pela Assembleia da República e pelos departamentos governamentais, põe em causa essa caracterização como órgão exclusivamente administrativo, para lhe atribuir uma vertente política.

Parece que a resposta terá de ser negativa. Porquanto,

A Assembleia da República designa cinco cidadãos de reconhecida idoneidade profissional e moral, e os departamentos governamentais deverão indicar técnicos. Indicia, esta caracterização, que se pretende atribuir aos membros um estatuto de isenção e independência. O que a lei faz expressamente no Artº 4º da LCNE: “*Os membros (...) são (...) independentes no exercício das suas funções*”.

Esta independência nem se põe em causa relativamente ao membro a designar pelo Conselho Superior de Magistratura - órgão que, por si, já é independente do poder político. Logo, também a designação por este efectuada não será movida por interesses políticos.

O estabelecido no nº 1 do Artº 4º da LCNE determina que o mandato dos membros da CNE não está sujeito a posterior “revogação” da designação. Nem a A.R., nem os Ministérios podem posteriormente fazer cessar os mandatos dos membros.

Neste sentido, os membros da CNE não estão neste órgão numa postura de representantes de um partido ou de um Ministério - não estão vinculados a uma ideologia ou submetidos a uma hierarquia⁽²³⁾, mas decidem sempre segundo a sua consciência (moral), numa postura isenta.

Do que se disse retira-se que foi intenção do legislador abarcar neste órgão independente um conjunto de diversas sensibilidades - sendo esta a forma encontrada pela lei de realizar “justiça”. Não se buscou uma justiça técnica, mas uma solução de confronto de sensibilidades, uma fusão de consciências que procura as soluções mais equitativas.

Podemos encontrar algum paralelismo com o tribunal de júri - embora este se integre na função jurisdicional. Também os jurados não são técnicos do direito, mas decidem segundo a sua sensibilidade como agentes da soberania popular. E é ponto assente que a sua actuação se caracteriza por ser independente face ao Poder.⁽²⁴⁾

Conclusão obrigatória é de afastar da CNE o eventual carácter político que se poderia alegar ter. Mas que, viu-se, não tem.

Repete-se, a Comissão Nacional de Eleições é um órgão do Estado exclusivamente integrado na função administrativa, mas não dependente do Governo - nem de qualquer outro órgão.⁽²⁵⁾

A fase seguinte consiste na procura de saber da aplicabilidade ou não do Código do Procedimento Administrativo⁽²⁶⁾ à actuação da CNE.

Pergunta-se, então, se a Comissão integra alguma das categorias do Artº 2º CPA.

Se, como se concluiu atrás, a CNE é um órgão do Estado que exerce funções administrativas, parece subsumir-se à alínea a) do nº 2 do Artigo em análise.⁽²⁷⁾

E tendo em consideração que a sua actividade é de gestão pública - *actividade da Administração dotada de prerrogativas especiais e de autoridade conferidos por lei para a prossecução do interesse público*⁽²⁸⁾ - à CNE aplicar-se-á o CPA quando estabeleça relações com os particulares (n.º1 do cit. Artigo). E ainda as disposições relativas à organização e à actividade administrativas, em todas as restantes actuações da CNE no domínio da gestão pública (n.º6, mesmo Artigo).

Há que ter em conta que a expressão “*estabeleçam relações com os particulares*” não pode ser entendido em sentido próprio e restritivo. Por particulares deve entender-se *administrados*, cabendo aqui os entes públicos que se dirijam à Comissão ou sejam objecto duma decisão do Plenário.⁽²⁹⁾

Não subsiste, assim, qualquer dúvida quanto à aplicabilidade do CPA à actuação (pública) da CNE.

E conseqüentemente à sujeição deste órgão às normas deste diploma sobre organização. (Art.º13.º do CPA)

A CNE é, sem sombra de dúvida, um órgão colegial - “*tem por titulares dois ou mais indivíduos designados para em reunião exprimirem a vontade da pessoa colectiva.*”⁽³⁰⁾

Logo, aplicam-se-lhe as normas da Secção II do Capítulo I da Parte II do CPA. Claro que esta aplicação far-se-á sempre tendo em atenção as normas da LCNE, que prevalecerão sobre as do CPA. Chegamos, finalmente, à questão que provocou o presente estudo.

É ou não permitida a abstenção aos membros da Comissão Nacional de Eleições?

Diz o Artigo 23º do CPA, que versa directamente sobre a matéria em causa, que “*No silêncio da lei, é proibida a abstenção aos membros dos órgãos colegiais consultivos que estejam presentes à reunião e não se encontrem impedidos de intervir.*”

Este normativo é resultado da alteração produzida pelo Decreto-Lei nº 6/96, e que foi no seguimento das opiniões doutrinárias de Fausto de Quadros.

Segundo aquele Professor a anterior redacção do Artigo 23º enfermava de inconstitucionalidade, por violar a Artº 119º, nº 3 da CRP.

Adiantava, ainda, que a abstenção não tem somente um sentido negativo ou de fuga, mas poderá consistir numa atitude positiva, em que o membro dum órgão colegial não pode votar a favor ou contra, pois não se identifica com qualquer dessas posições - tal voto forçado seria viciado no que respeita à autenticidade desse mesmo voto.⁽³¹⁾

Posto isto, e porque a redacção actual restringiu a anterior, que se referia genericamente a *órgão colegiais*, aplicando a regra da proibição de abstenções somente aos *órgãos colegiais consultivos*, pode concluir-se com segurança que aos órgãos colegiais deliberativos se não aplica o Artº 23º.

Esta norma, porém, não deverá ser objecto de interpretação directa e literal.

A referência a órgãos colegiais consultivos deve ser entendida como reportada às funções consultivas.

A verdade é que foi essa a solução da lei de autorização legislativa (Lei n.º 34/95, de 18 de Agosto), e deverá esta servir como meio de interpretação da “lei autorizada”, sob pena de inexistência da norma por inconstitucionalidade.

Além do mais parece ser esse o sentido mais curial, porquanto a *ratio* da proibição funda-se na obrigatoriedade de resposta a uma consulta. O legislador permite que um processo seja atrasado, por força de uma consulta, para que o órgão deliberativo se encontre melhor preparado para o exercício das suas funções. Não se pode, depois, permitir o atraso procedimental sem aquela preparação. Ora, não é distinto que a consulta seja feita a um órgão essencialmente consultivo ou a um órgão essencialmente deliberativo com funções consultivas. Interessa sim, que tenha funções consultivas. E no desempenho destas não pode haver abstenção dos seus membros. Só assim se cumpre a razão de ser do preceito.⁽³²⁾

Em conclusão,

Tudo leva ao parecer que os membros da CNE podem abster-se numa votação de conteúdo deliberativo, mas que já não o podem fazer quando a votação respeitar a funções de carácter consultivo.

Notas:

- ¹ Relatório do Projecto do Decreto Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, BMJ, n.º 241, pag.15.
- ² Relatório do Decreto-Lei n.º 93-B/76, de 29 de Janeiro.
- ³ Comissão Nacional de Eleições, “*Dicionário de Legislação Eleitoral*”, vol.I, 1995, pag. 98.
- ⁴ Freitas do Amaral, “*Curso de Direito Administrativo*”, vol.I, 1988, pag.216
- ⁵ Marcello Caetano, “*Manual de Direito Administrativo*”, vol I, 1984, pag.204.
- ⁶ ver def. em M.Caetano, “*Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*”, Tomo I, 1993, pag.183.
- ⁷ Esteves de Oliveira e outros, “*Código do Procedimento Administrativo Comentado*”, 1997, pag. 70, anot. ao art.º 2.º.
- ⁸ Montesquieu, “*De l'Ésprit des Lois*”, Seconde Partie, Livre XI, Chapitre VI, GF - Flammarion, 1979, p.294.
- ⁹ Jorge Miranda, “*Função, Órgãos e Actos do Estado*”, 1990, pag. 80 e ss.
- ¹⁰ cit. por Cristina Queiroz in “*Os Actos Políticos no Estado de Direito*”.
- ¹¹ ver M. Caetano, *ob. cit.*, vol.I, pag. 7.
- ¹² Artigo 62.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (Lei Eleitoral do Presidente da República) e Artigo 71.º da Lei n.º 14/79 de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República)
- ¹³ ver def. em Freitas do Amaral, *ob. cit.*, vol. II, pag. 110
- ¹⁴ Freitas do Amaral, *ob. cit.*, vol. I, pag. 612
- ¹⁵ No Acórdão n.º 605/89 do Tribunal Constitucional, este órgão de justiça aceitou

uma ordem da CNE dirigida a uma candidatura para suspender a distribuição de um manifesto de propaganda. Afirmou: «*Tal deliberação enquadra-se no âmbito de competência da Comissão Nacional de Eleições, à qual cabe actuar positivamente evitando situações que, em seu critério, ofendam ou possam ofender a regularidade do processo eleitoral.*».

As atribuições legais de competências à CNE suscitam incertezas, como se demonstra pelos constantes votos de vencido nas deliberações do TC, que só posterior alteração legislativa pode colmatar.

¹⁶ ver def. em Freitas do Amaral, *ob. cit.*, vol. III, pag. 199

¹⁷ Se uma instrução da CNE for violada parece que o caminho a seguir é obrigatoriamente o dos tribunais, para aí proceder à execução da deliberação - mas só após uma sentença confirmativa (constitutiva).

¹⁸ Tenha-se em atenção a suspensão dos tempos de antena nos termos do Artº 133º da Lei nº 14/79, que tem de haver solicitação desta Comissão ao Ministério Público.

¹⁹ ver def. em Marcelo Rebelo de Sousa, “*Lições de Direito Administrativo*”, vol. I, 1995, pag. 12

²⁰ ver Regimento da CNE, Artº 4º, nº 1, al. a)

²¹ M. Rebelo de Sousa, *ob. cit.*, pag. 15

²² M. Rebelo de Sousa, *ob. cit.*, pag. 340

²³ “*Os indivíduos nomeados pelo Poder executivo para estes órgãos (órgãos independentes) não representam o Governo, nem estão sujeitos às instruções deste*”, Freitas do Amaral, *ob. cit.*, vol. I, pag. 300

²⁴ Germano Marques da Silva, “Juri”, in “*Enciclopédia Polis*”, 1985, vol.3, pag. 842, “Juri”

²⁵ Jorge Miranda é bem claro quando afirma: “*A par dos tribunais existe desde 1974 a CNE (...), ela insere-se de pleno no âmbito da administração eleitoral a que alude o artº 116º, nº 4º*”, em “*Ciência Política. Formas de Governo*”, pag. 229. Vasco Duarte Almeida também não deixa margem para dúvidas: “*a polícia administrativa eleitoral, exercida neste domínio pela CNE (...).*”, “O regime eleitoral das sondagens e inquéritos de opinião”, in “*Estudos Vários de Direito Eleitoral*”, org. por Jorge Cortês e Vasco Almeida, 1996, pag. 385

²⁶ O Código do Procedimento Administrativo (CPA) foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro e alterado pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro.

²⁷ Contraria-se assim aquela que parece ser a opinião de Esteves de Oliveira e outros, in *ob. cit.*, pag.71

²⁸ def. in Santos Botelho e outros, “*Código do Procedimento Administrativo*”, 1992, pag. 35

²⁹ Neste sentido Esteves de Oliveira e outros, *ob. cit.*, pag. 68.

³⁰ M. Caetano, *ob. cit.*, vol. I, pag. 207

³¹ Fausto de Quadros, “Regras sobre a Organização Administrativa e as Relações Inter-orgânicas”, in *Estudos sobre o Código do Procedimento Administrativo*, I.N.A - Cadernos de Ciência e Legislação, nº 9/10, Jan-Jun/94, pag. 111

³² Neste sentido, Esteves de Oliveira e outros, *ob. cit.*, pag. 171

ASSUNTO: Atribuições de delegado da Comissão Nacional de Eleições

Delegado da Comissão Nacional de Eleições
Poderes e atribuições

Sessão de 30.09.1997 - AL/97

Deliberação:

Foi aprovado o documento que versa sobre as “Atribuições de Delegado” da Comissão Nacional de Eleições, e que está anexo.

Fundamentação:

Para melhor exercício das funções, a Comissão Nacional de Eleições pode designar delegados onde o julgar necessário.

(Artº 5º nº 2, Lei 71/78, 27 Dezembro)

1 - A designação dos Delegados da Comissão Nacional de Eleições nas regiões autónomas abarca todo o processo eleitoral para o qual foram nomeados.

2 - Compete aos Delegados a representação da Comissão Nacional de Eleições nas regiões autónomas, e ainda, informá-la e prestar-lhe cooperação para os fins consignados no Artº 5º da Lei nº 71/78.

3 - Quando solicitado pela Comissão Nacional de Eleições, os Delegados assegurarão, nas regiões autónomas, a ligação com os órgãos e agentes da Administração para darem execução a qualquer diligência que lhes for cometida, nos termos do Artº 7º da Lei nº 71/78.

4 - Os Delegados poderão receber comunicações, reclamações ou queixas, desde que apresentadas por escrito e com o seu subscritor devidamente identificado, devendo transmitir o processo pronto a ser decidido, tendo em conta o princípio do contraditório, à Comissão Nacional de Eleições por correio registado. Em caso de reconhecida urgência, essa transmissão deverá ser antecedida por uma comunicação telefónica, telegráfica ou via telecópia imediata.

5 - Os Delegados nas regiões autónomas coadjuvarão a Comissão Nacional de Eleições a:

- fiscalizar que seja assegurado aos candidatos, aos partidos políticos, bem como às frentes e coligações registadas, igualdade de tratamento durante a campanha eleitoral e nas operações eleitorais, devendo dar imediatamente conta, à Comissão Nacional de Eleições, de qualquer acto ou decisão atentatórios deste princípio.

- fiscalizar o comportamento das publicações de carácter jornalístico regionais ou locais, para assegurar a observância do preceituado no Art.º 5.º, alínea e) da Lei n.º

71/78 e nos termos do Artº 53º do Decreto-Lei nº 301-B/76, de 29 de Setembro, em conexão com o Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro.

6 - Os Delegados comunicarão à Comissão Nacional de Eleições o endereço onde exercem as suas funções.

CAPÍTULO II

**NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE
DAS ENTIDADES PÚBLICAS**

Deliberação:

Foi deliberado dar conhecimento dos factos ao Ministério Público por os mesmos indiciarem violação do artigo 117º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Fundamentação:

O Partido Socialista/Ílhavo denunciou junto da Comissão Nacional de Eleições o facto de o Sr. Vice-Presidente do Illiabum Clube ter na véspera do dia das eleições, aos microfones da Rádio Terra Nova, apelado ao voto contra o PS:

“todas estas pessoas que estão, efectivamente, tristes e chateadas, por nós estarmos nesta situação têm efectivamente o dia 14, o dia grande para poderem, efectivamente, castigar esta Câmara, votem amanhã de forma a que o PS não mereça da nossa parte um voto de reconhecimento pelo trabalho que não desenvolveram. (...) Portanto, é um apelo, efectivamente, que eu faço aos sócios de Ílhavo, amanhã manifestem-se com este sentimento que eu estou também a ter que é de votar de forma a que a Câmara mereça este castigo da nossa parte...”

E mais acusaram : *“a própria estação de rádio não está isenta de culpas, por omissão, porquanto não interrompeu, como devia, as mencionadas entrevistas dado o teor das mesmas, com a agravante de ser véspera do dia das eleições. Com efeito, pelo menos dois cidadãos, de forma enérgica, procuraram chamar a atenção dos funcionários da Rádio Terra Nova para o que estava a suceder o que não resultou.”*

O Sr. Vice-Presidente do Illiabum Clube esclareceu que:

- a) as declarações foram proferidas no final de um jogo, aonde o Illiabum Clube havia perdido por 20 pontos;
- b) os maus resultados do Clube devem-se também a falta de infra-estruturas de apoio, sendo que havia a promessa da Autarquia de colmatar esta lacuna - o que não cumpriu;
- c) *“Foi neste quadro, coadjuvado, como já disse, pela forte pressão e descontrolo emocional que me assaltaram, que proferi, publicamente, e em vésperas do acto eleitoral, algumas frases menos felizes, consequência de promessa não cumpridas, mas que não tiveram qualquer expressão, quer na vontade do eleitorado, quer no acto eleitoral que decorren.”;*
- d) *“(…) quero aqui deixar expreso o meu pedido formal de desculpas aos intervenientes eleitorais, quer partidos políticos, especialmente o Partido Socialista, quer aos eleitores.”;*
- e) As declarações *“só a mim, enquanto cidadão desvinculado do cargo que ocupa, podem ser assacadas.”*

Fundamentos jurídico-constitucionais:

Os factos expostos indiciam a aplicação ao caso de dois dispositivos legais: o artigo 48º e o artigo 117º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Vejamos cada um deles.

Artigo 48º

(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 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.

As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa têm o seu regime jurídico essencialmente previsto nos artigo 416º e seguintes do Código Administrativo.

A categoria de pessoas colectivas de utilidade administrativa foi perdendo, ao longo dos anos, desde o Código Administrativo, abrangência.

Dessa categoria foram saindo as instituições particulares de solidariedade social (cfr. Decreto-Lei 119/83, 25.02), as cooperativas de solidariedade social (cfr. Decreto-Lei 454/80, de 9.10), os hospitais que pertenciam às Misericórdias e a outras pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (cfr. Decreto-Lei 704/74, 7.12).

O Decreto-Lei 460/77, de 7.11 veio criar duas categorias diferentes de pessoas colectivas de utilidade pública:

- as de mera utilidade pública,
- as de utilidade pública administrativa.

Tal é o sentido da exposição de razões do diploma referido.

Cumpre agora determinar em que categoria cabe o Illiabum Clube.

Junto da Presidência do Conselho de Ministros foi recolhida a informação de que o Illiabum Clube requereu e foi concedida a declaração de utilidade pública, publicada em 20.12.84 na II Série do *Diário da República*.

Assim, e porque, segundo o Despacho Normativo nº51/79, de 28 de Fevereiro, a utilidade pública administrativa é reconhecida mediante requerimento de inscrição no respectivo registo, e este não ocorreu, o Illiabum Clube é uma pessoa colectiva de mera utilidade pública.

Não estão, portanto, os titulares dos órgãos que integram o Illiabum Clube limitados pelo regime previsto no artigo 48º da Lei Eleitoral.

Artigo 117º

(Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral)

1. Aquele que no dia da eleição ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer meio será punido com prisão até seis meses e multa de 500.\$ a 5.000.\$.

2. (...)

A propaganda eleitoral é toda a “actividade de promoção de ideias, opções ou candidaturas políticas.” (*Dicionário de Legislação Eleitoral*, vol. I, CNE, Lisboa, 1995, pág. 284).

Fundamentação:

O Partido Popular CDS-PP dirigiu à Comissão Nacional de Eleições queixa contra o Partido Social Democrata por realização de propaganda em período proibido, e contra o Varzim Sport Clube por violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, alegando os seguintes factos:

I - Foi colocada, no dia 13.12.97 uma faixa com cerca de 20 metros de extensão no estádio do Varzim Sport Clube, durante o jogo ocorrido entre este e o Boavista com os dizeres “*Macedo Vieira com o Varzim*” (Macedo Vieira é candidato pelo PSD)

II - A faixa encontrava-se guardada por dois agentes da PSP, a fim de evitar que fosse retirada durante o período do jogo.

III - Alertada para tal facto a Comissão Administrativa nada fez, mantendo-se a faixa até final do jogo.

O Partido Social Democrata - Póvoa de Varzim veio dizer:

A) A colocação da faixa é da responsabilidade da direcção de campanha do PSD

B) A faixa foi colocada no dia 12.12.97

C) Recolheu a informação de que a presença dos agentes da PSP no local em causa deveu-se à necessidade de impedir a entrada de público, pois ali construía-se uma nova bancada e o acesso estava facilitado

O Varzim Sport Clube esclareceu:

1) A faixa não estava no Estádio

2) No topo norte do Estádio, estavam a ser realizadas obras de construção de uma nova bancada, em local que se encontrava quase devassado e que, por via da realização da empreitada daquela construção, estava consignada à empresa “Soares Costa, SA.”

3) Funcionários do VSC presenciaram que, em 12.12.97, foi colocada nesse local uma faixa com os dizeres referidos, e que essa faixa era visível do Estádio

4) Por se encontrar em zona consignada a uma empresa privada e tendo sido colocada durante o período da campanha eleitoral seria ilegítimo o VSC promover a sua retirada

5) os agentes da PSP estavam nesse local para impedir o acesso de quaisquer pessoas ao Estádio, através da zona de obras.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA SUJEIÇÃO DO VARZIM SPORT CLUBE AOS DEVERES DE NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE

O processo eleitoral é regido pelos princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas. Esta regra tem consagração legal no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, e é um corolário do princípio constitucional de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (al. b) do nº3 do Artigo 113º da Constituição da República Portuguesa).

Estatui aquele dispositivo legal que as entidades públicas devem manter rigorosa neutralidade perante as candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes, não podendo intervir na campanha eleitoral, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.

Os princípios enumerados não são exclusivos do processo eleitoral, mas antes regem toda a administração na sua relação com os particulares. O Código do Procedimento Administrativo determina expressamente que a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade (artigo 5º, nº1 do CPA) e pelo da imparcialidade (artigo 6º mesmo Código), em cumprimento, aliás, de injunção constitucional (artigo 266º, nº 2 da CRP).

Neste passo, mostra interesse a definição da incidência pessoal da norma em análise.

Dita o artigo 48º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (Decreto-lei nº 701-B/76) que as regras de neutralidade se aplicam aos titulares dos órgãos e agentes de:

- a) Estado
- b) pessoas colectivas de direito público
- c) pessoas colectivas de utilidade pública administrativa
- d) sociedades concessionárias de serviços públicos, de bens do domínio ou de obras públicas
- e) sociedades de economia pública ou mista

Importa analisar se a entidade objecto do presente processo se subsume a alguma das previsões da norma.

Os clubes desportivos não estão integrados na pessoa colectiva Estado. São pessoas colectivas privadas sem participação no capital do Estado ou de autarquias locais. Também não são titulares de uma concessão pública. Desta forma ficam afastadas as alíneas a), b), d) e e), sobrando a c). Pergunta-se então, serão os clubes desportivos pessoas colectivas de utilidade pública administrativa? Qual a incidência, para a presente lei eleitoral, do conceito de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa?

É chegado o momento de proceder a uma pequena resenha histórica para melhor compreensão do conceito em estudo.

Sendo a vigilância e intervenção da autoridade pública relativa a certas entidades que prossigam finalidades públicas uma realidade desde, pelo menos, D. Manuel I (1542), a categoria jurídica das pessoas colectivas em análise surge legalmente prevista no Código Administrativo (1940). Aí se estabelece que “*consideram-se pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as associações beneficentes ou humanitárias e os institutos de assistência ou educação, tais como hospitais, hospícios, asilos, casas piás, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios, bibliotecas e estabelecimentos análogos, fundados por particulares desde que umas e outros aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscrição e não sejam administrados pelo Estado ou por um corpo administrativo.*”

Foi no seio da Constituição de 1933 que aquele conceito foi apurado abrangendo “*associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados e fundações de interesse social (e nesse fim não económico ou interesse social está a essência da utilidade pública) cujos fins coincidam com atribuições da Administração Pública (utilidade pública administrativa).*” (Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Almedina, 10ª Edição, vol. I, pág. 399)

O Código Administrativo formulou para as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa um regime jurídico específico com os seguintes traços:

- a) sujeição a tutela administrativa;
- b) acção disciplinar do Governo;
- c) contabilidade pública;
- d) isenção de contribuições e impostos;
- e) benefício da assistência judiciária nas causas em que sejam partes;
- f) reversão dos bens das pessoas extintas para o Estado;
- g) sujeição ao contencioso administrativo das decisões e deliberações ilegais dos seus órgãos.

O Código Administrativo integrava especificamente no âmbito das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa as seguintes colectividades:

- a) associações beneficentes ou humanitárias, que incluía as Misericórdias;
- b) institutos de utilidade local (constituídos por fundação ou por morte).

Após o 25 de Abril, foram realizadas várias alterações ao regime jurídico das associações ou institutos regulados por aquele Código.

O Decreto-Lei n.º 460/77, de 7 de Novembro, que aprovou o estatuto das colectividades de utilidade pública, autonomizou o conceito de *pessoa colectiva de utilidade pública*. Este conceito integra as associações ou fundações que prossigam fins de interesse geral e que sejam objecto da respectiva declaração pelo Primeiro-Ministro (artigos 1.º e 6.º).

O Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, em cumprimento do artigo 63.º da CRP, estabeleceu o estatuto das *instituições privadas de solidariedade social*, definindo o regime jurídico das associações de solidariedade social, irmandade da Misericórdia, cooperativas de solidariedade social, associações de voluntários de acção social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social (artigo 3.º). Estas colectividades sofreram uma alteração no seu regime jurídico estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 118/83, de 25 de Fevereiro, que passou a designá-las *instituições particulares de solidariedade social*.

Os regimes legais criados destacaram as respectivas figuras do conceito de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa. São os próprios diplomas que espelham essa diferenciação de conceitos jurídicos: “*as pessoas colectivas de utilidade pública, que se não confundem com as mais próximas categorias nomeadamente as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa...*” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 460/77), “*as instituições anteriormente qualificadas pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que, pelos fins que prossigam, devam ser consideradas instituições particulares de solidariedade social deixam de ter aquela qualificação e ficam sujeitas ao regime estabelecido no presente diploma.*” (n.º do artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 119/83)

Assim, enquanto antes da Constituição de 76, as *pessoas colectivas de direito privado e regime administrativo*, segundo a terminologia de Marcello Caetano, eram as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e as sociedades de interesse colectivo.

Actualmente, aquela primeira figura fragmentou-se em diversos institutos, que a re-partem, mas podem não residir totalmente no conceito antigo, antes vão mais além, abrangendo casos concretos não regulamentados anteriormente. Por isso, o que hoje em dia Freitas do Amaral denomina *instituições particulares de interesse público* inclui as sociedades de interesse colectivo, as pessoas colectivas de mera utilidade pública, as instituições particulares de solidariedade social, e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

Seguindo a lição de Freitas do Amaral, as pessoas colectivas de utilidade pública não desapareceram do ordenamento jurídico com a legislação de 1977, 79 e 83. Pelo contrário, essa categoria mantém-se, e é o próprio legislador que expressamente a distingue das categorias que tem criado *ex novo*, como atrás se demonstrou.⁽¹⁾

Em resumo, o ordenamento jurídico comporta actualmente as seguintes pessoas colectivas ou instituições particulares de interesse público:

a) Sociedades de interesse colectivo que são *empresas privadas, de fim lucrativo, que por exercerem poderes públicos ou serem submetidas a uma fiscalização especial da Administração Pública, ficam sujeitas a um regime jurídico específico, traçado pelo Direito Administrativo* (Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, ALMEDINA, 1988, Vol. I, pág. 558)

b) Pessoas colectivas de mera utilidade pública que são *associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de «utilidade pública» (...) que não sejam instituições particulares de solidariedade social nem pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.* (Freitas do Amaral, *Curso...*, pág. 567)

c) Instituições particulares de solidariedade social que são *associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de «utilidade pública» (...) que se constituem para dar expressão organizada ao dever moral de solidariedade e de justiça entre os indivíduos, nomeadamente para fins de apoio a crianças e jovens, apoio à família, integração social e comunitária, protecção na velhice, na invalidez, promoção da saúde, educação, formação profissional e habitação social.* (Freitas do Amaral, *Curso...*, pág. 567)

d) Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que são *pessoas colectivas de utilidade pública que, não sendo instituições particulares de solidariedade social, prossigam alguns dos fins previstos no artigo 416º do Código Administrativo.*

Esta última categoria, Freitas do Amaral exemplifica-a com as *associações humanitárias, que visam socorrer feridos, doentes ou náufragos, a extinção de incêndios ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens.* O seu regime jurídico consta do Código Administrativo de 1936-40, e inclui os privilégios e restrições já acima indicados.

Concluindo pela manutenção do conceito de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa no ordenamento jurídico actual, perguntar-se-á se ele corresponde à expressão utilizada no diploma regulador do processo eleitoral para os órgãos das autarquias locais.

A lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais foi publicada a 29 de Setembro de

1976⁽²⁾. Nesta data o conceito tinha a abrangência que lhe era atribuída pelo Código Administrativo. O legislador ao utilizar a expressão *pessoa colectiva de utilidade pública administrativa* pretendeu abarcar as entidades assim definidas pelo Código Administrativo. Claramente, a intenção do legislador foi sujeitar aos deveres de neutralidade e imparcialidade (artigo 48º LEOAL) as colectividades que cumpriam os requisitos enumerados no artigo 416º daquele Código e que mantinham com a Administração uma íntima ligação. Deviam cumprir aquelas obrigações, além de todas as instituições que coubessem genericamente no artigo 416º, as Misericórdias, outras associações de beneficência, associações humanitárias e institutos de utilidade local.

No entanto, as alterações legislativas respeitantes aos institutos particulares de interesse público não tiveram em conta as consequências jurídico-eleitorais do estatuto de pessoa de utilidade pública administrativa. O intérprete dispõe então de dois caminhos possíveis de solução da questão. Ou considera que a remição da lei eleitoral para o Código Administrativo acompanha a redução legal da categoria de pessoa colectiva de utilidade pública administrativa, ficando sujeitos aos deveres de neutralidade e imparcialidade apenas as entidades que tenham, hoje em dia aquela qualificação. Ou, por outro lado, o intérprete concebe a remição para o Código Administrativo como elemento determinante do critério que definirá as entidades obrigadas aos deveres do artigo 48º da LEOAL.

Seguindo o primeiro caminho, a aplicação da regra da neutralidade às pessoas colectivas de utilidade pública administrativa torna-se quase vazia no seu conteúdo. Na prática, a ela ficam submetidas as corporações de bombeiros voluntários e associações que visem socorrer feridos, doentes ou náufragos ou qualquer outra forma de protecção desinteressada de vidas humanas e bens. Desvinculadas ficam as Misericórdias, associações beneficentes e todas as restantes pessoas colectivas consideradas de utilidade pública.

Na segunda perspectiva, procede-se a uma definição da remição mais abrangente que tenderá a manter o critério inicial do legislador eleitoral, sujeitando aos deveres jurídico-eleitorais as Misericórdias, os institutos de utilidade local, e as demais congregações de indivíduos que reúnem os elementos escatológicos constantes do Código Administrativo - artigo 416º.

Por qual destes raciocínios lógico-jurídicos deverá o intérprete optar?

A coerência intrínseca do ordenamento jurídico aconselhará que se tome a primeira postura: um conceito jurídico conterà a mesma significação em toda a legislação.

Porém, este argumento é falível. Particularmente a legislação avulsa é fértil na diversidade de conteúdos para a mesma expressão. *A escola* e a experiência ensinam que o intérprete deverá sempre recorrer aos diversos elementos de interpretação a fim de determinar o sentido, conteúdo e alcance dos conceitos utilizados pelo legislador, sendo que - como não podia deixar de ser - os *locais paralelos* são um daqueles elementos.

No mesmo sentido argumentar-se-á com base na atribuição de um regime jurídico diferente às colectividades anteriormente classificadas de pessoas colectivas de utilidade

pública administrativa. Quer isto dizer que, se o legislador criou um novo regime jurídico, ele será de tal forma diferente que já não se concebe a submissão aos deveres eleitorais que antes se atribuíra.

Analise-se, então, os regimes jurídicos de cada uma das novas figuras entretanto surgidas.

As pessoas colectivas de utilidade pública (Decreto-Lei nº 460/77) têm o seguinte regime jurídico administrativo ⁽³⁾:

a) Não limitação dos associados a estrangeiros, nem discriminação contrária ao artigo 13º, nº2 da CRP;

b) Actuação com consciência da sua utilidade pública, aceitando cooperar com a Administração;

c) Isenções fiscais várias (Lei nº 2/78, de 17 de Janeiro) e de várias taxas;

d) Tarifas reduzidas no consumo de energia eléctrica e de água, bem como nos transportes públicos estatizados;

e) Podem requerer a expropriação por utilidade pública, mesmo urgente, para prossecução dos seus fins;

f) Envio anual de relatório e contas do exercício à Presidência do Conselho de Ministros;

g) Cessaçãõ da utilidade pública por decisão da entidade declarante se se tiver deixado de verificar alguns dos pressupostos daquela.

As instituições particulares de solidariedade social regem-se pelas mesmas regras agora enunciadas, e pelas seguintes (Decreto-Lei nº119/83):

a) princípio da autonomia institucional;

b) princípio do apoio do Estado e das autarquias locais;

c) sujeição a tutela administrativa, sob a forma de autorização para a prática de certos actos, inspecção e fiscalização da legalidade e conveniência (*criação de perigo para os beneficiários* ou *grave prejuízo para o interesse da instituição*) dos actos da administração;

d) sujeição das contas a visto dos serviços tutelares;

e) não sujeição das contas a julgamento do Tribunal de Contas;

f) Respeito pelo princípio da não discriminação dos beneficiários.

Do exposto, pode concluir-se que os novos regimes caracterizam-se por um aprofundamento da autonomia institucional face ao Governo, resultado dos princípios jurídico-ideológicos respaldados na Constituição de 1976.

O aprofundamento referido, porém, não determinou um afastamento radical das figuras jurídicas em questão. Embora a tutela administrativa governamental tenha sofrido limitações, ela mantém-se, em especial no que toca à fiscalização da legalidade das instituições particulares de solidariedade social. Os actos das *novas* instituições não estão sujeitos à jurisdição administrativa, ao contrário das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa. Esta opção legislativa fundamentou-se em objectivos de celeridade e eficiência (própria das entidades privadas) e na natureza jurídica das entidades em questão. Não se fundamentou num afastamento das referidas ins-

tuições dos interesses públicos dominantes ou alheamento do Estado por essas entidades. O regime compreende um maior respeito pela autonomia e pela natureza privada dos sujeitos, mas não deixa de reflectir os interesses públicos que estão subjacentes à actividade das colectividades. Ora, é esse interesse declaradamente público que gerou no legislador eleitoral a necessidade de incluir as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa no elenco do artigo 48º da LEOAL.

Forte indício do atrás exposto encontra-se na doutrina administrativa. Aí podemos constatar que as novas figuras (pessoas colectivas de mera utilidade pública e instituições particulares de solidariedade social) têm a mesma natureza jurídica das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa - todas são “*entidades* (pessoas colectivas) *particulares que com ela* [administração pública] *colaboram*” (Freitas do Amaral, *Curso...*, pág. 575).

No Código Administrativo não se exige declaração de reconhecimento da utilidade pública administrativa. As figuras novas exigem-no, ou através de declaração (artigos 1º e segs. do Decreto-Lei nº 460/77), ou por inscrição em registo próprio (artigo 7º do Decreto-Lei nº 119/83). Esta alteração legal não teve outro intuito que não fosse o de facilitar o reconhecimento de uma pessoa colectiva como de utilidade pública, tornando mais simples a localização das entidades a tutelar, fiscalizar, beneficiar de isenções fiscais ou parafiscais, etc.

Com relativa segurança parece poder afirmar-se, em conclusão, que as alterações de regime jurídico verificadas tiveram como objectivos principais a modernização e adaptação dos institutos às novas realidades políticas e melhor resolução das carências sociais, proporcionando condições mais adequadas de aproveitamento das energias associativas na prossecução dos interesses públicos e de solidariedade social, suprindo, afinal, o próprio Estado. Mas não tiveram o propósito de criar figuras jurídicas absolutamente diferentes das existentes ou expressar um desinteresse do Estado pela sua actividade.

Assim, parece poder concluir-se que as novas figuras, pela sua natureza jurídica, não têm de estar afastadas dos direitos e deveres jurídico-eleitorais. Pelo contrário, a estreita ligação que permanece entre todos os institutos em análise e o Estado parece legitimar a sujeição aos deveres do artigo 48º da LEOAL.

Poder-se-á dizer que, se o legislador de 1976 tivesse previsto as alterações que iriam ocorrer no âmbito das instituições particulares de interesse público, ele teria submetido todas às limitações do artigo 48º da LEOAL, porquanto a intervenção de cada uma delas no processo eleitoral, beneficiando ou desfavorecendo uma candidatura, traduzir-se-ia num acto ilegítimo e de consequências gravosas provindo de uma entidade que está eticamente vinculada a uma postura isenta no campo eleitoral.

Não pode, porém, o intérprete procurar adivinhar a *mens legislatoris* com a liberdade agora realizada quando analisa uma norma proibitiva (e sancionatória), que não permite aplicação analógica (artigo 11º do Código Civil).

Tal liberdade determinaria a sujeição às injunções eleitorais de toda uma variedade de pessoas colectivas que não caíam na previsão do artigo 416º do Código Administrativo, e, portanto, o legislador não determinou para elas a sujeição ao dever de neutralidade, mas que agora gozam de benefícios do Estado e, pela importância social que relevam, a lei limita-as em várias frentes - e, eventualmente, limitar-lhes-ia no decorrer de um processo eleitoral. Esta interpretação mostra-se excessiva, e afecta a segurança jurídica que o julgador (intérprete) deve ter em conta quando aplica a norma.

Os valores inerentes ao artigo 48º da LEOAL impele-nos a tomar o segundo caminho atrás referido: a remição para o artigo 416º assume uma nova energia e traduz-se na remição para um critério delimitador do âmbito de sujeição da norma proibitiva, de tal forma que todas as instituições que cabem na previsão da disposição legal administrativa definidora das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ficam submetidas aos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Quer isto dizer que o intérprete do artigo 48º da LEOAL verificará se uma determinada pessoa colectiva de utilidade pública (*lato sensu*) cabe na previsão do artigo 416º do Código Administrativo, e, no caso afirmativo, sujeita-la-á aos respectivos deveres. Não consistirá impedimento a este método o facto de, presentemente, a colectividade caber noutros conceitos legislativos entretanto surgidos.

Esta interpretação é legítima pois as alterações legislativas já apresentadas não puseram em causa o interesse público inerente às associações que vieram regular. Ao contrário, os diplomas legais em questão trouxeram uma maior amplitude de associações/fundações com interesse reconhecidamente público. E, na prática, a interpretação proposta consiste no seguinte: permanecem sujeitas às regras de isenção as pessoas colectivas que já o estavam em 1976.

No caso concreto, o Varzim Sport Clube é uma pessoa colectiva de utilidade pública (Decreto-Lei nº 460/77).

Por outro lado, o Varzim Sport Clube não se inclui entre as *associações beneficentes ou humanitárias e os institutos de assistência ou educação, tais como hospitais, hospícios, asilos, casas pias, creches, lactários, albergues, dispensários, sanatórios, bibliotecas e estabelecimentos análogos, fundados por particulares desde que umas e outros aproveitem em especial aos habitantes de determinada circunscrição e não sejam administrados pelo Estado ou por um corpo administrativo* (artigo 416º do CA).

O que importa que não poderia ser considerado uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa.

Logo, a previsão do artigo 48º da Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais não se lhe aplica. Tal significa que o Varzim Sport Clube não está sujeito aos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Não podendo, portanto, ter violado esses deveres.

DA REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA EM PERÍODO PROIBIDO

A Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais estabelece:

Artigo 117º

(Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral)

1. Aquele que no dia da eleição ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer meio será punido com prisão até seis meses e multa de 500\$ a 5.000\$.

2. Aquele que no dia da eleição fizer propaganda nas assembleias de voto ou nas suas imediações até 100 m será punido com prisão até seis meses e multa de 1.000\$ a 10.000\$.

A redacção do artigo transcrito indica que estão sujeitos à proibição de realização de propaganda no dia anterior ao da eleição todas as pessoas, sejam singulares, sejam colectivas.

A ela estão sujeitos os partidos políticos, candidatos e também os clubes desportivos.

No que toca ao momento da colocação da faixa a versão do Partido Popular é diferente da do Partido Social Democrata e da do Varzim Sport Clube.

A Comissão Nacional de Eleições não dispõe de elementos suficientes para concluir que a faixa foi colocada dia 12 ou dia 13 de Dezembro de 1997.

Das descrições feitas pelo CDS-PP e pelo Varzim Sport Clube é possível concluir que a faixa estava localizada no interior do Estádio, em zona de obras.

A alegação do Clube desportivo que o material de propaganda se encontrava em zona consignada a empresa privada de construção e por isso o Clube não podia intervir não procede em absoluto. O dono da obra dispõe totalmente da obra em realização e do terreno sua propriedade (cfr. artigos 1212º, nº2) nos termos normais do exercício do direito de propriedade.

Assim, e como a propaganda em propriedade privada depende do consentimento do proprietário, e este presume-se, se a faixa foi colocada no dia 13 de Dezembro de 1997, foi-o em período proibido, e por determinação da candidatura do Partido Social Democrata na Póvoa do Varzim e do próprio Varzim Sport Clube que autorizou a colocação dos meios de propaganda na sua propriedade.

Se a colocação da faixa ocorreu a 12 de Dezembro daquele ano, parece não ter havido lugar a ilícito eleitoral.

Notas:

1 - No mesmo sentido, M. REBELO DE SOUSA, Lições de Direito Administrativo, Lisboa, 1995, vol. I, pags. 479 e seguintes.

Em sentido oposto, CASTRO MENDES, Teoria Geral do Direito Civil, I, 1978, pág. 292; SILVA LEAL, Os Grupos Sociais e as Organizações na Constituição de 1976 - a Rotura com o Corporativismo, in «Estudos sobre a Constituição», III, Lisboa, 1979, pags. 342 e segs.; JORGE MIRANDA, As associações Públicas no Direito Português, Lisboa, 1985, pags. 12-13. São os seguintes os argumentos dos autores:

Declarações de voto:

Senhor Presidente (secundada pelo Sr. Dr. Nuno Godinho de Matos):

“O artigo 53º da Lei Eleitoral da Assembleia da República prescreve que “O período da campanha eleitoral inicia-se no 14º dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições.” Segundo o artigo 57º “Os titulares dos órgãos e os agentes do Estado... devem manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e os partidos políticos. Nessa qualidade, não podem intervir, directa ou indirectamente na campanha eleitoral...”. Como se pode ver da anotação ao artigo 57º da “Lei Eleitoral da Assembleia da República, Actualizada, Anotada e Comentada” da Dra Fátima Abrantes Mendes e do Dr. Jorge Miguéis, “Segundo entendimento da CNE, esse princípio aplica-se desde o início do processo eleitoral e não só no período da campanha. No mesmo sentido aliás, se pronunciam V. Moreira e G. Canotilho (Constituição da República Portuguesa Anotada. 3ª e 1. Revista, nota X ao artigo 116º)”.

Na anotação ao artigo 45º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, anotada e comentada, dos mesmos autores, é referido que esse princípio é perfilhado pela CNE desde 1980. Todos sabem que a partir da publicação do decreto que convoca o referendo, logo começa verdadeiramente a campanha eleitoral, de actividade que visa directa ou indirectamente promover candidaturas ou justificação e esclarecimento das questões submetidas a referendo e promoção das respectivas opções; os partidos existem, com as suas máquinas preparadas para elas e os grupos de cidadãos eleitores logo começam a sua actividade de campanha, que serve, inclusivamente, para que os seus promotores possam angariar o número de assinaturas necessárias para a sua institucionalização. E a Constituição, ao enunciar os princípios do artigo 113º nº 3 b) e c) “as campanhas eleitorais regem-se pela... Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas” e “Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas” - não distingue ou não marca prazo para a sua vigência. Sendo que a regulamentação desde princípio, evidentemente que é feita por este artigo 57º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Por isso, aceitei a posição da CNE de que este preceito tinha aplicação desde o início do processo eleitoral.

Porém, com a publicação da Lei do Referendo, entendo que são justificadas as dúvidas que se podem levantar à manutenção deste entendimento. No mesmo Capítulo, o artigo 39º vem definir o que é “campanha para o referendo” e quem nela pode intervir; o artigo 42º estabelece o princípio da liberdade para as actividades de campanha, o 43º o princípio de igualdade de oportunidades, o artigo 45º o da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas. E, no seguimento, o artigo 47º vem estabelecer que “O período de *campanha para referendo* inicia-se no 12º dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia de referendo”. Ora, a utilização do termo concreto “*campanha para referendo*” na definição de uma actividade e dos sujeitos nela intervenientes,

II. BOLETINS INFORMATIVOS/COMUNICADOS/OUTROS

A)

Conteúdo (eleitoral ou não)

Momento da distribuição

Forma da distribuição

ASSUNTO: Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar relativa ao conteúdo do Boletim Informativo.

Eleição autárquica
Boletim informativo da junta de freguesia
Editorial do presidente da junta
Apelo ao voto
Período de campanha eleitoral
Suspensão da distribuição do boletim

Sessão de 09.12.1993 - AL/93

Deliberação:

A queixa do CDS-PP vinha devidamente complementada com meios de prova pelo que foi deliberado mandar suspender de imediato a distribuição do Boletim da Junta de Freguesia do Lumiar, nº 12, Ano 93, e conjuntamente fazer a respectiva participação dos factos ao Ministério Público.

Fundamentação:

Recebeu a Comissão Nacional de Eleições uma queixa do cabeça de lista do CDS/PP à Assembleia de Freguesia do Lumiar contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar, aduzindo os seguintes fundamentos:

a) A Junta de Freguesia do Lumiar tem vindo a proceder à distribuição pela freguesia, nomeadamente através do sistema porta a porta, do nº 12 do “Boletim da Junta de Freguesia do Lumiar” referente aos meses de Outubro e Novembro de 1993.

b) Do referido boletim consta um editorial da autoria do Presidente da respectiva junta em que aquele faz um claro apelo à reeleição do actual executivo.

O requerente junta exemplares do referido boletim e solicita que esta Comissão tome as providências necessárias por forma a pôr fim a esta situação.

Da análise do Boletim da Junta de Freguesia do Lumiar é possível apurar:

- a) A inserção de uma foto do Presidente da respectiva Junta, um editorial em apelo ao voto dos destinatários no sentido da reeleição do actual executivo;
- b) Uma entrevista com afirmações laudatórias do trabalho desenvolvido acentuando-se a boa articulação com o executivo camarário pertencente à mesma força política.

Descritos os factos, deverá colocar-se, como ponto prévio, a questão da competência da Comissão Nacional de Eleições nesta matéria. (...)

Enquadramento Jurídico-Constitucional:

O dever de neutralidade e imparcialidade, previsto no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, a que todas as entidades públicas estão especialmente obrigadas durante o decurso do processo eleitoral, tem como finalidade a manutenção do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas que constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artº 13º da CRP).

Trata-se de direitos fundamentais de igualdade que revestem a característica de direito subjectivo público e beneficiam por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias” (anotação ao artº 116º da CRP in Constituição anotada, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3ª edição, 1993).

Tanto assim é que a Constituição da República Portuguesa prevê ainda no seu artº 22º a responsabilidade civil das entidades públicas cujas acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício resultem em violação dos direitos de liberdade e garantias ou em prejuízo de outrem.

Tal como se tem salientado em anteriores pareceres nada impede que as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia elaborem balanços da sua actividade durante e no final dos respectivos mandatos. Esta foi, aliás, consabidamente a prática de todas as autarquias a nível nacional que corresponde a um salutar prestar de contas da actividade da autarquia.

No entanto, o caso vertente excede, em larga medida, aquele balanço de actividade. Da análise do presente boletim é possível verificar nitidamente o excesso de referências ao actual executivo da junta e à boa articulação deste com o executivo camarário, ambos pertencentes à mesma força partidária, o que vem de forma directa favorecer a sua candidatura.

Nestes termos e ao abrigo da alínea d) do artº 5º da Lei nº 71/78 a Comissão Nacional de Eleições delibera enviar a presente queixa à Polícia Judiciária dado que os factos descritos são susceptíveis de integrar os ilícitos eleitorais previstos nos artºs 47º e 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, por parte do Presidente da Junta da Freguesia do Lumiar.

Sessão de 04.12.1997 - AL/97

Deliberação:

A Comissão Nacional de Eleições analisando quer o Livro “Loures 2000 Horizontes em Desafio”, quer os Boletins Municipais números 132 e 133, não se lhe afigurou que violem o princípio da neutralidade e imparcialidade porque:

- Os boletins cumprem a sua função de divulgação das actividades camarárias. Têm normalmente um discurso positivo no que toca às iniciativas da Câmara, mas não promovem nenhuma candidatura.

- A imagem do Presidente da Câmara, presente em algumas fotografias, não excede o normal de uma revista dedicada ao órgão a que preside.

- Talvez em certas situações pudessem aparecer outros titulares do mesmo órgão colectivo que é a Câmara Municipal. Mas este considerando é insuficiente para afirmar a existência de qualquer ilícito ou que haja uma atitude promocional, pela imagem, do Sr. Eng. Demétrio Alves, com vista às eleições.

- Isto é, a diluição da imagem entre todas as fotografias da revista não permite considerar que se faz propaganda eleitoral pelo candidato.

- Tal aconteceria se houvesse uma reiterada e excessiva exposição da imagem do Sr. Presidente - o que não acontece. A divulgação cumpre o limite da notoriedade que tem como titular de cargo público.

- e por terem sido editados fora do período eleitoral.

No entanto, a Comissão deliberou chamar a atenção do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Loures para a conveniência de não ser distribuído nenhum novo Boletim durante o período de campanha eleitoral que possa pôr em causa os princípios da neutralidade e imparcialidade.

Fundamentação:

A Câmara Municipal de Loures remeteu à Comissão Nacional de Eleições livro denominado “Loures 2000 Horizontes em Desafio” e os boletins municipais números 132 (Junho/97) e 133 (Agosto/Setembro/97), para que esta se pronuncie sobre a sua legalidade.

Da análise do livro “Loures 2000 Horizontes em Desafio” surpreende-se o seguinte conteúdo:

- a) Carta de abertura do Presidente da Câmara;

- b) História do Concelho e artigos sobre vários aspectos do Concelho, como educação, transportes, cultura, desporto, ambiente, habitação, acção, saúde, etc., sempre ilustrado com várias fotografias;

c) 3 Fotografias do Presidente da Câmara:

- junto da Carta de abertura
- na página 129 : numa mesa de congresso público, com outros cinco indivíduos
- na página 146 : com o Dr. Mário Soares.

d) Não há referências pessoais - fala-se sempre do Município, sem nunca *fulanizar* as questões.

Conclui-se que é um livro promocional da Câmara Municipal e do Concelho, tendo havido uma preocupação de nunca personalizar os assuntos ou as realizações. Há uma promoção de uma instituição com atribuições territorialmente demarcadas, que é a Câmara Municipal de Loures, mas nunca de um candidato ou candidatura.

Nem de forma indirecta se promove uma candidatura, pois os textos são todos despersonalizados.

No que toca às fotografias, parece também não estarem descontextualizadas: num livro com um número considerável de fotografias e dedicado ao Concelho de Loures e à actividade da Câmara não é censurável aparecer o seu Presidente de Câmara, seja junto da carta que ele próprio escreve, seja aquando da visita de um Presidente da República.

Assim, a publicação e distribuição pela Câmara Municipal de Loures, do Livro 2000 Horizontes em Desafio não parece violar o princípio da neutralidade e imparcialidade.

Ao analisar o Boletim Municipal de Loures nº 132 depara-se com o seguinte conteúdo: (23 páginas)

a) Artigos vários descrevendo e divulgando várias actividades da Câmara Municipal, ou que a mesma apoia, e alguns acontecimentos referentes ao Concelho;

b) Fotografias do Senhor Presidente da Câmara:

- na capa
- junto do Editorial, de que o Presidente é o autor
- página 5 : numa visita do Sr. Ministro da Justiça
- página 7 : na cerimónia de assinatura de um protocolo
- página 17 : num seminário (em pequeno)
- página 22 : “numa escalada radical” na inauguração de um parque desportivo.

Da análise do Boletim Municipal de Loures nº 133 realça-se o seguinte: (23 páginas)

a) Artigos vários descrevendo e divulgando várias actividades da Câmara Municipal, ou que a mesma apoia, e alguns acontecimentos referentes ao Concelho;

b) Fotografias do Senhor Presidente da Câmara:

- junto do Editorial, de que o Presidente é o autor
- página 4 : numa visita do Sr. Ministro das Obras Públicas
- página 5 : numa máquina das obras
- página 7 : numa cerimónia entregando um prémio
- página 8 : com a Dra Manuela Eanes
- página 13 : inclusa num passatempo.

ASSUNTO: Queixa da coligação PSD/CDS-PP de Vila das Aves contra a Junta de Freguesia das Aves relativa ao conteúdo e momento da distribuição de Boletim Informativo.

Eleição autárquica
Boletim informativo da junta de freguesia
Momento da distribuição do boletim

Sessão de 04.12.1997 - AL/97

Deliberação:

Foi deliberado mandar arquivar o processo, porquanto da sua análise não se retiraram indícios de violação ao princípio de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Fundamentação:

A Comissão Política da Coligação PSD/CDS-PP de Vila das Aves apresentou queixa junto da Comissão Nacional de Eleições sobre um Boletim Informativo da Junta de Freguesia de Vila das Aves considerando-o material de propaganda, pois o Presidente daquele órgão encabeça uma lista concorrente às próximas eleições autárquicas (Freguesia de Vila das Aves).

A 27.11.1997 notificou-se o Senhor Presidente da Junta de Freguesia para responder à queixa. Ainda não se obteve resposta.

Analisado o Boletim Informativo nº 1, de Outubro de 1997, enviado pelo queixoso, descobre-se o seguinte conteúdo:

1) Do Presidente - uma introdução aparentemente realizada pelo Presidente da Junta, acompanhada da sua fotografia. É um discurso de conteúdo positivo, mas sem exaltação pessoal.

2) Enunciação de obras várias - contém informações de datas de conclusão, explicação da importância das obras e outras informações pertinentes. Não há referências ao autarca, havendo até mais indicações sobre a intervenção da Câmara Municipal de Santo Tirso no impulso e andamento dos processos do que responsabilização da Junta de Freguesia.

3) Mapa de distribuição geográfica das obras.

4) Mandato 1994-1997: contém:

- relação dos arruamentos e outras obras
- relação dos bens adquiridos
- relação de projectos concluídos e em curso
- relação de processos em curso.

Assim, analisada a publicação da responsabilidade da Junta de Freguesia de Vila das Aves, parece concluir-se pela insuficiência de matéria para considerar o conteúdo do boletim como violador da neutralidade.

Entendeu-se que a sua concepção não violava o princípio da neutralidade e imparcialidade a que a Câmara estava obrigada.

Porém, relativamente à sua distribuição podia ter havido violação ao preceituado no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, se ficar provado que o boletim foi confiado a elementos do Partido Socialista para fazerem a sua distribuição juntamente com o Manifesto Eleitoral do PS e demais propaganda.

Nessa medida, foi deliberado, por unanimidade, enviar o processo ao Ministério Público.»

Fundamentação:

Uma análise dos boletins informativos das diversas entidades públicas locais torna-se necessária face ao ordenamento legal português que determina o dever de neutralidade e o de imparcialidade das entidades públicas face às candidaturas concorrentes aos actos eleitorais.

Assim também é, no processo eleitoral corrente, o das autarquias locais, em que a respectiva lei eleitoral determina : *“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 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.”* (Artº 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Com este imperativo legal procura-se *“garantir, por um lado a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas, e por outro lado que não existissem interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.”* (Dicionário de Legislação Eleitoral, vol. I, Fátima Abrantes Mendes e outros, Edição CNE, 1995, pág. 250).

A neutralidade não impede o exercício normal das funções que cabem às entidades com competência no processo eleitoral.

Nem impede os titulares das entidades públicas de fazerem declarações que tenham por convenientes, sobre os assuntos que lhes digam respeito, desde que de forma objectiva (cfr. Dicionário..., mesma entrada, *“Neutralidade”*, pág. 250).

Como é possível a reeleição para os órgãos da autarquias locais, é comum os titulares de cargos públicos serem também candidatos. Em respeito ao princípio da imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto enquanto candidato.

Aplicando estes considerandos à análise que se propõe agora realizar, conclui-se

que, quando um titular de um órgão do poder local, como tal, faz declarações que fazem parte de um boletim informativo (órgão oficial de comunicação de uma autarquia local), estão terão de ser objectivas e não podem criar vantagens nem desvantagens nas candidaturas concorrentes ao acto eleitoral.

Não se nega a possibilidade de uma autarquia realizar, no final de um mandato, um balanço ou uma demonstração das acções realizadas. Porém, essa enunciação deverá ser o mais objectiva possível, sob pena de se pôr em causa a igualdade das candidaturas.

O âmbito de aplicação dos presentes princípios não se resumem ao restrito período de campanha eleitoral. Apesar da sua inserção sistemática, o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76 tem de considerar-se aplicável desde o início do processo eleitoral, fazendo coincidir este com a data da publicação do decreto que marca o dia das eleições. Caso contrário, todo o enorme período de pré-campanha, deixado ao livre arbítrio e discricionariedade, inquinaria um processo eleitoral dificilmente reposto nos 11 dias que antecedem a eleição.

No que toca ao momento em que se procede à distribuição destes boletins, é duvidoso que, quando esta se realize no período de campanha eleitoral, tal não constitua uma forma indirecta de realização de propaganda eleitoral. Porém, também não deixa de ser verdade que, se o seu conteúdo for objectivo e sem comentários tendenciosos ou eleitoralistas, as publicações em causa constituem um elemento importante de informação do munícipe, capacitando-o melhor para o exercício do direito de voto (seja a favor ou contra o autor das obras enunciadas na publicação).

Assim sendo, não é censurável que a distribuição de boletins informativos seja realizada no período de campanha eleitoral.

Já não será assim no que toca aos distribuidores desses mesmos boletins. Se a distribuição for realizada por candidatos ou militantes afectos a uma candidatura, ou ainda, durante actos assumidamente de campanha eleitoral poderá eventualmente existir violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Pois acontece que, neste caso, uma entidade pública - a autora dos boletins - terá posto à disposição de uma candidatura publicações realizadas com dinheiros públicos com o intuito de servirem fins propagandísticos. Portanto, embora o conteúdo da edição possa, só por si, ser objectivo e sem declarações de índole eleitoralista, posteriormente, é-lhe dada - com assentimento da autarquia - uma utilização de natureza eleitoral, proporcionando voluntariamente uma confusão entre candidatos e autarcas.

Em resumo, se houver distribuição de boletins informativos durante um acto de campanha eleitoral estaremos perante uma infracção eleitoral.

A análise destes órgãos de informação constitui essencialmente uma actividade de verificação da existência (ou não) de elementos de propaganda de uma candidatura no conteúdo daqueles boletins.

E, então, estaremos perante uma violação da lei eleitoral se se fizerem declarações

ASSUNTO: Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de Celorico da Beira relativa ao conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.

Eleição autárquica
Carta da câmara municipal dirigida aos munícipes
Boletim informativo da câmara municipal
Editorial do presidente da câmara
Apoio de presidentes da junta ao presidente da câmara
Conteúdo eleitoralista

Sessão de 29.12.1997 - AL/97

Deliberação:

Tendo presente as questões levantadas na queixa e confrontado-as com a leitura e análise do Boletim Municipal em apreço, nomeadamente a parte relativa à carta da Câmara Municipal dirigida aos munícipes, datada de 29 de Outubro de 1997, ao seu editorial e ainda à rubrica “As nossas freguesias”, foi opinião da Comissão que o mencionado boletim podia ser entendido como meio de propaganda eleitoral, pois as referências à oposição, passando pelos apoios a um novo mandato, e terminando no «cumprimos» emprestavam-lhe um conteúdo eleitoralista. Por isso, deliberou a CNE dar conhecimento dos factos ao Ministério Público.

Fundamentação:

(A CNE reiterou a fundamentação expendida no parecer relativo ao boletim municipal de Viana do Castelo aprovado na sessão de 29.12.1997)

1) Questões levantadas na queixa:

- ofício da Câmara distribuído pelo correio com acusações políticas e eleitoralistas,
- Boletim Municipal com conteúdo de campanha eleitoral.

2) Passagens críticas:

- Carta da Câmara Municipal dirigida aos munícipes, datada de 29.10.1997, e assinada pelo Presidente:

“Infelizmente, o PSD mais uma vez, numa estratégia de “bota-abaxo” fez faltar os seus deputados (...).

“Os caminhos florestais aprovados, não podem ser feitos, por culpa do PSD.

“O PSD tem ainda a lata, de recandidatar às próximas eleições de Dezembro os mesmos que faltam sempre e outros tantos que se demitiram, para que a Câmara nenhuma obra fizesse durante o actual mandato”

- Editorial do Boletim Municipal:

“Quando há quatro anos atrás me propus dar um safanão na pasmaceira do Concelbo, muita

gente havia que tinha muitas dúvidas. Uns, duvidavam porque tinham o sempiterno dinossauro e outros porque, se calhar, não confiavam nas potencialidades de uma equipa jovem.

Assim como assim, o Concelho arriscou. Dizer não a 18 anos de poder autocrático, dizer não à prepotência e injustiça, dizer não ao caciquismo e imobilismo foi o que levou a maioria do Concelho a ousar mudar.

Não foi contudo uma maioria arrasadora. Digamos que, dos votantes, foi metade mais um que quis mudar. E mudou.

E os quatro anos do mandato que nos foram conferido estão quase passados. Muita coisa boa aconteceu entretanto, tal como aconteceu muita coisa má, mas hoje um facto é indesmentível - nada é como era dantes. A liberdade existe, a democracia existe, ganhámos-lhe o sabor e o cheiro e agora já ninguém no-la poderá tirar.

Não vos vou dizer que somos os melhores e os outros não valem nada. Valemos o que valemos e tentámos prová-lo durante os quatro anos. Ninguém é estúpido (todas as pessoas são inteligentes), pelo que, freguesia a freguesia, sector a sector, fácil é verificar as diferenças.

Convém dizer também que não foi fácil o caminho que trilhámos. Uns ficaram pelo caminho (os gananciosos), e apenas uns poucos (com trabalhos e sacrifícios a dobrar), foram capazes de levar o barco até ao fim. Sabem todos a quem me quero referir. Não quero dar lições de moral a ninguém, mas não me enganarei muito, se disser que os que ficaram pelo caminho queriam o poder a todo o custo e, só para eles. E tinham uma característica em comum. Não eram de cá, do Concelho. Não lhe tinham o amor que nós lhe temos. Mas isso já é história. Agora as histórias são outras, os protagonistas são outros (ou serão os mesmos se bem que, alguns camuflados?).

A MISSÃO está meio cumprida. Este mandato está a terminar. Algumas obras mais podiam ter sido feitas se não fossem as oposições dos - bota abaixo - que agora aí andam, de porta em porta, a pedir o voto e a dizer mal e mim. Dêem-lhes o que merecem, mas aceitem-lhes os presentes de Natal.

Da minha parte, povo de Celorico, apenas vos digo - Obrigado. Sabem que podem sempre contar comigo, pois estarei sempre ao Vosso dispor."

- Mais à frente na rubrica "As Nossas Freguesias" encontramos vários Presidentes de Juntas a apoiar e prestar homenagem ao Sr. Presidente da Câmara:

Página 17

"Será que vale a pena apostar em mais quatro anos? Decerto que sim, o povo que o diga.

"Ao longo destes quatro anos teve o Sr. Presidente da Câmara, Dr. Júlio Santos, para com o Fornotelheiro e para com a Junta de Freguesia, uma postura de desenvolvimento, e só assim foi possível dotar a Freguesia daquilo que mais necessitava.

"Vamos em frente, pois estamos no Caminho Certo!!"

Página 19

"O povo, saturado e descontente, nesta data contribui activamente para lhes causar uma pesada derrota. Foi então no dia x de 89, que graças ao ataque maciço do PS, este grande partido elegeu por maioria absoluta os seus eleitos."

Página 20

conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.

Eleição autárquica
Boletim informativo da câmara municipal
Entrevista
Fotografia do presidente da câmara
Confundibilidade com material partidário

Sessão de 29.12.1997 - AL/97

Deliberação:

No boletim “Ourém em Revista”, submetido à apreciação do plenário, não constava qualquer apelo direccionado ao voto, nem promoção do candidato, que também exercia as funções de Presidente da Câmara, nem ainda referência à oposição, apenas sendo de destacar a utilização da mesma fotografia no referido boletim e no material de campanha. Assim, e porque a Comissão já deliberara em idêntico processo, que o uso da mesma fotografia pelo candidato e pelo titular do cargo público era insuficiente, só por si, para constituir violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, o plenário decidiu mandar arquivar o presente processo.

Fundamentação:

(A CNE reiterou a fundamentação expandida no parecer relativo ao boletim municipal de Viana do Castelo aprovado na sessão de 29.12.1997)

1) Questões levantadas na queixa:

- utilização da mesma fotografia no Boletim Municipal e em panfleto de campanha;
- entrevista com expressões abusivas referentes à oposição.

Em resposta o PSD afirmou que a fotografia de campanha foi dada pelo candidato, David Catarino, que é Presidente da Câmara, e que os serviços de assessoria de imprensa da Câmara e a empresa responsável pelo material de campanha do PSD são completamente distintos, e apenas uma infeliz coincidência levou à utilização da mesma fotografia.

2) Análise das edições:

No boletim “Ourém em Revista” não consta qualquer apelo direccionado ao voto, nem promoção do candidato, que também exerce as funções de Presidente da Câmara.

A mesma fotografia é usada no boletim e no material de campanha.

ao artigo 48º, o plenário deliberou enviar o processo ao Ministério Público.

Fundamentação:

(A CNE reiterou a fundamentação expandida no parecer relativo ao boletim municipal de Viana do Castelo aprovado na sessão de 29.12.1997)

1) Questões levantadas na queixa:

- boletim utilizado para campanha em proveito próprio.

2) Passagens críticas:

Página 1

“A nossa postura política, pauta-se, como é habitual, pela coerência na tomada de decisões, adstrita ao conceito humanista de bem estar e felicidade das populações. Decisões essas, com aplicabilidade sempre no terreno e não para ficarem arrumadas na gaveta, visto que a população merece todo o respeito e atenção por parte de quem os serve e em quem delegaram a confiança do destino do Concelho, logo não podem ser ludibriados com realidades virtuais fomentadas pela propaganda, porque esperam resultados práticos. (...)

Este volume de investimentos, nunca dantes visto no concelho, são a prova cabal de como se constrói e solidifica o desenvolvimento local, contrariando cenários pessimistas de forças obstaculizadoras do progresso, que ostentam uma verbosidade hábil, desprovida de realismo e bom senso. Este dote fecundo na produção de artifícios difamatórios e caluniosos, com alguma cólera à mistura, de base infundada e maliciosa, que deixam transparecer formas de afirmação, protagonismo pessoal e ânsia de poder, constituem um verdadeiro apêndice ao desenvolvimento, porque este faz-se com a força da coesão e não com futilidade estereis.

Esta campanha de desinformação e envenenamento de opinião, nunca nos demoveu de atingirmos os nossos objectivos, porque a nossa força interior de vencer os desafios da nossa terra, superou todas estas incongruências com fins pré-determinados e velados, que em nada abonam o bom nome das Instituições.

A seriedade do nosso trabalho desenvolvido, como prova da obra realizada, deixa-nos de consciência tranquila e à consideração de todos os munícipes para seu julgamento.

Só estaremos conformados depois da feitura de outras obras, tais como: Mercado Municipal; ETAR, com início para breve; Central de Camionagem; Biblioteca Municipal; entre outras obras que fazem parte do nosso projecto futuro.

Página 2

Notícia “Burocracia faz desesperar munícipes”, que contém:

“Por considerar que a obra está a meio, lancei a mim mesmo um desafio para me recandidatar a mais um mandato”

Página 29

“A obra feita e os seus custos demonstram taxativamente o muito que se tem feito pelo desenvolvimento da nossa terra, como provam os gráficos estatísticos que se seguem.”

O restante do Boletim são notícias e descrições de acções, iniciativas e apoios da

Editorial

“Não é possível, em breves linhas, descrever tudo o que sentimos, vivemos e fizemos durante estes quatro anos, talvez os mais fecundos da história de Celorico de Basto.”

“Deu-se início aquela que é a maior transformação da Vila de Celorico de Basto, com obras que tanto desejávamos, transformando a nossa Vila numa Vila que nos orgulhe de sermos celoricenses.”

“A nosso convite, tivemos a visita de Sua Excelência o Senhor Presidente da República, a primeira desde a implantação da Democracia, a 25 de Abril de 1974. Tivemos a visita, a meu convite, de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado da Administração Local (...) e a meu convite, tivemos também a visita de Sua Excelência o Senhor Ministro do Equipamento, Planeamento e Ordenamento do Território(...).”

“Começamos com grandes investimentos no abastecimento de água ao concelho nas freguesias de Condessosso, Corgo, Arnoia, Moreira e S. Clemente, e vamos continuar em ritmo muito acelerado.

Tudo temos feito no sentido de recuperar do atraso em que nos encontramos. Com esforço, tenacidade e sentido de economia, tem sido possível fazer-se coisas que muitos julgaram impossíveis.

Sinto-me feliz pelo que fica feito, mas insatisfeito por não ter podido ir mais além.

Por isso nos propomos continuar, se tal for essa a vontade da população. A constatação de que a população aprova a obra feita dá-nos força para continuar a mudança das condições de vida do povo de Celorico de Basto.

(...) aqui fica o meu grande reconhecimento e a minha promessa de continuar a fazer sempre mais e melhor.”

Entrevista

“(...) É desse trabalho que lbe falamos nestas páginas, em discurso directo e de uma forma breve, pela boca do principal protagonista e líder do Executivo que, nos últimos quatro anos, tem vindo a lutar por fazer de Celorico de Basto um concelho moderno, preparado para enfrentar os desafios do futuro.” (Introdução)

“(...) A nossa grande aposta neste mandato foi, sem dúvida, a resolução dos problemas das acessibilidades, e considero que se deram, nos últimos tempos, passos muito largos neste sector, e sei que a maioria da população reconhece isso.(...)”

“O balanço que faço deste mandato é claramente positivo, e não posso deixar de me considerar satisfeito.”

No que se refere a obras futuras, objecto da queixa, há realmente algumas referências, mas são relativas a obras que têm existência jurídica por força de contratos já celebrados.

« « « « « * » » » » » »

Deliberação:

Foi deliberado dar conhecimento dos factos ao Ministério Público porquanto, embora o seu conteúdo não viole os princípios da neutralidade e imparcialidade, a possibilidade de que tenham sido fornecidos exemplares à candidatura para uso propagandístico poderá eventualmente constituir violação daqueles deveres, nos termos dos artigos 48º e 109º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Fundamentação:

(A CNE reiterou a fundamentação expendida no parecer relativo ao boletim municipal de Viana do Castelo aprovado na sessão de 29.12.1997)

1) Questões levantadas na queixa contra a Câmara Municipal de Barcelos:

- distribuição do Boletim Municipal, juntamente com propaganda do seu partido;
- Boletim é trimestral, mas desde Outubro teve duas publicações.

O Sr. Presidente da Câmara afirmou a falsidade do conteúdo da queixa.

2) Passagens críticas:

Editorial do Sr. Presidente da Câmara

“(…)

Sempre que chega o final de mais um ano as pessoas têm necessidade de fazer um balanço da sua vida e trabalho. Fazendo um balanço de mais quatro anos à frente da Câmara Municipal de Barcelos, tenbo o prazer de afirmar que cumpri.”

No resto do boletim encontramos:

- enunciação de algumas obras das Juntas de Freguesias;
- descrição de algumas actividades culturais apoiadas ou desenvolvidas pela Câmara;
- enunciação de actividades respeitantes ao turismo, invenções, desporto, património, ambiente, ensino, serviços sociais, acordos de geminação;
- entrevista do Sr. Presidente ao “Municipal”;
- enunciação de deliberações sobre atribuições de subsídios.

3) Conclusão:

Da análise do Boletim Municipal conclui-se que não insere mensagens de ataque político ou uma abusiva exploração da imagem dos autarcas em exercício ou dos seus feitos. Em geral encontramos uma enunciação de actividades camarárias (e das freguesias).

Mesmo a afirmação transcrita, embora seja comumente utilizada num contexto eleitoral, a sua colocação no Editorial não é chocante, nem se pode considerar uma frase de flagrante abuso violador das regras da neutralidade. Constitui tão somente uma conclusão íntima, mas sem grandes repercussões num eleitor que tenha acesso ao Editorial.

A distribuição do boletim juntamente com propaganda eleitoral foi negada pela

torais, no âmbito dos processos eleitorais.

Face a essa situação tem procurado a construção de um sistema de regras e fundamentos que capacitem a elaboração de uma decisão.

Os parágrafos que se seguem reproduzem, adaptando ao instituto do referendo, a análise dos preceitos legais já elaborada pela Comissão que tende a auxiliar o intérprete na aplicação da lei às publicações realizadas pelos poderes públicos.

A neutralidade e imparcialidade no referendo:

A lei orgânica do regime do referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) determina :

“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 para referendo, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras.

2 - Os funcionários e agentes das entidades previstas 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 funcionários e agentes das entidades referidas no nº 1 durante o exercício das suas funções.” (Artº 45º).

As regras transcritas consagram os princípios da neutralidade e da imparcialidade das entidades públicas, que constituem um corolário do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e de tratamento (artigo 113º, nº3, al. b) da Constituição da República Portuguesa).

O âmbito de aplicação dos presentes princípios não se circunscreve ao restrito período da campanha para o referendo. Segundo entendimento da Comissão Nacional de Eleições, perfilhado desde 1980, esses princípios aplicam-se desde o início do processo eleitoral e não só no período de campanha. No mesmo sentido, aliás, se pronunciam V. Moreira e G. Canotilho (v. nota X ao artº116º da CRP, hoje artº 113º, inserida na publicação “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora) (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis in “Lei Orgânica do Regime do Referendo Anotada e Comentada”). Apesar da inserção sistemática daquele artigo 45º poder suscitar dúvidas deve considerar-se, contudo, que neste diploma a norma delimitadora do período da campanha, ao contrário do que sucede na restante legislação eleitoral, aparece a fechar o capítulo e não a abri-lo, parecendo indiciar uma evolução do pensamento do legislador (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, idem). Nesse sentido, o artigo 45º do regime do referendo tem de considerar-se aplicável desde o início do processo referendário, fazendo coincidir este com a data da publicação do decreto que marca o dia da votação.

Caso contrário, todo o enorme período de pré-campanha, deixado ao livre arbítrio e discricionariedade, inquinaria o processo referendário dificilmente repostos nos 11 dias que antecedem a votação.

Os imperativos legais em análise procuram “garantir, por um lado a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas [forças intervenientes e posições no referendo], e por outro lado que não existissem interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.” (Dicionário de Legislação Eleitoral, vol. I, Fátima Abrantes Mendes e outros, Edição CNE, 1995, pág. 250).

A neutralidade não impede o exercício normal das funções que cabem às entidades com competência no processo de referendo.

Nem impede os titulares das entidades públicas de fazerem declarações que tenham por convenientes, sobre os assuntos que lhes digam respeito, desde que de forma objectiva (cfr. Dicionário..., mesma entrada, “Neutralidade”, pág. 250).

Como os referendos têm por objecto matérias de relevante interesse nacional é natural que os titulares de cargos públicos desejem, na qualidade de cidadãos, manifestar a sua opinião sobre as questões referendadas. Em respeito pelo princípio da imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre o exercício do cargo e o exercício da sua cidadania.

Aplicando estes considerandos à análise que se propõe agora realizar, conclui-se que, quando um titular de um órgão do poder local, como tal, faz declarações que farão parte de uma publicação informativa, estas terão de ser objectivas e não podem criar vantagens ou desvantagens em relação a uma das posições no referendo nem quanto a qualquer das forças intervenientes.

Não se nega a possibilidade de uma autarquia realizar acções de formação sobre matérias que digam directa ou indirectamente respeito aos seus munícipes ou fregueses. Logo, as questões objecto de um referendo nacional não são excepção, pois constituem assuntos de relevante interesse nacional. Essa tarefa, porém, deverá ser cumprida de forma o mais objectiva e distante possível, sob pena de se pôr em causa os objectivos de igualdade visados pela lei.

No que toca ao momento em que se procede à distribuição das referidas publicações, é duvidoso que, quando esta se realize no período de campanha, tal não constitua uma forma indirecta de realização de propaganda. Porém, também não deixa de ser verdade que, se o seu conteúdo for objectivo e sem comentários tendenciosos, as publicações em causa constituem um elemento importante de informação do munícipe, capacitando-o melhor para o exercício do direito de voto (seja a favor ou contra o autor das declarações inseridas na publicação).

Assim sendo, não é censurável que a distribuição de boletins informativos seja realizada no período de campanha para o referendo.

Já não será assim no que toca aos distribuidores desses mesmos boletins. Se a

distribuição for realizada:

- por cidadãos afectos a um partido político ou a um grupo de cidadãos eleitores;
ou
- durante actos assumidamente de campanha,

poderá eventualmente existir violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Pois acontece que, neste caso, uma entidade pública - a autora dos boletins - poderá ter posto à disposição de um partido político ou de um grupo de cidadãos eleitores publicações realizadas com dinheiros públicos com o intuito de servirem fins propagandísticos. Portanto, embora o conteúdo da edição possa, só por si, ser objectivo, posteriormente, é-lhe dada - com assentimento da autarquia - uma utilização própria de propaganda, proporcionando voluntariamente uma intervenção ilegítima na campanha.

Em resumo, se houver distribuição de boletins informativos durante um acto de campanha estaremos perante um ilícito relativo ao referendo.

A análise destes órgãos de informação constitui essencialmente uma actividade de verificação da existência (ou não) de elementos de propaganda de uma posição no referendo no conteúdo daqueles boletins.

E, então, estaremos perante uma violação da lei se se fizerem declarações que, mesmo indirectamente, procurem favorecer uma posição ou denegrir a outra, ou que criem um tratamento não igualitário de um partido ou grupo de cidadãos eleitores.

O mesmo acontecerá se as imagens utilizadas na revista tiverem claramente uma função de promoção de uma posição.

Em conclusão, o trabalho que a seguir se expõe parte de um pressuposto: as entidades públicas estão vinculadas a deveres de neutralidade e imparcialidade.

Logo, uma autarquia local, ao distribuir uma qualquer mensagem escrita (seja em boletins informativos, panfletos, brochuras, livros, etc.) durante o processo para o referendo, não pode, através daquela, gerar uma situação de favorecimento ou desfavorecimento de uma das posições no referendo, partido político ou grupo de cidadãos eleitores.

Brochura da Câmara Municipal do Porto

1) Questões levantadas na queixa:

A Associação Cívica “Movimento Portugal Único” queixa-se da Câmara Municipal do Porto e seu Presidente alegando que por aquela foi editada uma brochura (Anexo II) que constitui um apelo claro e notório ao voto “sim” no referendo de 8.Nov.1998

Diversas frases são favoráveis à ideia de regionalizar:

A definição constitucional das Regiões Administrativas, como autarquias locais, parte do princípio que deve existir um nível onde se tomam decisões e executam tarefas visando objectivos de desenvolvimento integrado de determinados espaços

territoriais, onde os problemas têm uma maior escala, que não permitem a sua resolução através dos Municípios, e que não são eficazmente resolvidos pelo poder central. (pág.2)

Às regiões compete planear a gestão (...) contribuindo para corrigir as assimetrias espaciais de desenvolvimento. O processo de descentralização regional aproxima o poder das populações, permitindo que estas exerçam um maior controlo democrático. (pág.2)

As Regiões não têm competências para lançar quaisquer impostos, dispondo de um quadro financeiro condicionado por lei. (pág.8)

Dos 15 Estados membros da União Europeia apenas a Grécia e Portugal Continental não dispõem de qualquer nível de descentralização regional. (p.14)

São os países mais ricos e mais bem organizados da União Europeia que apresentam os mais fortes índices de descentralização regional. Por exemplo: Alemanha, Áustria e Holanda. (p.14).

2) Resposta da Cam. Mun. Porto:

A Câmara Municipal, através do seu Presidente, veio informar esta Comissão que a brochura :

Foi elaborada com base em decisão da Câmara tomada no dia 28.07.1998 e aprovado o seu texto e divulgação no dia 8.09.1998.

Pretendeu assegurar o direito inalienável dos cidadãos a serem informados.

O seu conteúdo procurou ser esclarecedor, simples, isento, claro e objectivo.

O respectivo conteúdo fundou-se nas leis pertinentes, nas publicações “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” do MEPAT (1998) e “Livro Branco Sobre a Regionalização” do MAI (1980).

3) Conclusão:

A Câmara Municipal do Porto está sujeita aos deveres de imparcialidade e neutralidade desde 1 de Setembro de 1998.

A brochura objecto de queixa foi divulgada após aquela data, o que implica que o seu conteúdo tem de ser neutral e imparcial.

Se se considerar que as declarações acima transcritas põem em causa a igualdade das forças intervenientes ou das posições no referendo então, terá havido a prática de um ilícito relativo ao referendo (artigo 194º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril).

Declarações de voto:

Senhor Presidente: “O artigo 45º da Lei Orgânica do Regime do Referendo proíbe uma autarquia local de intervir directa ou indirectamente, numa campanha para referendo. Tem sido entendimento da Comissão que os princípios consagrados na mencionada disposição legal se aplicam desde o início do processo e não só no período

ordem por que foram apresentadas pela força política queixosa.

1. A primeira dessas queixas refere-se a um *comunicado* emitido pela Direcção Regional do Comércio e Indústria e publicado na página 23 da edição de 21-09-1996 do “Diário de Notícias” (Madeira), que, de acordo com os seus próprios termos, pretende “*esclarecer e informar a população*” da região autónoma sobre os efeitos da aplicação do *programa comunitário POSEIMA-Aprovisionamentos* no preço final de bens de consumo imediato, considerando infundadas as afirmações proferidas no decurso do debate que teve lugar, na RTP-Madeira, em 19 de Setembro do mesmo ano no sentido de que o POSEIMA “*não tinha trazido qualquer benefício para a Região*”.

Lê-se ainda no comunicado *sub judice* que tais *afirmações* denotam da parte de quem as produziu “*uma clara falta de conhecimentos relativamente à matéria em apreço*”, sendo “*próprias de quem quer apenas fazer críticas sem estar minimamente preparado para as fazer*”. Depois de, em traços gerais, descrever o modo como o programa comunitário estava a ser implementado, desde Junho de 1992, na região e explicar a forma como a sua execução tem vindo a ser inspeccionada, conclui o comunicado que “*o programa tem tido uma influência decisiva na redução do índice de preços no consumidor, calculando-se que poderá ter contribuído para uma redução de cerca de 2,6% na taxa de inflação registada*” na região autónoma.

Reproduz ainda o comunicado, “*a título de exemplo*”, um *quadro comparativo* com preços médios, praticados por supermercados da Madeira e de Lisboa, de sete produtos alimentares, que tem como fonte o Boletim “Bens de Consumo Corrente”- Abril 1996.

O PSN/Madeira, por seu turno, vem rebater a tese do efeito positivo do mencionado programa comunitário sobre os preços finais dos produtos, referindo que no comunicado a Direcção Regional falta à verdade, assumindo o texto, “*pela distorção com que maneja o tema, um cariz manifestamente deturpador da realidade objectiva do tema*”. Junta a força política queixosa, para complementar o ponto de vista em que assenta a sua discordância com os responsáveis da aludida direcção regional, cópia da *carta* que dirigiu à administração do jornal onde o comunicado foi publicado, na qual são feitos vários reparos ao comunicado. Solicitando o PSN/Madeira a publicação da carta ao abrigo do direito de resposta, refere, em síntese, que o comunicado *omitiu* os preços médios de muitos dos produtos cuja subsidiação representa “*a maior fatia do bolo do POSEIMA*” - como as carnes de bovino e de porco, os frangos, os cereais, as rações e os ovos - e que os preços médios de vários outros produtos - como o azeite, o queijo e o leite - *não correspondem* aos que efectivamente são praticados nos supermercados.

As restantes considerações tecidas na dita carta não têm qualquer relevância para a apreciação da questão em apreço.

Para o PSN/Madeira, “*tudo leva a crer*”, além do mais, “*ter sido paga*” a publicação do comunicado em causa.

Importa desde já referir, passando à análise do assunto à luz das normas eleitorais

aplicáveis, que o comportamento *sub judicio* ocorre já no decorrer do processo eleitoral, mas ainda *antes do início do período da campanha*.

Dispõe o *artigo 50º* do Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril (lei eleitoral aplicável *in casu*), sob a epígrafe “*neutralidade e imparcialidade das entidades públicas*”, que os titulares de cargos públicos “*devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e os partidos políticos*”, sendo-lhes vedado “*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*”. Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE - já confirmado, por deliberação de 22 de Setembro do corrente ano, no presente processo eleitoral - o de que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado *desde o início do processo*, que ocorre com o decreto presidencial marcando a data das eleições.

Estabelece o *artigo 137º* do mesmo Decreto-Lei nº 318-E/76, com a epígrafe “*abuso de funções públicas ou equiparadas*”, que o funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva pública “*que, abusando das suas funções ou no exercício das mesmas, se servir delas para constringer ou induzir os eleitores a votar em determinadas listas ou abster-se de votar nelas será punido com prisão maior*” (conceito hoje banido do nosso ordenamento jurídico) “*de dois a oito anos*”. Também esta disposição legal, segundo o entendimento da CNE, tem aplicação *desde o início do processo eleitoral*.

Acontece que o comunicado, embora emitido por titular de cargo público, como sem dúvida tem de considerar-se o de director regional, *não consubstancia ilícito eleitoral*, não violando nem o disposto no artigo 50º nem o preceituado no artigo 137º do aludido Decreto-Lei nº 318-E/76, já que em si mesmo o texto do comunicado, formulado ao abrigo do direito de informação e rectificação previsto no artigo 37º da Constituição da República Portuguesa (CRP), não constringe ou induz o leitor a votar em determinada lista concorrente ou abster-se de votar noutra ou noutras.

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, *apoie ou ataque*, ainda que indirectamente, qualquer das listas concorrentes. Ou seja: o dever de observância do princípio da neutralidade e imparcialidade não significa, logicamente, que o cidadão investido de poder público esteja impedido de, no exercício das funções inerentes ao cargo, fazer as *declarações que entender convenientes sobre a actuação governativa ou de gestão*; terá é o de fazer objectivamente, sem elogio ou ataque a quaisquer forças políticas.

No caso em apreço, afigura-se-me que o director regional em causa, embora no exercício das suas funções, se limita a prestar um *esclarecimento* sobre matéria do seu pelouro, que terá sido, na sua opinião, tratada de forma não rigorosa por “*alguns*

elementos da oposição” (sem especificar quais, pois parece querer reportar-se, como se depreende do contexto em que a expressão é utilizada, a todos os que, políticos ou não, comungam da opinião de que o POSEIMA não acarretou benefícios para o consumidor). Fá-lo *com objectividade*, explicando o modo de execução e fiscalização do programa comunitário, sem elogiar nem atacar concretamente qualquer das candidaturas, sendo certo que, se algum elogio indirecto existisse à força política ligada à acção governativa regional, essa apologia seria tão ténue que não permitiria subsumir a conduta na previsão quer do artigo 50º quer do artigo 137º da lei eleitoral.

A mensagem transmitida não tem, pois, conteúdo de apelo ao voto em certa ou certas candidaturas ou ataque a outra ou outras forças políticas concorrentes. O comunicado dá tão-só conta dos efeitos, na sua perspectiva positivos, produzidos nos produtos de alimentação e bebidas postos à disposição do consumidor por virtude da execução do programa POSEIMA, considerando que a *aplicação* deste tem sido um êxito e apontando como *exemplos* sete produtos cujos preços médios são alinhados em quadro comparativo (parece-me, aliás, abusiva a conclusão do PSN/Madeira de que o autor do texto omite intencionalmente os preços de outros produtos, na medida em que ele próprio os indica “*a título de exemplo*”).

Não se refere, em lado algum, que o invocado êxito da aplicação do programa comunitário resulta da *acção política concreta* desta ou daquela força política ou deste ou daquele organismo público. Pelo contrário, o autor do texto afiança mesmo - do que não há motivos para desconfiar - serem as *próprias autoridades comunitárias* a atestar do efeito positivo da aplicação do POSEIMA, na certeza, aliás, de que as ajudas comunitárias decorrentes do programa “*só são concedidas pela União Europeia se as mesmas se repercutirem em benefício do consumidor final*”. Como se assegura no comunicado, as instituições comunitárias - às quais cabe periodicamente efectuar *inspecções*, como tem vindo a acontecer, para avaliar as condições de execução do programa, bem como os “*relatórios dos quais conste, de forma inequívoca e devidamente comprovada, que as ajudas se repercutem até ao consumidor final*” - têm afirmado nesses *relatórios* que o programa tem boa execução na região.

No caso sob análise existe uma *divergência de opiniões* sobre os efeitos da execução do programa, com base em dados susceptíveis eles próprios, pelos vistos, de alguma discussão. A mera manifestação dessa discordância, ditada, segundo o autor do texto, pela necessidade de repor a verdade e esclarecer o consumidor, não belisca, obviamente, a neutralidade e imparcialidade a que o director regional está vinculado nem constitui abuso das suas funções, já que a intenção é apenas a de contrariar a posição de todos os que consideram negativo o efeito da aplicação do programa comunitário e esclarecer o público, com base em dados que apresenta, de que, *conforme verificado pelos próprios agentes fiscalizadores da União Europeia*, aquele tem permitido a redução dos preços dos produtos alimentares postos à disposição do consumidor.

Nem se vê, de resto, que influência significativa possa ter no eleitorado um esclare-

guesia de Odivelas relativo à realização da repetição do acto eleitoral.

Eleição autárquica
Comunicado da junta de freguesia
conteúdo eleitoral
Repetição de acto eleitoral

Sessão de 24.03.1998 - AL/97

Deliberação:

Foi deliberado o arquivamento do processo por se entender, nomeadamente:

- 1) A Junta de Freguesia de Odivelas esteve sujeita aos deveres de neutralidade e imparcialidade no período que antecedeu a repetição do acto eleitoral para a respectiva Assembleia.
- 2) A Junta de Freguesia de Odivelas fez um comunicado em que divulgou a repetição do acto eleitoral, e apelou ao exercício do direito de voto.
- 3) Com esse comunicado a Junta de Freguesia de Odivelas não favoreceu nenhuma candidatura, nem de forma directa nem de forma indirecta.»

Fundamentação:

A Coligação Democrática Unitária dirigiu à Comissão Nacional de Eleições queixa contra a Junta de Freguesia de Odivelas argumentando que aquela edilidade fez apelo implícito ao voto na força política que geriu a Junta (Partido Socialista) num comunicado informativo de realização da repetição do acto eleitoral.

Em causa estão as afirmações apostas no comunicado:

*“Dia 8 de Março (domingo próximo)
Venha votar na sua mesa habitual
Para a Assembleia de Freguesia de Odivelas.
Odivelas merece continuar a trabalhar
COM O SEU VOTO!”*

Notificada, a Junta de Freguesia de Odivelas, na pessoa do seu Presidente, respondeu que era importante a autarquia contribuir para o esclarecimento da população, e que em sessão extraordinária da Junta (a 3.3.1998) foi aprovado o texto do comunicado que visou divulgar a realização do acto eleitoral e apelar à participação da população, e que foi distribuído por vários locais públicos alguns dias antes da eleição.

ANÁLISE JURÍDICA

A lei eleitoral exige das entidades públicas um comportamento neutral e imparcial face às diversas candidaturas concorrentes a um acto eleitoral (artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro - LEOAL). Tal obrigação estende-se por todo o processo eleitoral, e não só durante o período estrito da campanha eleitoral, que decorreu, nas últimas eleições autárquicas, entre 2 e 12 de Dezembro de 1997. O princípio subjacente à obrigação de neutralidade, que é o da igualdade das candidaturas, pela sua importância, determina a necessidade de uma postura de equidade e isenção das entidades públicas face às candidaturas no terreno. A fim de assegurar a igualdade desejada entre todas as candidaturas, as obrigações de neutralidade e imparcialidade têm de impender sobre as entidades públicas sempre e enquanto houver candidaturas. Neste sentido, a Comissão Nacional de Eleições tem propugnado que as mencionadas obrigações aplicam-se desde a publicação do decreto que marca o dia das eleições. E necessário se torna que a sua aplicação se prolongue durante todo o processo eleitoral, mesmo após a realização do sufrágio. Os valores e interesses que a lei pretende proteger assim o exigem.

Assim, com segurança pode afirmar-se que em caso de repetição do acto eleitoral, as entidades públicas mencionadas no artigo 48º da LEOAL estão obrigadas a manter uma postura de neutralidade e imparcialidade perante as candidaturas que concorrem no acto eleitoral que é repetido.

No caso concreto, dir-se-á que a Junta de Freguesia de Odivelas está sujeita aos deveres de neutralidade perante as forças concorrentes à Assembleia de Freguesia de Odivelas ao acto eleitoral de 8 de Março de 1998.

Em seguida questionar-se-á se a conduta da Junta de Freguesia integrou, de alguma forma, um comportamento violador daquelas obrigações.

A violação do artigo 48º da LEOAL pode consistir, fundamentalmente, em dois tipos de comportamento: propagandístico ou não propagandístico. O comportamento não propagandístico traduz-se num favorecimento de uma candidatura através da disponibilização feita a esta de meios e recursos não atribuído às restantes. O comportamento propagandístico consubstancia-se num favorecimento de uma candidatura através de um apelo directo ou indirecto ao voto nessa lista, ou dizendo de outra maneira, numa actividade que de forma directa ou indirecta, constitua promoção de uma candidatura em detrimento das restantes.

Na situação em apreço, não se encontra uma disponibilização de meios (por exemplo, financiamento) à candidatura proposta pelo partido da Junta. Sobrará, assim, a hipótese de favorecimento propagandístico. Pergunta-se então: as frases que compõem o comunicado traduzem-se num apelo ao voto, directo ou indirecto? O uso do verbo “continuar” poderá ser entendido como apelo à manutenção da continuidade da força política presente na Junta, isto é, a lista proposta pelo Partido Socialista?

As declarações receptícias valem com “*o sentido que um declaratório normal, colocado na posição do real declaratório, possa deduzir do comportamento do declarante*” (artigo 236º, nº1 do Código Civil - CC). A impressão do destinatário normal das declarações acima trans-

b) os factos praticados indiciam o crime de abuso de poder, p.p. no artigo 382º do Código Penal;

c) a distribuição do documento constitui uma violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, p.p. no artigo 109º da LEOAL.

3 - Por esses motivos, ordena-se a comunicação dos factos constantes do processo referido em epígrafe ao Ministério Público, para os efeitos tidos por convenientes.

4 - Porque os referidos panfletos estão a ser distribuídos, a Comissão Nacional de Eleições está legalmente autorizada a intervir, com vista a assegurar a igualdade de oportunidades das candidaturas, e, desde já, ordena-se que se comunique ao Senhor Presidente dos SMAS que deve proceder à imediata suspensão dessa distribuição.

Fundamentação:

O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Loures requereu à Comissão Nacional de Eleições parecer sobre a legalidade da distribuição, juntamente com o recibo de remunerações dos trabalhadores e juntamente com as facturas da água, de um documento assinado pelo Senhor Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Loures, e cujo conteúdo consiste num relatório/balanço do seu mandato naqueles Serviços.

O referido documento, que se anexa ao presente parecer, contém uma fotografia do Senhor Presidente dos SMAS, António José Caldeira da Silva, com logotipo desses Serviços, além de, em geral, o seu conteúdo ser de congratulação pelo seu mandato, assumindo-se como responsável pela implementação de medidas de modernização e justiça social nos SMAS, mais declarando ser *“um homem tranquilo, com a consciência do dever cumprido, por ter sempre servido a população do Concelho de Loures.”*

Importante será ainda referir que António José Caldeira da Silva é candidato, colocado em primeiro lugar em lista apoiada pelo Partido da Democracia Cristã, à Câmara Municipal de Loures.

Fundamentação jurídico-constitucional:

O documento em análise poderá incluir-se no conceito de publicidade.

O artigo 3º do Código da Publicidade, aprovado pelo Decreto-Lei nº 330/90, de 23 de Outubro, e com redacção do Decreto-Lei nº 6/95, de 17 de Janeiro, tem um número do seguinte teor:

“1 - Considera-se publicidade, para efeitos do presente diploma, qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de:

- a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços;*
- b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.”*

Conforme se constata da própria definição, as entidades públicas podem realizar publicidade, com vista à promoção, directa ou indirecta, dos bens ou serviços que oferecem.

Tal promoção pode consistir - nada o impede - numa apologia das actividades desempenhadas no passado. Um bom passado é tido como um factor de expectativas de um bom futuro. É, portanto, um dos meios que o marketing utiliza para promoção dos produtos: o apelo à tradição.

Mas o que pensar quando essa apologia do passado é feita em nome pessoal de alguém interveniente no processo?

Isto é, é indiferente que a promoção referida seja feita em nome da empresa que produz ou fornece os bens ou serviços, ou em nome de apenas um dos indivíduos que integram essa empresa, como um gerente ou administrador ou um outro funcionário?

Parece que a resposta terá de ser encontrada no próprio texto publicitário ou nas eventuais imagens que a integrem.

Assim, se, por exemplo, um funcionário se congratular por fazer parte da organização objecto da publicidade, porque ela é a melhor ou faz melhor, promove-se a empresa em questão.

Mas, se o conteúdo publicitário foi dirigido no sentido de que a organização fez isto ou aquilo, por causa do funcionário, sem o qual tal não seria possível ou não seria tão perfeito, parece que, neste caso, se promove o indivíduo e não a empresa. Esta é um meio de promoção daquele.

É preciso averiguar, no caso concreto, qual o sentido do texto.

Ora, nesse texto encontramos declarações como:

“Este meu primeiro mandato”

“Sou o principal responsável pela implementação”

“Fi-lo por estar consciente da importância que o mesmo se reveste”

“Nesta hora de prestar contas, sou um homem tranquilo, com a consciência do dever cumprido, por sempre ter servido a população do Concelho de Loures.”

“Comigo, Loures estará sempre primeiro. Palavra de Honra”

Encontram-se outras declarações que apelam à modernização e à tomada de medidas de justiça social concretizadas nos SMAS, e ainda se realça “o empenhamento e a responsabilidade notáveis dos nossos funcionários, determinantes na concretização de tais objectivos, sem os quais essas realizações não seriam possíveis”, mas todas as vantagens surgem como resultado necessário do mandato do Senhor António José Caldeira da Silva. Segundo o texto, foi a acção deste Senhor, e não os Serviços Municipalizados como organização, que deu os frutos e criou as vantagens também descritas no texto.

Conclui-se assim que o documento analisado promove, não os SMAS como organização ao serviço do interesse público, mas sim o Senhor António José Caldeira da Silva, como bom gestor público. O toque predominante ecoa na sua própria pessoa,

mais do que nas vantagens dos SMAS.

O que descaracteriza o presente documento como publicidade de uma entidade pública com o intuito de promover os bens ou serviços que a mesma oferece.

Não se pode olvidar que a gratidão é um elemento de importância social - e empresarial - e alguém que tenha oferecido os seus esforços ao desenvolvimento de uma certa comunidade merece o apreço dos restantes que a integram, e é comum, e inteiramente fundamentado, encontrar a administração pública fazendo louvores aos funcionários que serviram de forma excepcional os serviços públicos.

Porém, neste caso, é o próprio que se congratula pelo que realizou, e não os SMAS que apresentam um louvor ou gratidão pelo desempenho prestado nesses Serviços.

Mais uma vez se afasta o documento da actividade normal de uma entidade pública.

Há que tirar então a conclusão evidente e necessariamente obrigatória: o documento é feito para promover e em proveito do Senhor António José Caldeira da Silva.

Aliás esta afirmação é corroborada pelo uso da fotografia do próprio neste documento, totalmente desnecessária se o intuito fosse diferente (de mera divulgação da actividade dos SMAS), mas fulcral num processo de promoção da sua imagem, como se pode verificar pela fotografia autocolante distribuída na propaganda da candidatura à Câmara Municipal de Loures. Embora a fotografia não seja a mesma, foram tiradas na mesma altura e com as mesmas vestes, o que cria no eleitor uma fácil identificação entre o Presidente dos SMAS e o candidato.

Em reforço do defendido recomenda-se a análise do seguinte dispositivo:

1 - A partir do exercício orçamental em curso é vedado ao Governo e à Administração Pública o recurso a qualquer forma de publicidade comercial para fins de propaganda política.

2 - As mensagens informativas para efeitos de promoção do exercício de direitos económicos, sociais e culturais que se exprimam através de qualquer meio publicitário devem limitar-se ao estritamente necessário para a finalidade visada, não conterão qualquer juízo de valor sobre a actividade do Governo nem poderão directa ou indirectamente, por inveracidade, omissão, exagero ou ambiguidade, induzir os cidadãos em erro quanto ao conteúdo da medida anunciada, estando sujeitas às disposições da lei geral que consagram e garantem os princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito, pela defesa dos cidadãos, bem como as relativas aos processos interditos, valores positivos e restrições de meios e métodos. (...)

Este normativo consiste no artigo 25º, epígrafado “Despesas com publicidade”, da Lei nº 49/86 de 31 de Dezembro que aprovou o Orçamento de Estado para 1987, e foi vincado pela Directiva nº 1/87 do Conselho de Comunicação Social.

Como se depreende do próprio texto, este dispositivo não se aplica aos SMAS, mas apenas à Administração Central. Mas a sua referência no presente parecer pretende permitir a análise de um critério que, embora tenha sido aplicado à Administração Central, poderá ser igualmente equilibrado se se aplicar às restantes entidades públicas.

Ora, o documento em apreço, afasta-se para os antípodas do critério agora em

análise: há juízos de valor (“*homem tranquilo, com a consciência do dever cumprido*”), e não se limita ao necessário para a finalidade visada, ultrapassando-a, pois, como já se expôs, promove-se a pessoa do Presidente, e não os Serviços Municipalizados.

A situação assim descrita apresenta consequências a nível jurídico. É o que se passa a descrever.

Consequências jurídico-administrativas:

Consensualmente, e sem grande dificuldade, se conclui que, por força do princípio da especialidade, não cabe nas atribuições duma pessoa colectiva com funções ao nível de distribuição de água e do saneamento, promover a pessoa de um dos seus administradores.

Estipula o Código do Procedimento Administrativo:

Artigo 133º

Actos nulos

1. São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

2. São, designadamente, nulos:

a) ...

b) os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2º em que o seu autor se integre (...)

Aceitando que os órgãos dos serviços municipalizados vêm referidos no artigo 2º daquele Código (“*órgãos da administração pública*” - neste sentido Esteves de Oliveira e outros, «Código do Procedimento Administrativo» - 2ª Ed., pág.65) e sendo o acto de distribuição de um panfleto promocional de um administrador dos SMAS estranho às atribuições desses Serviços, uma decisão que determine a sua impressão e consequente distribuição será nula.

Consequências jurídico-penais:

Estabelece o Código Penal:

Artigo 386º

Conceito de funcionário

1. Para efeito da lei penal a expressão *funcionário* abrange:

a) O *funcionário civil*;

b) O *agente administrativo*; e

c) *Quem, mesmo provisória ou temporariamente, mediante remuneração ou a título gratuito, voluntária ou obrigatoriamente, tiver sido chamado a desempenhar ou a participar no desempenho de uma actividade compreendida na função pública administrativa ou jurisdicional, ou, nas mesmas circunstâncias, desempenhar funções em organismos de utilidade pública ou nelas participar.*

2. *Ao funcionário são equiparados os gestores, titulares dos órgãos de fiscalização e trabalhadores de empresas públicas, nacionalizadas, de capitais públicos ou com participação maioritária de capital*

público e ainda de empresas concessionárias de serviços públicos.

3. A equiparação a funcionário, para efeito da lei penal, de quem desempenhe funções políticas é regulada por lei especial.

Na definição bastante ampla do artigo 386º podemos encontrar a função de presidência de um serviço municipalizado, sendo que a mesma função não é regulada pela lei especial para que remete o nº3. Esta lei é a nº 34/87, de 16 de Junho, e cuja aplicação abrange os seguintes cargos políticos :

- a) O de Presidente da República;*
- b) O de Presidente da Assembleia da República;*
- c) O de deputado à Assembleia da República;*
- d) O de membro do Governo;*
- e) O de deputado ao Parlamento Europeu;*
- f) O de ministro da República para a região autónoma;*
- g) O de membro de órgão de governo próprio de região autónoma;*
- h) O de governador de Macau, de secretário-adjunto do Governo de Macau ou de deputado à Assembleia Legislativa de Macau;*
- i) O de membro de órgão representativo de autarquia local;*
- j) O de governador civil. (artigo 3º)*

Não cabe portanto na previsão dessa lei a posição assumida por um presidente de um serviço municipalizado, que, repete-se, está directamente prevista na lei penal, no artigo 386º.

O artigo 386º do Código Penal encontra-se sistematicamente incluído no Capítulo IV “*Dos crimes cometido no exercício de funções públicas*”.

Sendo os serviços municipalizados entes públicos, o respectivo presidente exerce funções públicas.

No Capítulo IV deparamos com várias secções: a primeira, *Da corrupção*, a segunda, *Do peculato*, a terceira, *Do abuso de autoridade*, a quarta, *Da violação de segredo*, a quinta, *Do abandono de funções*, e a sexta contém o citado artigo 386º.

Imediatamente, a sensibilidade do jurista afasta a situação em apreço dos crimes de corrupção, peculato, violação de segredo ou de abandono de funções.

Na Secção III encontramos os seguintes tipos de ilícito:

- a violação de domicílio por funcionário (artigo 378º CP), que é uma variante da violação de domicílio (artigo 190º CP) agravada pelo abuso de funções;
- a concussão (artigo 379º CP) em que se exige, no tipo criminal, a intenção de receber para si, para o Estado ou para terceiro uma vantagem patrimonial - o que não é o caso, através do documento em análise o signatário, se procura vantagens, estas não são, ao menos imediatamente, de nível patrimonial;
- o emprego de força pública contra a execução da lei ou ordem legítima (artigo 380º CP);
- a recusa de cooperação (artigo 381º) de funcionário que devia prestar a outro

serviço público.

Nenhum destes - tal parece ser claro - abarca a situação sobre que nos debruçamos.

Também não estamos perante usurpação de funções, cujo tipo vem descrito no artigo 358º do CP, pois esta consiste na situação de alguém que exerce funções, pratica actos, ou exerce profissão para os quais não está habilitado ou autorizado.

Por resolver fica o seguinte ilícito descrito no Código Penal:

Artigo 382º

Abuso de poder

O funcionário que, fora dos casos previstos nos artigos anteriores, abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa, é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

“O funcionário”

Já se concluiu que o exercício das funções de presidente de serviços municipalizados torna o respectivo titular num funcionário para efeitos da lei penal (artigo 386º CP).

“fora dos casos previstos nos artigos anteriores”

Também já foram afastados os tipos criminais dos artigos anteriores.

“abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções”

O preenchimento ou não desta condição necessita de esclarecimentos adicionais.

O agente abusa dos poderes inerentes às suas funções quando pratica actos compreendidos no âmbito desses poderes, mas visando um fim diferente para o qual os mesmos foram concedidos.

Encontramos figura semelhante no direito civil: o titular de um direito pode exercê-lo até ao ponto em que esse exercício se afasta dos interesses que fundamentaram a tutela jurídica do referido direito:

Artigo 334º

Abuso do direito

É ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito.

Paralelamente, abusa dos poderes quem os exerce extravasando o fim (público, no caso) desses mesmos poderes.

Na situação em apreço, cabe nos poderes atribuídos ao Presidente, ou quanto muito ao Conselho Administrativo, dos Serviços Municipalizados tomar decisões sobre campanhas publicitárias. Mas se os poderes são exercidos com o intuito de enaltecer a pessoa do Presidente dos SMAS, esse exercício é realizado com um fim diferente ao que fundamentou a atribuição do poder (promover os Serviços Municipalizados).

Houve, portanto, um abuso dos poderes atribuídos ao Presidente dos SMAS de Loures.

Por outro lado, é preciso averiguar, ainda, se esses poderes violaram os deveres inerentes às funções de Presidente dos Serviços.

Já se afirmou atrás que os serviços municipalizados estão sujeitos ao regime legal

constante do Código do Procedimento Administrativo.

Vejam os alguns princípios com interesse para o caso concreto, e que, logo à partida, devem reger toda a actividade administrativa:

Artigo 3º

Princípio da legalidade

1. Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos. (...)

Artigo 4º

Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos
Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Artigo 6º

Princípios da justiça e da imparcialidade

No exercício da sua actividade, a Administração Pública deve tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.

Os princípios explanados são de origem e consagração constitucional (cfr. artigo 266º da CRP).

E na sua concretização criam deveres aos titulares dos órgãos administrativos quando estes actuam.

O titular de um órgão administrativo não pode agir em desconformidade com os fins que fundamentam a atribuição de um poder (artigo 3º CPA), nem pode prosseguir outros fins que não fins públicos (artigo 4º CPA), nem pode ser parcial quando actua na qualidade de representante de ente público (artigo 6º).

Concretamente, a distribuição do documento em causa com o conteúdo já analisado permite:

- a violação do fins para que foi conferido o referido poder (promoção dos SMAS),
- a prossecução de um fim privado que é o de promoção da pessoa que exerce o cargo de Presidente dos SMAS
- tomar parte, apoiar, enaltecer o Senhor António José Caldeira da Silva, violando a equidistância e isenção que a Administração tem de manter frente aos interesses dos particulares.

Perguntar-se-á como é que esta promoção do Senhor António José Caldeira da Silva pode ofender interesses de outros particulares. E a resposta ilumina toda a questão: o Senhor António José Caldeira da Silva também é candidato à Câmara Municipal de Loures.

Quer isto dizer, que os Serviços Municipalizados fazem propaganda eleitoral promovendo o candidato Sr. Caldeira da Silva, embora de forma indirecta, porquanto não se assume a sua qualidade de candidato, mas enaltece as suas qualidades na gestão dos Serviços, e promove a imagem do mesmo. E ao mesmo tempo não promove os candidatos das restantes candidaturas. O que cria uma parcialidade e desigualdade

imperativamente proibidas por lei.

No que toca este último ponto convém também lembrar a lei eleitoral (Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro):

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 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.

Ora, o documento em análise intervém, ao menos indirectamente, na campanha eleitoral do candidato António José Caldeira da Silva.

E nem se evoque o momento em que nos encontramos: no período de pré-campanha, pois tem-se entendido - e bem - que os princípios que regem a campanha eleitoral devem aplicar-se desde o início da actividade de propaganda fazendo este coincidir com a publicação do decreto que marca a data das eleições, sob pena de se criarem situações de prevaricação irreversíveis, cujo *limbo* de 12 dias da campanha eleitoral não consegue contrabalançar (Vital Moreira e Gomes Canotilho, CRP Anotada, nota X ao artigo 116.º). Aliás este entendimento constitui uma mera aplicação do princípio geral de imparcialidade que rege a actividade da administração durante todo o tempo.

Pode então concluir-se que a distribuição do documento também cria uma violação dos deveres inerentes às funções de Presidente dos SMAS.

“com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa”

Parece ser evidente que através da distribuição do documento em causa o Presidente António José Caldeira da Silva pretende obter benefícios como candidato.

E benefícios que são ilegítimos : a divulgação e promoção da sua imagem através de um ente público, e a criação de desequilíbrio face às restantes candidaturas.

A existência do dolo específico, ou seja, da intenção de obter um benefício, é facilmente constatável se tivermos em conta o momento em que se faz a distribuição do panfleto, a inclusão da fotografia do Presidente/candidato, o discurso na primeira pessoa, e todo o enaltecimento da sua gestão.

Sem grande dificuldade se conclui, assim, que houve intenção de obter para si benefício ilegítimo.

Ficam preenchidos todos os elementos constitutivos do tipo criminal.

Sendo que não se vislumbram factos que constituam causas de exclusão de ilicitude, as ordens de impressão e distribuição do documento em análise parece constituírem o crime de abuso de poder, p.p. no artigo 382.º do Código Penal.

Consequências jurídico-eleitorais:

Questiona-se se a conduta em apreço integra alguma previsão jurídico-penal específica do direito eleitoral.

As infracções relativas à eleição, vêm no caso das Autárquicas, previstas na Secção IV do Capítulo I (*Ilícito penal*) do Título V (*Ilícito eleitoral*) do Decreto-Lei n° 701-B/76 (ou Lei Eleitoral para os órgãos das Autarquias Locais - LEOAL)

Prevê-se aí o seguinte:

Artigo 128°

Coacção e artifício fraudulento sobre o eleitor

1. *Aquele que usar violência ou ameaça sobre qualquer eleitor ou que usar de enganos, artificios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para o constranger ou induzir a votar em determinada lista ou a abster-se de votar será punido com prisão até dois anos.*

2. *Será agravada a pena prevista no número anterior se a ameaça for cometida com uso de arma ou a violência for exercida por mais de duas pessoas.*

Artigo 129°

Abuso de funções públicas ou equiparadas

O cidadão investido de poder público, o funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva pública e o ministro de qualquer culto que, abusando das suas funções ou no exercício das mesmas, se servir delas para constranger ou induzir os eleitores a votar em determinadas listas ou a abster-se de votar nelas será punido com prisão até dois anos e multa de 10.000\$ a 100.000\$.

Parece ser de afastar a conduta em análise das previsões agora transcritas.

A verdade é que os dois normativos visam a tutela do princípio da liberdade e autodeterminação eleitoral. Tendo em conta essa tutela e o uso das expressões «constranger» e «induzir» pode constatar-se o seguinte : existe um traço comum aos dois preceitos - “*a interferência no processo intelectual ou psicológico de formação da decisão ou afirmação da vontade*” do eleitor.

Como já afirmou Sua Excelência o Procurador-Geral da República, no processo n° 132/93, ao interpretar os dispositivos legais agora em apreço: “*Pressupõe-se aqui a existência de uma acção exercida directamente sobre um ou mais eleitores, com a finalidade de condicionar os mecanismos intelectuais e psicológicos de formação da decisão ou afirmação da vontade e, por este meio, impedir ou limitar uma opção livre de voto.*” (sublinhado nosso)

Porém, no caso em apreço, a distribuição do panfleto ou o seu conteúdo não constituem elemento de impedimento ou limitação da liberdade de voto. Há uma tentativa de influenciar o eleitorado, isso é evidente. Mas não se põe em causa a livre opção de voto. Poderá a opção não ser esclarecida (se por acaso o conteúdo do documento fosse falso) mas será sempre livre.

O que portanto afasta a subsunção dos factos aos artigos 128° ou 129°.

Resta-nos o artigo 109° da LEOAL:

Foi tomada a seguinte deliberação:

1 - O envio da carta em nome da Câmara Municipal de Paredes para fazer a apologia e propaganda do seu Presidente como candidato à nova eleição, constitui violação da sua parte ao princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, pelo que a sua conduta pode preencher o tipo de crime do artigo 109º da Lei Eleitoral para os órgãos das Autarquias Locais (Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

2 - Da mesma forma o emprego de mailling comercial dos CTT configura a utilização de um meio de publicidade comercial, proibida desde a publicação do decreto que marque a data da eleição (na eleição em apreço desde 25 de Setembro/97), o que pode constituir violação ao artigo 60º do acima citado diploma legal.

3 - Devem, portanto, ser comunicados os presentes factos ao Ministério Público, para os fins tidos por convenientes.

Fundamentação:

O Presidente da Comissão Política concelhia de Paredes do partido do Centro Democrático Social - CDS/PP - fez queixa junto da Comissão Nacional de Eleições denunciando que o actual Presidente da Câmara Municipal de Paredes, também candidato nas próximas eleições autárquicas, faz campanha eleitoral usando os meios da edilidade, os seus símbolos e o seu título.

Para tanto junta exemplar de uma carta e respectivo envelope, carta essa, no dizer dos queixosos, emitida pelo gabinete do Presidente da Câmara e assinada pelo próprio presidente, tudo material que havia começado a ser distribuído pelos CTT nos domicílios do concelho de Paredes.

Notificado pela Comissão a 28 de Novembro para prestar esclarecimentos, o Presidente da Câmara Municipal de Paredes nada respondeu até ao momento.

Fundamentação Jurídico-Constitucional:

A lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais não prevê nem a incompatibilidade entre o exercício de funções de presidente de câmara e o estatuto de candidato nem tão pouco a suspensão do respectivo mandato.

A ausência de disposição legal neste sentido é susceptível de levantar inúmeros problemas em matéria de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas dada a circunstância, nas presentes eleições, de grande parte dos executivos camarários se candidatarem.

A propósito desta temática pode ler-se no Dicionário de Legislação Eleitoral, editado

pela CNE, a referência a Marcelo Rebelo de Sousa que no seu livro “Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português”, diz...«de todos os princípios enumerados é este, porventura, aquele cujo respeito mais dúvidas tem suscitado, pela multiplicação de actos de órgãos e titulares de órgãos do poder político e do poder local durante os períodos de campanha eleitoral e que correspondem a intervenções indirectas nesta campanha».

A problemática agudiza-se, pois, quando se reúne numa mesma pessoa a qualidade de titular de um cargo público e a de candidato.

Lê-se, ainda, na obra citada que...«Conforme se retira da jurisprudência expandida pelo TC, a questão acima equacionada versa um dos temas mais complexos e difíceis do direito eleitoral nos Estados democráticos. Daí que alguns dos seus conselheiros tenham considerado que a análise do tribunal se atenha a um “controlo de limites” ou seja, a uma censura de casos extremos, inequívocos ou flagrantes».

Os factos:

Partindo-se do pressuposto que a carta é da autoria do Presidente da Câmara e que a feitura da mesma bem como a sua expedição correu a expensas da edilidade, à luz da fundamentação atrás exposta, duas questões se podem levantar:

A primeira diz respeito à conduta em apreço e à verificação se a mesma integra alguma previsão jurídico-penal específica do direito eleitoral.

Ora, para além de dar a conhecer as iniciativas realizadas no decurso da actual gestão autárquica, o escrito em causa parece centrar-se nas razões que levaram o actual presidente da câmara municipal de Paredes a recandidatar-se, aproveitando para, de uma forma indirecta, fazer a apologia da obra feita.

Pode ler-se:

“É chegado o momento de vos revelar,porque decidi recandidatar-me à Câmara Municipal de Paredes e porque, moralmente e em consciência, não podia deixar de o fazer”

“Todos se lembram do estado em que se encontrava o nosso concelho há quatro anos atrás...”

“Vemos o concelho a crescer”

“A nossa acção e os nossos projectos têm sido tão importantes e válidos para o desenvolvimento do concelho que já há quem deles se queira apropriar, apesar de para eles nunca terem contribuído”

“Podem acreditar que a Câmara Municipal trabalhou arduamente para atingir estes resultados. Mas a obra não está concluída, de modo que as minhas responsabilidades morais são, ainda, maiores porque É PRECISO CONTINUAR A MUDAR PAREDES.

Trabalhei, lutei e servi com dignidade, ninguém pode dizer o contrário. Estou dis-

posto a continuar, fazendo sempre mais e melhor...”

“O Presidente da Câmara Municipal-(José Augusto Granja da Fonseca)

Uma das conclusões plausíveis a retirar poderá ser a de que o documento é feito para promover e em proveito do Presidente da Câmara e de novo candidato à mesma.

A situação assim descrita apresenta consequências a nível jurídico-administrativo e penal, bem como a nível eleitoral.

Não nos iremos deter na primeira das consequências, por extravasarem o âmbito da CNE, sempre se podendo referir que, por força do princípio da especialidade, não cabe nas atribuições duma pessoa colectiva pública como uma Câmara Municipal promover a pessoa de um dos seus administradores.

Acceptando que uma câmara é um órgão da administração pública, e sendo o acto de promoção de um titular dessa edilidade estranho às atribuições desses serviços, parece, assim, que a decisão que a determinou será nula. (Artigo 133º C.P.A.)

Nesse sentido, será lícito deduzir que um agente abusa dos poderes inerentes às suas funções quando pratica actos compreendidos no âmbito desses poderes, mas visando um fim diferente para o qual os mesmos foram concedidos.

Na situação em apreço, cabe nos poderes atribuídos ao Presidente, ou quanto muito à Câmara, tomar decisões sobre campanhas promocionais. Mas se os poderes são exercidos com o intuito de enaltecer a pessoa do Senhor Presidente (ou a sua equipa), esse exercício é realizado com um fim diferente ao que fundamentou a atribuição do poder (promover os serviços públicos da Câmara.)

O titular de um órgão administrativo não deve, pois, agir em desconformidade com os fins que fundamentam a atribuição de um poder (artigo 3º CPA), nem pode prosseguir outros fins que não fins públicos (artigo 4º CPA), nem pode ser parcial quando actua na qualidade de representante de ente público (artigo 6º).

Consequências Jurídico-Eleitorais:

A expedição e divulgação da carta em causa com o conteúdo já analisado, pode permitir o tomar parte, apoiar, enaltecer a pessoa do Senhor Presidente, violando a equidistância e isenção que a Administração tem de manter frente aos interesses dos particulares, já que o Senhor em causa também é candidato à Câmara Municipal de Paredes.

Quer isto dizer, que a Câmara Municipal e o seu Presidente fazem propaganda eleitoral promovendo o candidato e, enaltecendo as suas qualidades na gestão dos serviços, promovem a imagem do mesmo. E ao mesmo tempo não se promove os candidatos das restantes candidaturas. O que cria uma parcialidade e desigualdade imperativamente proibidas por lei.

No que toca este ponto convém lembrar a lei eleitoral (Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro): o artigo 48º consagra a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, estipulando:

“Artigo 48º

(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 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.”

Ora, o documento em análise intervém, ao menos indirectamente, na campanha eleitoral do candidato.

E nem se evoque o momento em que então foi divulgada: no período de pré-campanha, pois tem-se entendido - e bem - que os princípios que regem a campanha eleitoral devem aplicar-se desde o início da actividade de propaganda fazendo este coincidir com a publicação do decreto que marca a data das eleições, sob pena de se criarem situações de prevaricação irreversíveis, cujo limbo de 12 dias da campanha eleitoral não consegue contrabalançar (Vital Moreira e Gomes Canotilho, CRP Anotada, nota X ao artigo 116º). Aliás este entendimento constitui uma mera aplicação do princípio geral de imparcialidade que rege a actividade da administração durante todo o tempo.

Pode então concluir-se que o conhecimento público da carta, nos seus precisos termos, é susceptível de configurar uma violação dos deveres inerentes às funções de Presidente da Câmara Municipal

Parece que através da distribuição do documento em causa o Senhor Presidente da Câmara pretende obter benefícios como candidato, o que se afigura ilegítimo, pois leva à criação de desequilíbrio face às restantes candidaturas.

Acresce que não nos devemos alhear do momento em que se faz a divulgação da carta, da quase totalidade do discurso na primeira pessoa e de todo o enaltecimento da sua gestão.

No campo do direito eleitoral determina o artigo 109º da LEOAL:

*Artigo 109º**(Violação de deveres de neutralidade e imparcialidade)*

Os cidadãos abrangidos pelo Artigo 48º que infringirem os deveres de neutralidade e imparcialidade aí prescritos serão punidos com prisão até um ano e multa de 2.000\$ a 20.000\$.

Já atrás se referiu que a autoria do documento em apreço e os eventuais encargos financeiros daí decorrentes a suportar pela autarquia pode importar a violação do princípio da imparcialidade da administração pública.

Porque a pessoa promovida é candidato à Câmara Municipal e logo é posta em causa a equidistância e isenção que os titulares dos órgãos devem às diversas candidaturas, favorecendo-se indirectamente a candidatura na pessoa do Senhor Presidente da Câmara .

O que é susceptível de constituir uma violação à obrigação de neutralidade e im-

Tirsense”, nº 3943, pág. 8.

A referida página publicitária, que se anexa cópia ao presente parecer, é assinada pelo Presidente da Câmara, Dr. Joaquim Couto, está claramente identificada como sendo daquela Câmara e o seu conteúdo é de manifesta congratulação pelo seu mandato, assumindo-se como responsável pela desenvolvimento implementado no concelho.

Importante será ainda referir que o Dr. Joaquim Couto é candidato, colocado em primeiro lugar em lista apoiada pelo Partido Socialista, a novo mandato naquela Câmara.

Fundamentação jurídico-constitucional:

A Comissão Nacional de Eleições já aprovou parecer sobre assunto semelhante e que se passa a discorrer os seus momentos mais significativos, com adaptação aos factos da presente queixa.

«(...) As entidades públicas podem realizar publicidade, com vista à promoção, directa ou indirecta, dos bens ou serviços que oferecem.

Tal promoção pode consistir - nada o impede - numa apologia das actividades desempenhadas no passado. Um bom passado é tido como um factor de expectativas de um bom futuro. É, portanto, um dos meios que o marketing utiliza para promoção dos produtos: o apelo à tradição.

Mas o que pensar quando essa apologia do passado é feita em nome pessoal de alguém interveniente no processo?

Isto é, é indiferente que a promoção referida seja feita em nome da empresa que produz ou fornece os bens ou serviços, ou em nome de apenas um dos indivíduos que integram essa empresa, como um gerente ou administrador ou um outro funcionário?

Parece que a resposta terá de ser encontrada no próprio texto publicitário (...)

Assim, se, por exemplo, um funcionário se congratular por fazer parte da organização objecto da publicidade, porque ela é a melhor ou faz melhor, promove-se a empresa em questão.

Mas, se o conteúdo publicitário foi dirigido no sentido de que a organização fez isto ou aquilo, por causa do funcionário, sem o qual tal não seria possível ou não seria tão perfeito, parece que, neste caso, se promove o indivíduo e não a empresa. Esta é um meio de promoção daquele.

É preciso averiguar, no caso concreto, qual o sentido do texto.»

Ora, nesse texto encontramos declarações como:

“quando assumi a presidência”

“A minha equipa arregaçou as mangas e decidimo-nos a transformar Santo Tirso”

“E quando os meus opositores, desconhecedores da realidade concelhia, me acusam de nada fazer pelo Ambiente, relembro-lhes ainda o prémio que muito recentemente no foi atribuído a nível nacional”

“O encerramento da lixeira de Covelas foi uma promessa que fiz e que cumpri (aliás como todas as promessas que faço)”

Encontram-se outras declarações que descrevem o desenvolvimento e crescimen-

to do Concelho, mas todas as vantagens surgem como resultado necessário do mandato do Dr. Joaquim Couto. Segundo o texto, foi a acção deste Senhor que deu os frutos e criou as vantagens também descritas no texto.

Conclui-se assim que o documento analisado promove, não a autarquia como organização ao serviço do interesse público, mas sim o Dr. Joaquim Couto, como bom gestor público. O toque predominante ecoa na sua própria pessoa, mais do que nas vantagens dos serviços camarários.

«O que descaracteriza o presente documento como publicidade de uma entidade pública com o intuito de promover os bens ou serviços que a mesma oferece. (...)»

É, pois, plausível, retirar a seguinte conclusão: o documento é feito para promover e em proveito do Senhor Dr. Joaquim Couto.

A situação assim descrita apresenta consequências a nível jurídico-administrativo e penal bem como a nível eleitoral.

Não nos iremos deter no primeiro tipo de consequências por extravasarem o âmbito de competências da CNE, sempre se podendo aduzir, porém, que, *por força do princípio da especialidade, não cabe nas atribuições duma pessoa colectiva pública como uma Câmara Municipal promover a pessoa de um dos seus administradores. (...)»*

Aceitando que uma câmara é um órgão da administração pública, e sendo o acto de publicidade promocional de um titular dessa edilidade estranho às atribuições desses serviços, parece que a decisão que a determinou será nula. (Artigo 133º C.P.A.)

É igualmente lícito deduzir que *um agente abusa dos poderes inerentes às suas funções quando pratica actos compreendidos no âmbito desses poderes, mas visando um fim diferente para o qual os mesmos foram concedidos.*

Na situação em apreço, cabe nos poderes atribuídos ao Presidente, ou quanto muito à Câmara, tomar decisões sobre campanhas publicitárias. Mas se os poderes são exercidos com o intuito de enaltecer a pessoa do Senhor Presidente (ou a sua equipa), esse exercício é realizado com um fim diferente ao que fundamentou a atribuição do poder (promover os serviços públicos da Câmara.)

O titular de um órgão administrativo não pode agir em desconformidade com os fins que fundamentam a atribuição de um poder (artigo 3º CPA), nem pode prosseguir outros fins que não fins públicos (artigo 4º CPA), nem pode ser parcial quando actua na qualidade de representante de ente público (artigo 6º).»

Consequências jurídico-eleitorais:

A divulgação da publicidade em causa com o conteúdo já analisado permite o tomar parte, apoiar, enaltecer o Senhor Dr. Joaquim Couto, violando, eventualmente, a equidistância e isenção que a Administração tem de manter frente aos interesses dos particulares, já que o Senhor Dr. Joaquim Couto também é candidato à Câmara Municipal de Santo Tirso.

Quer isto dizer, que a Câmara Municipal faz propaganda eleitoral promovendo o candidato Sr.

Dr. Joaquim Couto, embora de forma indirecta, porquanto não se assume a sua qualidade de candidato, mas enaltece as suas qualidades na gestão dos serviços, e promove a imagem do mesmo. E ao mesmo tempo não promove os candidatos das restantes candidaturas. O que cria uma parcialidade e desigualdade imperativamente proibidas por lei.

No que toca este ponto convém lembrar a lei eleitoral (Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro): o artigo 48º consagra a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, onde se estipula:

“Artigo 48º

(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 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.”

Ora, o documento em análise intervém, ao menos indirectamente, na campanha eleitoral do candidato Dr. Joaquim Couto.

E nem se evoque o momento em que nos encontramos: no período de pré-campanha, pois tem-se entendido - e bem - que os princípios que regem a campanha eleitoral devem aplicar-se desde o início da actividade de propaganda fazendo este coincidir com a publicação do decreto que marca a data das eleições, sob pena de se criarem situações de prevaricação irreversíveis, cujo limbo de 12 dias da campanha eleitoral não consegue contrabalançar (Vital Moreira e Gomes Canotilho, CRP Anotada, nota X ao artigo 116º). Aliás este entendimento constitui uma mera aplicação do princípio geral de imparcialidade que rege a actividade da administração durante todo o tempo.

Pode então concluir-se que a divulgação da publicidade é susceptível de consubstanciar uma violação dos deveres inerentes às funções de Presidente da Câmara Municipal

Parece, pois, que através da distribuição do documento em causa o Senhor Presidente da Câmara pretende obter benefícios como candidato, o que se afigura ilegítimo, pois leva à criação de desequilíbrio face às restantes candidaturas.

Também não nos devemos alhear do momento em que se faz a publicitação do anúncio, do discurso na primeira pessoa, e de todo o enaltecimento da sua gestão.

Tendo em atenção:

- que a publicidade em análise importa a violação do princípio da imparcialidade da administração pública,

- que no documento em apreço, o signatário aparece como arauto de todas as medidas tomadas em benefício dos clientes, que são todos os munícipes/eleitores, (...) isto é, promove-se a si mesmo,

- que a pessoa promovida é candidato à Câmara Municipal,

de publicidade comercial, imagens da cidade de Braga, com a figura do 1º candidato à Câmara, sob o lema «Continuar é Crescer».

c) Existe uma «similitude gráfica» e «de conteúdo» de mensagens e o seu lançamento quase simultâneo violaria disposições constitucionais e o disposto nos artºs 47º, 48º, 52º e 60º do Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro. Como prova das situações descritas juntou, para os devidos efeitos, diversas fotografias.

O Mandatário veio requerer à Comissão Nacional de Eleições:

A tomada de «urgentes e legais providências» para a «reposição da isenção e da legalidade por parte da Câmara Municipal de Braga» e medidas com vista a «impedir a continuação da campanha daquela Câmara Municipal» e, ainda, a «aplicação de medidas penais» face ao eventual ilícito e a «divulgação através da comunicação social» da decisão que ao caso couber.

Analisado o pedido na sessão de 28 de Novembro de 1989, deliberou a Comissão Nacional de Eleições notificar o Presidente da Câmara Municipal de Braga para que este, no prazo de 48 horas, informasse o que tivesse por conveniente, em relação à queixa do Partido Social Democrata, tendo além do mais, solicitado esclarecimentos adicionais ao mandatário do Partido Social Democrata.

O mandatário do Partido Social Democrata viria em 28 de Novembro, em resumo acrescentar que:

a) A empresa que teria concebido o material da campanha do 1º candidato do Partido Socialista à Câmara Municipal era «Afil-Publicidade» seria a mesma que concebeu a campanha da Câmara Municipal de Braga, sob o lema «Sempre a Crescer». Esta empresa seria também a proprietária dos placards onde está afixada a propaganda do Partido Socialista;

b) Os locais da colocação dos placards do Partido Socialista são os habitualmente reservados para publicidade comercial e, na opinião dos autores da queixa, estariam já comprometidos para a publicidade comercial após a realização do acto eleitoral.

O Presidente da Câmara Municipal de Braga, Dr. Mesquita Machado veio também, no prazo, informar o seguinte:

a) A publicidade à cidade de Braga foi colocada, no mês de Agosto, em espaços de propriedade do Município e o lema completo é «Sempre a Crescer-Braga é o futuro. Não se trata de publicidade comercial, mas sim publicidade social»;

b) Que a propaganda à cidade não esteve a cargo de qualquer agência de publicidade mas, mesmo que tivesse havido recurso a meios comerciais, nada na lei o impediria;

c) Que o artº 60 apenas proíbe a propaganda política feita através dos meios de publicidade comercial, a partir da publicação do decreto, que marca as eleições;

d) Os placards com a fotografia do 1º candidato do Partido Socialista à Câmara Municipal de Braga não pertencem à Câmara, antes são propriedade do Partido Socialista, tendo a sua afixação sido feita no mês de Setembro;

e) O Partido Social Democrata fez afixar uma profusão de cartazes em toda a

cidade, de pequena e média dimensão;

f) Que a Comissão Nacional de Eleições não é competente no caso concreto;

Coincidentemente, o Partido Socialista informou, entretanto, através de telex, enviado pela chamada «Direcção da Campanha PS/Braga», que deu entrada na Comissão Nacional de Eleições em 89.11.27, que teria procedido à retirada do cartaz objecto da queixa do Partido Social Democrata, e à sua substituição por outro que refere «Braga tem Presidente».

Face à contradição das informações prestadas pelo Partido Social Democrata e pelo Presidente da Câmara Municipal de Braga solicitou ainda a Comissão ao Partido Socialista um esclarecimento sobre se os espaços que está a utilizar para a campanha são ou não de publicidade comercial.

Veio este Partido a responder em telex de 4 de Dezembro que os meios utilizados são de sua propriedade.

Cumprir decidir

Antes porém importa analisar como questões prévias 2 acidentes levantados no decurso do processo a saber: A competência da Comissão Nacional de Eleições em relação ao caso concreto; o interesse em elaborar o parecer ou qualquer acto dele decorrente face ao facto do Partido Socialista ter já retirado a sua propaganda.

Analisemos a 1ª das questões, dos pontos prévios. (...)

Passamos à 2ª questão, qual seja, a do interesse actual na elaboração do parecer face ao facto do Partido Socialista ter já retirado a sua propaganda.

Independentemente da resposta aos quesitos que se levantam no processo importa desde já considerar se, no fundo, não foi já ultrapassada pelos factos a questão suscitada pela queixa do Partido Social Democrata e, tendo sido esta ultrapassada, se haverá ou não interesse na sua apreciação, tendo em vista designadamente o eventual procedimento penal aplicável.

Ora, apesar de estarem já resolvidas parte das providências que o Partido Social Democrata requeria à Comissão, nomeadamente aquelas que têm a ver com a coincidência (actual) das mensagens de publicidade da Câmara, por um lado, e da propaganda do Partido Socialista, por outro, a verdade é que importa verificar se durante o período em que houve coincidência houve ou não violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte da Câmara Municipal, que são cominados nos termos do artº 109º da Lei Eleitoral para as autarquias locais. Por essa razão é de todo o interesse analisar pormenorizadamente a queixa apresentada pelo Partido Social Democrata, a resposta do Presidente da Câmara e os esclarecimentos prestados pelo Partido Socialista.

Com o objectivo de proceder de forma analítica aos diversos problemas elaboraram-se 2 quesitos: o primeiro, se pode a Câmara Municipal de Braga por um lado e o Partido Socialista por outro utilizar meios de publicidade comercial e se os meios utilizados por um e outro constituem de facto meios de publicidade comercial; o segundo, quais as consequências da similitude de mensagens entre a campanha de

promoção da Câmara Municipal de Braga e a campanha de propaganda do 1º candidato pelo Partido Socialista àquela Câmara Municipal.

1º Quesito

Dispõe o artº 60º do Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro que a «partir da publicação do decreto que marque a data da eleição é proibida a *propaganda política* feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade comercial». Por outro lado, entende-se por propaganda eleitoral «toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover candidaturas (actividade dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos e agentes, de grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas), bem como a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade (artº 52º da Lei Eleitoral para as Autarquias Locais).

A lei proíbe pois o recurso à publicidade comercial a partir da publicação do decreto que marcou as Eleições de 17 de Dezembro, ou seja, a partir de 1 de Setembro.

Verifica-se que a Câmara Municipal de Braga tem a sua campanha de promoção da cidade desde Agosto de 1989 e que prolongou nos meses de Setembro, Outubro e Novembro aquela campanha, tendo utilizado para esse efeito meios de publicidade «social» (placards das paragens de autocarro) e publicidade paga pelo menos num jornal. Não se trata de apoiar directa ou indirectamente qualquer candidatura. Nem sequer a propaganda da Câmara estava personalizada no seu Presidente e actual candidato pelo Partido Socialista à Câmara. Face à conjugação dos artºs 52º e 60º da citada lei não se vê violação de qualquer destas disposições pela Câmara.

O Partido Social Democrata, vem no entanto, acusar o Partido Socialista de fazer uso de meios de publicidade comercial, ou pelo menos, de utilizar zonas onde habitualmente é afixada aquele tipo de propaganda, o que aliás é visível nos elementos enviados pelo Partido Social Democrata.

Só que o Partido Socialista veio, instado pela Comissão, afirmar que os placards não são alugados, constituem propriedade sua e, de facto, a lei não impede que sejam colocados perto de outros destinados à publicidade comercial. Devem, no entanto, cumprir os restantes requisitos legais, a saber, os constantes da Lei nº 97/88 de 17 de Agosto.

Não sendo publicidade comercial os cartazes que destacam a figura do 1º candidato do Partido Socialista à Câmara Municipal de Braga também não se encontra razão para proceder criminalmente contra o Partido Socialista.

De facto, a verificar-se a utilização pelo Partido Socialista de publicidade comercial haveria o ilícito punido com o artº 109º da Lei Eleitoral. Só que não existindo publicidade comercial, não há ilícito. Quanto à Câmara Municipal é evidente que desde que a sua propaganda de promoção não se insira na propaganda política (tal como vem definida no artº 52º) nada impede a possibilidade de utilização de publicidade comercial.

A Câmara Municipal de Braga pode continuar a divulgar, utilizando meios de pu-

blicidade comercial, os seus programas, as suas realizações, sejam estas desportivas, culturais, turísticas e outras. Não poderá é ofender, nas campanhas que promove, os princípios de neutralidade e imparcialidade. Desde já se chama a atenção para o facto de ser irrelevante para a Câmara que os painéis sejam publicidade comercial (parece não o serem, pois pertencem à própria Câmara, constituindo equipamento urbano, de propriedade da autarquia). Bastaria que as mensagens divulgadas violassem aqueles dois princípios para que houvesse ilícito.

Acresceria, isso sim, uma violação do artº 60º que, caso se prove a parcialidade da Câmara Municipal nas suas campanhas de promoção, será clara no caso da publicidade feita no jornal diário «O Comércio do Minho».

2º Quesito

Que se recorda, quais as consequências da similitude gráfica e de conteúdo de mensagens transmitidas em períodos coincidentes tanto por parte do Partido Socialista como da Câmara Municipal de Braga.

Apesar de iniciadas em momentos diferentes as campanhas de promoção da Câmara Municipal e do Partido Socialista têm um vector comum, a palavra «Crescer» e uma ideia chave idêntica o «Sempre» e o «Continuar», que parece pretenderem levar os cidadãos à seguinte ideia: *a de continuidade no crescimento da cidade de Braga*. Vista, é óbvio, por duas ópticas diferentes: a da Câmara Municipal e a do 1º candidato do Partido Socialista àquele órgão autárquico, Dr. Mesquita Machado.

Há uma diferença que importa assinalar: o facto do slogan da Câmara acrescentar «Braga é o futuro». Só que não deixa de levar à similitude nas mensagens.

A circunstância de o Partido Político objectivamente ter definido a sua palavra de forma similar à da Câmara Municipal não viola qualquer disposição legal em face do disposto no artº 49º da Lei Eleitoral das Autarquias Locais sobre liberdade de expressão e de informação e as normas Constitucionais atinentes à liberdade de expressão. Eticamente discutível, mas legalmente inatacável. O Partido Socialista não incorreu em nenhum ilícito cominado nos artº s 109º e seguintes. É totalmente livre de utilizar os lemas que entender para a promoção da sua candidatura. Posto é que não o faça em fraude à lei.

Já a Câmara Municipal de Braga deveria, ao verificar a similitude das mensagens entre o Partido Socialista e a própria Câmara, ter procedido à remoção da propaganda idêntica à do Partido Socialista e não ter continuado a mandar publicar, em publicidade paga, anúncios nos jornais.

Lembra-se o artº 48º da Lei Eleitoral citada que estipula que os titulares dos órgãos não devem praticar actos que, de algum modo, favoreçam um concorrente às Eleições. Ora, qualquer campanha com mensagens similares, lançada profusamente na cidade de Braga pela Câmara Municipal e, posteriormente, aproveitada pelo Partido Socialista, para promoção do seu candidato, vem chamar a atenção dos cidadãos para essa mensagem comum. Subliminarmente transmitida por cartazes, mas que pode influenciar

utilização pela Câmara Municipal desse slogan, igual ou semelhante, que passou a ser usado por uma candidatura, violará o princípio da neutralidade a que essa câmara está obrigada.

4. No caso concreto os slogans “Loures tem outro ritmo” e “Loures no ritmo certo” são semelhantes e propiciam confusão.

Fundamentação:

A Candidatura do deputado Arménio Santos à Câmara Municipal de Loures dirigiu a esta Comissão queixa, denunciando a similitude da acção de propaganda da CDU, naquele Concelho, subordinada ao lema “LOURES NO RITMO CERTO”, e campanha publicitária da C. M. Loures com o lema “LOURES TEM OUTRO RITMO”.

Notificada para responder sobre a matéria, a C. M. Loures alegou que “vem há várias meses utilizando nas suas comunicações com os munícipes a expressão “Loures tem outro ritmo”, e que a campanha da CDU com o lema descrito “só nos últimos dias foi iniciada”.

Sobre este mesmo assunto, o Mandatário da CDU no Concelho de Loures veio comentar que considera esta matéria subjectiva e a queixa “não se baseia, nem faz prova de qualquer elemento de natureza factual e objectiva”, e que “é absolutamente falsa e provocatória a alusão de utilização (...) de qualquer suporte económico alheio (...)”, pois “são da nossa exclusiva responsabilidade todos os meios de ordem logística, técnica e financeira que se materializam a nossa intervenção eleitoral (...)”.

Da similitude de mensagens

Convém, antes de tomar qualquer posição sobre o assunto, averiguar se existe alguma semelhança ou confusão entre os slogans da Câmara Municipal e os da candidatura da CDU, pois só no caso de resposta afirmativa podem ter sido postos em causa interesses que a lei eleitoral pretende proteger, caso contrário, existe liberdade de expressão e tanto as candidaturas como as entidades públicas podem recorrer-se de expressões apelativas para divulgar as suas mensagens e actividades.

Ora, colocando lado a lado as mensagens “Loures tem outro ritmo” e “Loures no ritmo certo”, facilmente se constata uma identificação entre as duas. Há uma mesma ideia presente nos dois slogans: Loures caminha no bom ritmo, Loures apresenta o desenvolvimento certo.

Não se deixa de aperceber um sentido diferente. “Loures tem outro ritmo” significa: Loures está diferente. “Loures no ritmo certo” significa : Loures está bem.

Mas existe um mesmo sinal positivo - uma mesma ideia de desenvolvimento, de caminho, de evolução.

E essa mesma ideia resulta do uso, nos dois slogans, da palavra “ritmo” aliada ao nome “Loures”.

Parece assim poder concluir-se por uma identificação entre os dois slogans, que

determina uma similitude entre os mesmos, capazes de criar confusão e indestrinça nos municípios.

Dos factos

Face a situação semelhante já a CNE havia expandido a seguinte fundamentação (Plenário de 5/12/89, Acta nº 65)

“(…) quais as consequências da similitude gráfica e de conteúdo de mensagens transmitidas em períodos coincidentes tanto por parte do Partido (…) como da Câmara Municipal (…).

Apesar de iniciadas em momentos diferentes as campanhas de promoção da Câmara Municipal e do Partido (…) têm um vector comum,

A circunstância de o Partido Político objectivamente ter definido a sua palavra de forma similar à da Câmara Municipal não viola qualquer disposição legal em face do disposto no artº 49º da Lei Eleitoral das Autarquias Locais sobre liberdade de expressão e de informação e as normas Constitucionais atinentes à liberdade de expressão. Eticamente discutível, mas legalmente inatacável.

O Partido (…) não incorreu em nenhum ilícito cominado nos artºs 109º e seguintes. É totalmente livre de utilizar os lemas que entender para a promoção da sua candidatura. Posto é que não o faça em fraude à lei.

Já a Câmara Municipal (…) deveria, ao verificar a similitude das mensagens entre o Partido e a própria Câmara, ter procedido à remoção da propaganda idêntica à do Partido (…) e não ter continuado a mandar publicar, em publicidade paga, anúncios nos jornais.

Lembra-se o artº 48º da Lei Eleitoral citada que estipula que os titulares dos órgãos não devem praticar actos que, de algum modo, favoreçam um concorrente às eleições. Ora, qualquer campanha com mensagens similares, lançada profusamente na cidade (…) pela Câmara Municipal e, posteriormente, aproveitada pelo Partido, para promoção do seu candidato, vem chamar a atenção dos cidadãos para essa mensagem comum. Subliminarmente transmitida por cartazes, mas que pode influenciar o voto do eleitorado. Não se diz que houve qualquer intenção de prejudicar outras candidaturas ou de favorecer o candidato em causa, mas de qualquer forma, há que reconhecer que, obviamente, aquela similitude, favorece em certa medida, o Partido (...). Por isso, deveria ter sido sustada a campanha de propaganda da Câmara, de forma a evitar este efeito reposto, que pudesse de qualquer maneira, pôr em causa a neutralidade e imparcialidade daquela Câmara Municipal.”

Declaração de voto:

Sra Dra Ana Serrano:

“Voto contra a deliberação tomada no dia 18 de Novembro de 1997 que impossibilita a Câmara Municipal de Loures de poder continuar a usar o *slogan* que detém há

Deliberação:

Foi decidido o arquivamento do processo porque não se tinha apurado haver uma ajuda da Câmara à propaganda do partido ou, pelo contrário, se tinha havido um aproveitamento do partido à publicidade da câmara e à sua actuação.

Relatório:

Matéria de facto:

a) O CDS/PP apresenta a queixa com os seguintes fundamentos:

“Desde o início do corrente mês que a C.M. Cascais distribui, entre os municípios do concelho, o folheto propagandístico que se junta...”

Trata-se de um folheto de propaganda do mandato exercido nos últimos quatro anos pelo actual Presidente e candidato à reeleição pelo Partido Socialista, que nele fez inserir uma fotografia e um texto alusivo à obra que diz ter desenvolvido no concelho.

A distribuição deste folheto coincidiu com o lançamento, pelo Partido Socialista, de uma campanha de cartazes de propaganda política ao seu candidato à câmara municipal e actual presidente da edilidade, nos quais foi também inserida a fotografia do candidato.

As semelhanças entre o folheto e os cartazes são flagrantes, quer na cor utilizada, quer nas mensagens veiculadas, em tudo idênticas num e noutro caso - vg. “Requalificação Urbana” para o folheto, “Em nome da qualidade” para os cartazes.

Para a queixosa, é óbvia a intenção da C. M. Cascais de aproveitar a actual qualidade de presidente da câmara do candidato do Partido Socialista, provocando a confusão de estatutos, a fim de induzir os municípios/eleitores a votarem no Partido Socialista.

Se esta situação constituísse mera deslealdade, a candidata do Partido queixoso limitar-se-ia a denunciá-la na sua campanha eleitoral.

Todavia, a conduta da C. M. Cascais viola frontalmente a disposição legal que prevê a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”.

b) Procedeu-se à notificação:

- do Presidente da Câmara Municipal de Cascais para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, tendo dado como resposta o seguinte:

“Efectivamente a Câmara Municipal de Cascais distribuiu um desdobrável no dia 12 de Novembro.

A distribuição do desdobrável inseriu-se em acção de informação prestada à população e desenvolvida ao longo de todo o mandato sobre a actividade da Câmara Municipal e realizou-se de uma forma totalmente independente e distinta das actividades ou iniciativas de qualquer partido político, “maxime” do Partido Socialista.

Diga-se em boa verdade que a acção de informação devida a efeito pela Câmara Municipal de Cascais é em tudo análoga a outras campanhas levadas a efeito por outros Municípios, alguns dos quais geridos por Presidentes eleitos em listas do Partido Popular CDS/PP, não tendo essa activi-

dade informativa sido objecto de reparo.

A Câmara Municipal de Cascais é totalmente alheia às acções desenvolvidas pelo Partido Socialista, e não pode por eles ser responsabilizada.

De qualquer modo sempre se dirá que o Partido Popular CDS/PP não tem qualquer razão na sua alegação, pois são completamente distintos o desdobrável (folbeto) e o “out-door” (cartaz).

Na verdade,

São totalmente distintos quanto à forma utilizada, representação gráfica, mensagens e frases que constam de um e de outro.

Também na cor existem diferenças assinaláveis, nomeadamente em relação à cor dominante em cada um deles.

O mesmo se diga às mensagens veiculadas em cada um dos casos.

Com efeito,

Requalificação urbana é hoje um conceito urbanístico de divulgação corrente, descrevendo de forma sintética uma actividade de recuperação urbana.

Por sua vez, a “mensagem” “em nome da qualidade” utilizada tem um âmbito genérico, não se referindo a qualquer actividade em particular.

Trata-se por isso de expressões de âmbito distinto, cuja diferença é ainda acentuada pelo contexto em que cada uma delas está inserida.

Em consequência não existiu, nem existe qualquer intenção por parte da Câmara Municipal de Cascais de aproveitar a actual qualidade de presidente da Câmara para provocar confusão com o candidato do Partido Socialista, sendo porém certo que se trata da mesma pessoa, o que é incontornável nas presentes circunstâncias sob pena de se paralisar a actividade de um ou outro, que é o que parece, aliás, pretender a queixosa.

Atento o exposto, inexistiu qualquer violação legal (...), pois a distribuição do desdobrável não constitui intervenção directa da Câmara Municipal de Cascais na campanha eleitoral, que aliás nem sequer teve o seu início, mas sim uma manifestação de cumprimento do dever a que se encontra adstrita perante os cidadãos do Município.”

- do Partido Socialista, em 27.11.1997, para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa e, ainda, solicitar o envio dos exemplares dos cartazes do PS até ao momento afixados, não tendo dado qualquer resposta.

- por último, do Partido Popular, em 09.12.1997, no sentido de enviar os cartazes referenciados como “Em nome da qualidade”, dado a Comissão não dispor desses elementos indispensáveis à apreciação da queixa, o que, até ao momento não fez.

c) Não obstante a ausência do envio dos cartazes em causa solicitados ao PS, a Comissão Nacional de Eleições dispõe nos seus arquivos do material de propaganda da candidatura do PS em Cascais, a saber, o manifesto eleitoral e o programa de mandato 1998/2001.

Matéria de Direito:

1) Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “ Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

Ou seja: o dever de observância do princípio da neutralidade e imparcialidade não significa, logicamente, que o cidadão investido de poder público esteja impedido de, no exercício das funções inerentes ao cargo, tomar as medidas que entender convenientes, terá é o de fazer objectivamente.

2) Da análise do folheto da CM de Cascais e do material de propaganda do PS juntos ao processo, resulta o seguinte:

a) o folheto da CM:

- utiliza como frases-chave: “Requalificação Urbana, Requalificar o Espaço Urbano, Promover a Cidadania”;

- insere uma carta do Presidente, com uma fotografia deste, dirigida aos munícipes e descreve a actividade da Câmara nos últimos 4 anos;

- e explica, em relação a cada um dos pontos referidos pelo Presidente, aquilo que foi feito, através de mapas da cidade de Cascais, fotografias gráficas e notas técnicas.

b) o programa de mandato 1998/2001 da candidatura do PS:

- na primeira página contém uma fotografia do candidato igual à utilizada para o folheto da CM;

- integra a continuidade do projecto iniciado há 4 anos, indicando o programa de actividades para os próximos anos em relação a todas as prioridades, com fotografias e mapas da cidade e, ainda, fotografias do actual Presidente da Câmara em exercício de funções;

- utiliza, em algumas passagens do texto, a palavra “Requalificação”.

c) o manifesto eleitoral da candidatura do PS (desdobrável):

Veio o Mandatário da candidatura do Partido Social Democrata à Câmara Municipal de Ílhavo dar conhecimento à Comissão Nacional de Eleições que a candidatura do Partido Socialista tem utilizado material de campanha confundível com publicidade daquela Câmara.

Nesse sentido defendia que a “colagem” da candidatura à Câmara verifica-se pela simbologia heráldica utilizada, como pela fotografia ser deliberadamente a mesma nos dois panfletos (folheto de campanha e desdobrável relativo a Estudos Gerais - FEDRAVE)

Da análise dos panfletos juntos pelo denunciante parece resultar o seguinte:

- Nos dois panfletos faz-se uso da palavra *experiência* e seu derivado *experiente*;
- As cores dos dois panfletos, embora diferentes, tocam-se, constituindo dois tons de roxo
- Nos dois panfletos faz-se uso do símbolo heráldico da Cidade de Ílhavo;
- A fotografia utilizada é a mesma;
- Nos dois se usa a assinatura “*Humberto Rocha*”;
- No folheto de propaganda a fotografia vem na primeira página, no folheto da Universidade a fotografia vem na última página;
- o símbolo heráldico está colocado em diferentes locais da página: numa está realçado no topo, noutra está ao lado do candidato, menos realçado;
- O panfleto da Universidade tem o seu próprio símbolo, enquanto o folheto de propaganda eleitoral tem o símbolo do PS;
- O da Universidade tem o slogan “*Estudos Gerais - Uma Universidade da Experiência*”, o de propaganda, “*Presidente Experiente - Ílhavo Pró Frente*”, ou ainda “*Humberto Rocha - Aposto na Experiência, Aposto no Progresso do Concelho*”

Ao perguntar-se se estamos perante uma violação da neutralidade e imparcialidade devidas pelas entidades públicas, temos de responder, quando se trata de matéria de slogans e imagem, se existe confundibilidade entre as duas actuações. Isto é, se o candidato na sua actividade de campanha eleitoral torna-se susceptível de confusão com a actividade da Câmara Municipal.

No caso concreto, questiona-se se uma pessoa normal, ao ter pela frente um folheto de propaganda eleitoral como aquele que foi junto, vai relacioná-lo e confundi-lo com o da FEDRAVE em que o Presidente da Câmara, nesta qualidade, faz algumas considerações sobre a educação e o ensino.

E ao mesmo tempo se quem observa o desdobrável da Universidade vai criar uma ligação psicológica com o panfleto propagandístico.

Quer dizer: o folheto de Estudos Gerais pode tornar-se indirectamente propaganda eleitoral a favor do candidato, actualmente Presidente da Câmara ?

A resposta parece ser negativa, apesar dos pontos de contacto existentes entre os dois panfletos, como as cores, a fotografia, o símbolo heráldico e as palavras “*experiente*” e “*experiência*”.

Mas, estes pontos de contacto não são, para o analista, suficientes para criar uma identificabilidade entre as duas iniciativas.

Sessão de 13.10.1996 - ALR/96

Deliberação:

Foi deliberado arquivar a queixa.

Fundamentação:

Através de carta datada de 2 de Outubro do corrente ano e dirigida ao Delegado da Comissão Nacional de Eleições (CNE) nomeado para acompanhar o processo eleitoral na Região Autónoma da Madeira, o Partido da Solidariedade Nacional/Madeira (PSN/Madeira) apresentou três queixas, que de seguida serão objecto de apreciação pela ordem por que foram apresentadas pela força política queixosa.

1. (...)
2. (...)

3. A terceira e última das queixas em análise reporta-se a um *artigo assinado por Alberto João Jardim* e publicado na página 11 da edição de 28-09-1996 do “Jornal da Madeira”, onde, a dado passo, se escreve, com referência ao candidato do PSN que representou o partido em três debates televisivos: “*representado por um malcriado que está suspenso por actos como funcionário do Governo*”. Esclarece a força política queixosa, a este propósito, que o candidato em causa - António José Gomes Mendonça - é efectivamente funcionário público, mas que a imputação que lhe é feita é manifestamente *falsa*. Conclui o PSN/Madeira que o articulista, na medida em que é Presidente do Governo Regional, deveria ter guardado “*rigorosa equidistância*” em relação a “*matéria do foro e esfera interna*” e não lhe era lícito “*servir-se de elementos que só lhe são acessíveis dada a sua qualidade de Presidente do Governo*”.

Esta queixa não merece acolhimento, porquanto, ao escrever o artigo que fez publicar no jornal, Alberto João Jardim age na sua qualidade de simples *cidadão*, livre de exprimir o seu pensamento sem impedimentos nem discriminações, conforme estipula o supracitado artigo 37º da CRP. Não redigiu o artigo enquanto titular do cargo público em cujas funções se encontra investido, ou seja, no exercício das suas funções governativas, nem delas abusando com o intuito de constranger ou induzir os eleitores a votarem ou deixarem de votar em determinada ou determinadas candidaturas.

Pode porventura a *parte inicial do sexto parágrafo da primeira coluna* do artigo sob análise - onde se lê “(...) *Daqueles dois “partidos” que lá ainda aparecem, um, o da “solidariedade” feita*

lela, no que foram acompanhados pelo Senhor Presidente, com base nas seguintes declarações de voto:

Sr. Dr. Nuno Godinho de Matos: «O bem jurídico que a lei pretende tutelar não é posto em causa por simples declarações verbais em resposta a uma pergunta de manifesta natureza político-partidária feita por um jornalista. Acrescentando-se, ainda, que o próprio Primeiro-Ministro na frase imediatamente a seguir às declarações tomou a iniciativa de restringir o seu alcance, declarando que *“naturalmente, essa é uma questão do foro político-partidário, e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República”*.»

Sr. Dr. Alexandre Cantigas Rosa: «Reitero a fundamentação expandida pelo Sr. Dr. Godinho de Matos.»

Sr. Dr. Jorge Miguéis: «Acompanho a fundamentação do Sr. Dr. Godinho de Matos.»

Sr. Dr. Orlando Vilela: «Voto contra a participação ao Ministério Público apoiando-me, para tanto, no parecer da Procuradoria-Geral da República.»

Senhor Presidente: “ Voto o arquivamento. Dado os termos em que o artigo 48º está redigido e conforme tem sido o entendimento desta Comissão, os titulares dos órgãos políticos, pelo facto de o serem, não estão inibidos de exercer os seus direitos político-partidários. Mister é que se procure transparência quando actuam numa ou noutra veste, de titular de órgão político ou de dirigente político-partidário. Como é sabido, o Senhor Primeiro Ministro é Secretário-Geral do Partido Socialista. No caso concreto, se ele tivesse feito a declaração que fez, à pergunta do jornalista, depois da frase (que todos aceitam ter sido proferida) *“...naturalmente, essa é uma questão do foro político-partidário, e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República”* entendo que era nítido que estava a actuar na sua qualidade de Secretário-Geral do PS. E não pode ser pelo facto de a ter proferido posteriormente à declaração que lhe irá retirar este efeito. Assim por me parecer nítido que ele proferiu a declaração na qualidade de dirigente do Partido Socialista, até porque o acto público que tinha ido praticar já tinha terminado, entendo não ter sido cometido qualquer ilícito.”

De acordo, pois, com a votação que antecedeu, foi deliberado mandar arquivar o processo, porquanto:

- o bem jurídico que a lei pretendia tutelar não era posto em causa por simples declarações verbais em resposta a uma pergunta de manifesta natureza político-partidária feita por um jornalista;
- dado os termos jurídicos em que o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro estava redigido, e conforme tem sido

entendimento da Comissão, os titulares dos órgãos políticos, pelo facto de o serem, não estavam inibidos de exercer os seus direitos político-partidários. Mister era que se procurasse transparência quando actuavam numa ou noutra veste, de titular de órgão político ou de dirigente político

- o Senhor Primeiro Ministro era também Secretário-Geral do Partido Socialista e no caso concreto estava a actuar nesta última qualidade, já que na frase imediatamente a seguir às declarações, ele próprio toma a iniciativa de restringir o seu alcance, declarando que *“naturalmente, essa é uma questão do foro político-partidário, e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República”*;

- acresce à circunstância da declaração ter sido proferida na qualidade de dirigente do Partido Socialista o facto de já ter terminado o acto público que o Primeiro Ministro tinha ido praticar.

Relatório:

Matéria de Facto:

1) O Partido Comunista Português apresentou queixa, em 10 de Dezembro do corrente ano, contra o Primeiro Ministro, com os seguintes fundamentos:

“Com efeito, segundo relatos de órgãos de comunicação social de que é exemplo a notícia publicada no «Diário de Notícias» de hoje, falando ontem à saída de uma audiência com o Presidente da República na indiscutível qualidade de Primeiro-Ministro, o Eng. António Guterres, depois de declarar ter informado o Presidente da República das medidas tomadas pelo Conselho de Ministros para garantir uma «rigorosa separação» entre a actividade governativa e dos membros do Governo enquanto cidadãos, fez um explícito apelo ao voto no PS nas eleições autárquicas, numa ostensiva situação de mistura de funções governativas com um acto de proselitismo partidário.

Nestes termos, o PCP requer a essa Comissão o adequado procedimento decorrente desta violação das normas legais em vigor.”

2) No dia seguinte, 11 de Dezembro, o Partido Social Democrata solicitou a intervenção a Comissão Nacional de Eleições para analisar e tomar as medidas necessárias relativas às declarações proferidas pelo Primeiro-Ministro aos órgãos de comunicação social, à saída de uma audiência com o Presidente da República, o que fez nos seguintes termos:

“Declarou o Senhor Primeiro Ministro que: O PS é hoje a principal referência de estabilidade política no País.

E acrescentou: a minha convicção profunda é que a melhor forma de garantir a estabilidade e de serenar aqueles que eventualmente estejam um pouco mais intranquilos ou propensos a gerar a instabilidade é dar ao PS uma vitória folgada nestas eleições locais.

A este propósito, vejam-se os artigos publicados na primeira página e página 4 do “Diário de Notícias” e página 11 do “Comércio Porto”, ambos de 97.12.10, assim como os noticiários das rádios (nomeadamente da Rádio Capital do mesmo dia).

Tais declarações violam frontalmente o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas ...

A este propósito pronunciou-se ainda o Tribunal Constitucional, nas últimas eleições autárquicas, acentuando que qualquer membro do Governo pode fazer as declarações que entender convenientes, desde que o faça objectivamente de modo a não se servir das suas funções para constranger ou induzir os eleitores a votar em determinadas listas ou abster-se de votar noutras, não fazendo, quer o elogio de forças políticas, quer atacando as forças da oposição (ver acórdão do TC n.º 808/93, in DR II série, n.º 76 de 94.03.31).

Ora, quando Sua Excelência o Senhor Primeiro Ministro sai de uma audiência no Palácio de Belém, concedida nessa estrita qualidade, e intervém na comunicação social, fá-lo, inquestionavelmente, como membro do Governo e não como cidadão ou dirigente partidário. É mesmo difícil encontrar situação mais evidente de actuação na qualidade de responsável supremo pelo Governo do País.”

3) Procedeu-se à notificação do Senhor Engenheiro António Guterres para se pronunciar sobre o conteúdo das queixas acima referidas, tendo dado como resposta, em 14 de Dezembro, o que a seguir se transcreve:

“São em meu entender, completamente infundadas as acusações que me são feitas pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Comunista Português, de falta de neutralidade e imparcialidade na campanha eleitoral e de confusão de funções governativas com proselitismo partidário.

À saída das audiências com o Senhor Presidente da República, como nas mais variadas circunstâncias, no final de actos oficiais ou visitas de toda a natureza, sempre os jornalistas portugueses aproveitam a oportunidade para me colocarem as mais diversas questões, algumas delas dirigidas ao Primeiro Ministro enquanto tal, outras obviamente na minha qualidade de Secretário Geral do Partido Socialista, outras, finalmente, pedindo o testemunho ou a opinião do cidadão.

Sempre tive por hábito, no âmbito de um clima de abertura e transparência nas relações com a Comunicação Social, responder normalmente a essas diversas questões, uma vez que, no momento em que elas me são dirigidas, não estou a desempenhar nenhum acto oficial. Foi isso, exactamente, que uma vez mais, com toda a naturalidade, ocorreu no passado dia 10. Terminada a audiência com o Senhor Presidente da República e abordado por um grupo de jornalistas, fiz uma curta declaração sobre as questões tratadas na audiência, a saber:

- Imparcialidade e neutralidade dos membros do Governo durante a campanha eleitoral;
- Balanço da viagem do Primeiro-Ministro aos Estados Unidos da América;
- Perspectivas para a cimeira europeia do Luxemburgo.

Seguidamente dispus-me a responder, como sempre fiz e faço, às perguntas dos jornalistas que, também como sempre, tiveram as mais diversas naturezas. Nesse quadro, foi-me feita uma pergunta explicitamente sobre o PS.

Torna-se assim claro que não partiu de mim a iniciativa de abordar a questão e que a pergunta não me foi feita na qualidade de Primeiro-Ministro, como não foi nessa qualidade que lhe respondi. Só incidentalmente, a pedido do jornalista, me referi a ela, mas logo ressalvei que *«naturalmente, essa é uma questão do foro político-partidário, e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República»*.

O impacto das palavras em causa na opinião pública é, em si, totalmente irrelevante, por reproduzirem posições já várias vezes assumidas pelo Partido Socialista e pelos seus dirigentes; aliás, eu próprio sublinhei esse facto ao notar: *«já tive ocasião de dizê-lo»*. Por isso essa resposta teve uma limitada divulgação. Só a circunstância de terem sido apresentadas estas queixas à Comissão Nacional de Eleições é que lhe conferiu projecção mediática, o que, aliás, parece ser a intenção última dos respectivos proponentes.

Manifesto, pois, a minha firme intenção de prosseguir a actividade governativa respeitando total neutralidade e completa imparcialidade nas campanhas eleitorais. Respondem por isso mesmo as decisões que fiz aprovar em Conselho de Ministros e das quais dei ampla difusão pública, sobre a participação de membros do Governo e a utilização de meios públicos em campanhas eleitorais. Em matéria desta natureza, a coerência dos actos políticos sobreleva a retórica de quaisquer outras alegações.”

Da resposta do Senhor Primeiro Ministro constava, ainda, a transcrição da referida entrevista:

PERGUNTA (Rádio Capital) - Senhor Primeiro-Ministro o que é que os portugueses têm a perder se ... a temer, se o PS perder estas eleições?

RESPOSTA - Bem, eu suponho que é claro que o PS é hoje a principal referência de estabilidade política no País. Todos têm notado (basta olhar para esta campanha eleitoral) que existe uma grande intranquilidade, um discurso muito agressivo, muito virado para a instabilidade por parte de forças políticas da oposição, de outras forças sociais, e a minha convicção profunda (já tive ocasião de dizê-lo) é que a melhor forma de garantir a estabilidade política, a melhor forma de serenar aqueles que eventualmente estejam um pouco mais intranquilos ou propensos a gerar a instabilidade é dar ao PS uma vitória folgada nestas eleições locais. Mas, naturalmente essa é uma questão do foro político-partidário e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República.

4) Solicitou-se, a 11.12.1997, o envio de cópia da totalidade do material de gravação às seguintes entidades:

- SIC - Sociedade Independente de Comunicação, respondendo que não colheu nenhuma imagem das declarações em causa;
- RDP - Antena 1, que respondeu não possuir o material solicitado;
- Rádio Capital, que enviou a gravação do noticiário das 18 horas, do dia 11.12.1997,

em que a notícia foi emitida, e a gravação isolada da notícia.

- RTP - Radiotelevisão Portuguesa, TVI - Televisão Independente e TSF - Rádio Jornal, que até ao momento nada responderam.

5) Do material enviado pela Rádio Capital consta a notícia emitida no dia 11.12.1997, no noticiário das 18 horas:

“Deram entrada na Comissão Nacional de Eleições duas queixas contra António Guterres. PSD e PCP dizem que o Primeiro Ministro violou o dever legal da neutralidade e imparcialidade da lei eleitoral. Em causa estão as declarações de António Guterres de terça-feira passada à saída de uma audiência com Jorge Sampaio.

Questionado sobre o que tinham a temer os portugueses em caso de uma derrota socialista, António Guterres respondeu:

(António Guterres) - ... a minha convicção profunda, já tive ocasião de dizê-lo, é que a melhor forma de garantir a estabilidade política, a melhor forma de serenar aqueles que eventualmente estejam um pouco mais intranquilos ou propensos a gerar a instabilidade é dar ao PS uma vitória folgada nestas eleições locais.

As declarações que geraram a polémica, duas queixas na CNE contra António Guterres, uma do PSD outra dos Comunistas.”

6) Para além dos elementos atrás referidos, fazem parte do processo o material enviado pelo Partido Social Democrata que a seguir se discrimina:

a) a gravação em vídeo da notícia transmitida no noticiário da RTP, que se transcreve na íntegra:

“(Jornalista) - Marcelo apresentou uma queixa na Comissão Nacional de Eleições contra António Guterres. Tudo porque, diz Marcelo, o Primeiro Ministro apelou ao voto no PS no final de uma audiência com o Presidente Sampaio.

Foi esta declaração do Primeiro Ministro que irritou Marcelo:

(António Guterres - Primeiro Ministro) - Bem, eu suponho que é claro que o PS é hoje a principal referência de estabilidade política no País. Todos temos notado, basta olhar para esta campanha eleitoral, que existe uma grande intranquilidade, um discurso muito agressivo, muito virado para a instabilidade por parte de forças políticas da oposição, de outras forças sociais, e a minha convicção profunda, já tive ocasião de dizê-lo, é que a melhor forma de garantir a estabilidade política, a melhor forma de serenar aqueles que eventualmente estejam um pouco mais intranquilos ou propensos a gerar a instabilidade é dar ao PS uma vitória folgada nestas eleições locais.

(Jornalista) - António Guterres ontem à saída da audiência semanal no Palácio de Belém. Razão suficiente para o líder do PSD ir apresentar queixa à Comissão Nacional de Eleições.

(Marcelo Rebelo de Sousa - Presidente do PSD) - ...é estranho é o Primeiro Ministro, em Belém, à saída de Belém, a falar como líder partidário e o Senhor Presidente da República a sujeitar-se a que uma audiência do Primeiro Ministro seja utilizada para fins partidários.

(Jornalista) - Marcelo ao ataque a 4 dias do voto nas urnas.

E, também, o PCP apresentou queixa na Comissão Nacional de Eleições contra

António Guterres por ter feito apelo ao voto no PS na sua qualidade de Primeiro Ministro.

b) a notícia publicada no “Diário de Notícias”, do dia 10 de Dezembro do corrente ano, da qual se retiram os seguintes excertos:

- Na primeira página,

“...Guterres, apesar de falar em Belém, após a audiência com o Presidente, não deixou de afirmar que o voto no PS é o voto na estabilidade. Um «slogan» que o secretário-geral do PS havia lançado no comício da noite anterior ...”,

“...António Guterres apela, em Belém, ao voto no Partido Socialista para defesa de estabilidade”,

- na página 4, com o título “Guterres apela à calma...e ao voto”, e subtítulo “O primeiro-ministro foi informar o PR sobre a campanha. À saída, envergou camisola de líder do PS”,

“...Guterres disse ainda que informou o Presidente das medidas tomadas pelo Conselho de Ministros no sentido de garantir na campanha eleitoral uma «rigorosa separação» entre a actividade governativa e a actividade normal dos membros do Governo enquanto cidadãos. Apesar disso e de estar em Belém, Guterres não se coibiu de apelar ao voto...”

c) a notícia publicada no jornal “O Comércio do Porto”, na sua edição de 10 de Dezembro, na página 11, com o título “Apelo à tranquilidade”, onde se transcrevem alguns dos excertos da declaração proferida pelo Primeiro Ministro acima referida.

Matéria de Direito:

1) Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

Até porque o referido princípio não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo).

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

Ou seja, o dever de observância do princípio da neutralidade e imparcialidade não significa, logicamente, que, por exemplo, os membros do Governo estejam impedidos de, no exercício das funções inerentes ao cargo, fazer as declarações que tenham por convenientes sobre a actuação governativa, desde que o façam de forma objectiva, não elogiando determinadas forças políticas, ou atacando as forças políticas da oposição (Nesse sentido, a deliberação da CNE tomada em 9.11.80).

2) A Comissão Nacional de Eleições já teve a oportunidade de se pronunciar em situações similares ao caso sub judice:

a) Em 1980, aquando de uma queixa do Partido Comunista Português contra o Primeiro Ministro da altura, Dr. Francisco de Sá Carneiro, a Comissão deliberou, por maioria, “enviar ao Senhor Procurador-Geral da República cópia da participação apresentada pelo PCP, acompanhada do Jornal de Notícias contendo o discurso lido pelo Senhor Primeiro-Ministro, para eventual procedimento criminal.” (anexos I e II)

Estava em causa:

- um discurso do Senhor Primeiro Ministro,
- transmitido na RTP,
- no dia 14 de Agosto de 1980, ou seja, fora do período de campanha eleitoral, dado que a eleição dos deputados à Assembleia da República se realizou a 5 de Outubro daquele ano.

A Comissão não tem conhecimento da decisão da Procuradoria sobre este caso.

b) Em 1993, na sequência de uma queixa do advogado Francisco Teixeira da Mota contra o Primeiro Ministro Aníbal Cavaco Silva, a Comissão deliberou, por maioria, “dar conhecimento do facto à Procuradoria Geral da República, para os fins tidos por convenientes.” (Anexo III)

Estava em causa:

- a intervenção do Professor Cavaco Silva,
- no comício do PSD,
- no dia 7 de Novembro de 1993 na cidade do Porto, isto é, fora do período da campanha eleitoral, visto que a eleição dos órgãos das autarquias locais se realizou em 12.12.1993.

O Procurador-Geral da República remeteu à Comissão (anexo IV) o despacho que proferiu sobre este assunto, que foi no sentido de se abster de qualquer procedimento e arquivar o processo:

- no que respeita ao dever de neutralidade e imparcialidade, porque a sua aplicação se restringe ao período de campanha eleitoral,

- e no que se refere ao abuso de funções públicas, porque o meio utilizado não se afigurou idóneo a preencher os padrões de tipicidade que a lei eleitoral consagra neste domínio.

Quanto a este último ponto, o Procurador-Geral aponta as seguintes razões:

- são afastados da incriminação aqueles actos que, contendo-se, segundo a lei e as regras da experiência comum, no exercício normal de atribuições de titulares de poder público, são, em abstracto, susceptíveis de influenciar o comportamento dos eleitores,

- tratou-se de um comício em recinto fechado, destinado, em princípio, a militantes do PSD e realizado num período vulgarmente designado de pré-campanha,

- a intervenção produzida desenvolveu-se segundo a retórica própria do discurso político,

- o anúncio ou a promessa de medidas de âmbito governamental destinavam-se certamente a convencer ou a mobilizar o eleitorado. Mas a persuasão e mobilização do eleitorado são objectivos comuns a qualquer discurso político,

- ausência de adequação social, pelo facto de a intervenção se ter dirigido a uma massa não individualizada de eleitores presumivelmente identificados com as teses do orador (e, portanto, menos expostos a acções de constrangimento ou indução) e numa data ainda cronologicamente distanciada do acto eleitoral.

Declarações de voto:

Drs. João Azevedo de Oliveira, Ana Serrano e Manuela Cunha:

Fundamentando-se no parecer, votaram pelo envio do processo ao Ministério Público, por considerarem existir matéria indiciadora de uma eventual violação do princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Parecer: “ (...)

3) Subsumindo o caso vertente às normas legais aplicáveis e à doutrina expandida, verifica-se que:

a) O Senhor Eng. António Guterres é titular de um órgão do Estado - o Governo - e, como tal, está obrigado, no exercício das suas funções de Primeiro Ministro, a manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e, ainda nessa qualidade, não pode 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.

b) No dia 9 do presente mês de Dezembro, o Senhor Eng. António Guterres, na qualidade de Primeiro Ministro, dirigiu-se ao Palácio de Belém para uma audiência com o Senhor Presidente da República.

À saída da audiência, ainda no interior do Palácio de Belém, prestou declarações e respondeu às perguntas dos jornalistas que ali se encontravam, tendo abordado, no-

meadamente, os assuntos tratados com o Presidente da República, o que fez como Primeiro Ministro.

Nessas circunstâncias, ao responder a uma pergunta de um jornalista, afirmou:

“... existe uma grande intranquilidade, um discurso muito agressivo, muito virado para a instabilidade por parte de forças políticas da oposição, ... a melhor forma de garantir a estabilidade política, a melhor forma de serenar aqueles que eventualmente estejam um pouco mais intranquilos ou propensos a gerar a instabilidade é dar ao PS uma vitória folgada nestas eleições locais.”

Tanto assim era, que logo de seguida, respondeu:

“... essa é uma questão do foro político-partidário e não foram essas as questões que vim aqui discutir com o Senhor Presidente da República.”

c) As declarações em causa não só podem ter constituído um favorecimento a uma força partidária (apelo ao voto no Partido Socialista) como tiveram lugar dentro do período da campanha eleitoral, pelo que, no que diz respeito à aplicação temporal, parece não existir qualquer dúvida na aplicação do artigo 48º e correlativo 109º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Em conclusão:

Parece assim que estamos perante factos que podem indiciar uma eventual violação do princípio da neutralidade das entidades públicas, razão porque, à semelhança de procedimentos anteriormente adoptados por esta Comissão, devem os mesmos ser comunicados ao Procurador-Geral da República para os fins que tenha por convenientes.”

Sr. Dr. Orlando Vilela:

«O Primeiro-Ministro, Engº António Guterres, à saída de uma audiência com o Presidente da República (9/Dez/97), respondeu a pergunta formulada por um jornalista declarando que “...a melhor forma de garantir a estabilidade política ... é dar ao PS uma vitória nestas eleições locais”, tendo logo de seguida acrescentado que aquela era “...uma questão do foro político-partidário e não foram essas as questões que (viera aqui) discutir com o Senhor Presidente da República.”

a) O PCP apresentou queixa à CNE (10/Dez/97) contra o primeiro-ministro alegando que “...fez um explícito apelo ao voto ... numa ostensiva situação de mistura de funções governativas com um acto de proselitismo partidário.”

b) O PSD solicitou a intervenção da CNE (11/Dez/97) para analisar e tomar as medidas necessárias relativas às declarações do Primeiro-Ministro que “... violam frontalmente o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas ...”

2. A situação não prima por ineditismo e antecedentes apontam para participações à Procuradoria-Geral da República por “indícios de violação das disposições combinadas dos Artigos 48º (Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas) e 109º (Violação de deveres de neutralidade e imparcialidade) do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

3. Acontece, porém, que sobre o último caso - intervenção do Primeiro-Ministro Prof. Cavaco Silva num comício efectuado no Porto quando das autárquicas/93 - foi

transmitido à CNE um longo e fundamentado Despacho do Senhor Procurador-Geral da República (9/Dez/93) que me parece não poder nem dever ser ignorado.

4. Ressalta do Despacho, como primeira conclusão, “... que os deveres de neutralidade e imparcialidade impostos pela referida disposição (já citado Artº 48º) se aplicam apenas durante o período da campanha eleitoral.”

“Tendo a intervenção ... (do Prof. Cavaco Silva) ... ocorrido (7/Nov/93) antes da campanha eleitoral, não existe, a este título, factualidade típica.” Já as declarações do Eng. Guterres foram proferidas (9/Dez/97) em plena campanha eleitoral, o que parece distanciar as duas situações.

5. Acontece, porém, que o douto Despacho se alonga em considerações sobre a relevância jurídico-criminal de factos que se situam muito para além das circunstâncias temporais em que as acções decorreram ou decorrem. E são tais considerações que convém reter.

“Em primeiro lugar, como decorre dos princípios gerais, as condutas só são juridicamente relevantes se não estiverem justificadas, designadamente pelo exercício de um direito. Isto é, são afastados da incriminação aqueles actos que, contendo-se segundo a lei e as regras da experiência comum, no exercício normal de atribuições de titulares de poder público ... são, em abstracto, susceptíveis de influenciar o comportamento dos eleitores.”

“A situação acautelada... (Artº 129º)... é a de o titular de poder público ou de o ministro do culto usarem ou abusarem das funções, constringendo ou induzindo os eleitores, por efeito do ascendente que sobre eles exercem ou do modo como exercem ou prometem exercer a sua autoridade, a votarem ou absterem-se de votar em determinadas listas. Pressupõe-se aqui a existência de uma acção exercida directamente sobre um ou mais eleitores, com a finalidade de condicionar os mecanismos intelectuais e psicológicos de formação ou afirmação da vontade e, por este meio, impedir ou limitar uma opção livre de voto. Situação, no fundo, paralela à do acompanhante do cego que o induz a votar em sentido diferente; da pessoa que, na assembleia de voto ou nas imediações, utiliza o seu ascendente... para modificar o sentido de voto de alguém; ou de quem ameaça despedir o empregado se este não votar em determinada lista. Estas condições subentendem alguma margem de subjectividade e apontam para um especial rigor na ponderação de alguns pressupostos...”

“Sem estas cautelas, o intérprete poderia ser levado a concluir que, iniciado o processo eleitoral, se entraria numa espécie de limbo em que os poderes públicos, e nomeadamente o Governo, ficariam impedidos de tornar pública qualquer medida ou projecto político, pois logo aí se poderia revelar uma forma de constringer ou induzir os eleitores a votarem ou a absterem-se de votar de determinada maneira.

Redundaria isto numa intolerável limitação às liberdades de expressão e de informação, sem as quais não é sequer pensável a existência de democracia...”

“A questão a resolver não é já a da eventual violação de deveres de neutralidade ou de imparcialidade que ... tem o seu lugar no período de campanha eleitoral mas a de

ridas no comício do CDS-PP.

Eleição autárquica
Declarações do presidente da câmara
Comício
Coacção sobre o eleitor
Propaganda na véspera da eleição

Sessão de 17.02.1998 - AL/97

Deliberação:

Foi pelo plenário tomada a seguinte deliberação:

- a) A Comissão Nacional de Eleições não possui elementos suficientes para concluir que os factos alegados pela Queixosa correspondem à verdade.
- b) A terem acontecido, poderão consubstanciar:
 - violação do princípio da neutralidade e imparcialidade e
 - coacção sobre o eleitor.
- c) Pelo que deve ser dado conhecimento da queixa ao representante do Ministério Público junto do tribunal competente.

Fundamentação:

1) A candidatura do PS apresenta a queixa pelos seguintes factos:

- No dia 12 de Dezembro, num comício do CDS/PP de encerramento de campanha em Ariz, o presidente da câmara de Marco de Canaveses (Avelino Torres) afirmou: “Se o candidato do CDS/PP, António Martins Teixeira, não ganhar, não virá nada da câmara para a freguesia”.

- Segundo o PS, *“Isto fez com que muitas pessoas nos tivessem abordado e afirmado que tinham intenção de votar em nós - porque achavam que éramos os que reuníamos melhores condições, os que tinham mais vontade em trabalhar pelos outros - mas que assim, se calhar, era preferível votar no CDS/PP, pois connosco a freguesia não poderia progredir, por falta de apoio.”*

- No dia 13 de Dezembro, dois candidatos do CDS/PP, um à assembleia de freguesia de Ariz, outro à assembleia municipal, percorreram várias casas de Ariz, dando produtos e apelando ao voto.

2) Procedeu-se à notificação do presidente da câmara municipal de Marco de Canaveses e do CDS/PP para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, que responderam o seguinte:

- o presidente da câmara:

“... informa-se que não tem o mínimo de verdade a afirmação.

O cidadão Avelino Ferreira Torres, nem sequer usou o nome do denunciante, referiu-se apenas em termos abstractos à candidatura dum elemento que faz parte da actual Junta de Freguesia e do qual distribuiu fotocópias.

As competências e atribuições das Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais estão previstas na Lei pelo que não pretendo fazer qualquer comentário.”

- o CDS/PP: “... nada tenho a declarar, pois desconheço na íntegra os factos relatados na alínea a).”

Matéria de Direito:

1) Dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

O referido princípio não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo).

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

A lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais não prevê a incompatibilidade entre o exercício de funções de presidente de câmara e o estatuto de candidato.

A ausência de disposição legal neste sentido é susceptível de levantar inúmeros problemas em matéria de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas dada a circunstância, nas presentes eleições, de grande parte dos executivos camarários se candidatarem.

A problemática agudiza-se, pois, quando se reúne numa mesma pessoa a qualidade de titular de um cargo público e a de candidato.

Há situações em que essa dupla qualidade pode importar a violação do princípio da neutralidade e imparcialidade porque é posta em causa a equidistância e isenção que os titulares dos órgãos devem às diversas candidaturas, favorecendo-se indirectamente a candidatura da pessoa que é presidente da câmara.

No entanto, “conforme se retira da jurisprudência expendida pelo TC, a questão acima equacionada versa um dos temas mais complexos e difíceis do direito eleitoral nos Estados democráticos. Daí que alguns dos seus conselheiros tenham considerado que a análise do tribunal se atenha a um “controle de limites”, ou seja, a uma censura de casos extremos, inequívocos ou flagrantes.” (Marcelo Rebelo de Sousa na obra “Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português”)

Procurar-se-á ver, em seguida, se os factos descritos pelo queixoso constituem uma violação da norma em causa.

Determina o Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro que as entidades públicas devem manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas (Artº 48º).

Como tal, não podem “*praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.*”

Pergunta-se se, no caso concreto, estaremos perante a violação deste normativo.

Pelo exposto, constata-se que são dois os requisitos para que haja violação da lei, a saber o titular do órgão de um ente público tem de estar no exercício das suas funções e tem de favorecer ou prejudicar um concorrente eleitoral.

Quanto ao primeiro requisito parece ser de concluir que ele foi preenchido.

E isto por duas ordens de razões:

Primeiro, o cidadão Avelino Ferreira Torres é reconhecidamente Presidente da Câmara Municipal de Marco de Canaveses há vários mandatos.

Segundo, as declarações “*se o candidato do CDS/PP, António Martins Teixeira não ganhar não virá nada da Câmara para a Freguesia*”, são declarações que só podem ser proferidas por quem detém o Poder Municipal, e não por quem é mero candidato a um órgão autárquico. Isto é, a concretização das declarações exige a detenção do poder político - que efectivamente detém.

Quanto ao segundo requisito, também ele parece ter sido preenchido pelas declarações do Sr. Presidente da Câmara:

Apelou ao voto na Lista do Partido Popular CDS-PP e induziu ao voto na Lista apoiada pelo mesmo Partido presente do executivo Municipal.

Parece, assim, que - a serem verdade os factos descritos pela Queixosa - o cidadão Avelino Ferreira Torres como titular de um órgão autárquico (Presidente da Câmara Municipal de Marco de Canaveses) apelou e induziu ao voto na Lista apoiada pelo CDS-PP concorrente à Assembleia de Freguesia de Ariz, prejudicando as restantes candidaturas, violando os princípios da neutralidade e imparcialidade (artigo 48º e 109º do Decreto-Lei nº 701-B/76).

2) Da coacção e artifício fraudulento sobre eleitor

A lei eleitoral sanciona com prisão até dois anos quem ameaçar eleitor ou quem usar enganos, artifícios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para constringer ou induzir eleitor a votar em determinada lista ou a abster-se de votar (Artº 128º do Decreto-Lei nº 701-B/76).

Procurar-se-á, agora, averiguar se a situação descrita pela Queixosa se subsume a este normativo.

A compreensão deste dispositivo legal estará facilitada se se estudar o Parecer da Procuradoria-Geral da República contido no ofício n.º 587/93, de 93.12.09.

Aí esclarece-se que a norma “*visa a tutela do princípio de liberdade e autodeterminação eleitoral*”. As hipóteses descritas nos artigos 126.º a 131.º “*possuem um traço comum - a interferência no processo intelectual ou psicológico de formação da decisão ou afirmação da vontade (...). Têm-se em vista condutas de constrangimento ou indução que actuam de forma directa sobre o eleitor e são casualmente adequadas a alterar o comportamento deste nas urnas, por via da limitação da sua liberdade ou da sua capacidade de autodeterminação.*”

“*A situação acautelada na disposição [art.º 129.º] é a de o titular do poder público ou de o ministro do culto usarem ou abusarem das funções, constrangendo ou induzindo os eleitores, por efeito do ascendente que sobre eles exercem ou do modo como exercem ou prometem exercer a sua autoridade, a votarem ou absterem-se de votar em determinadas listas. Pressupõe-se aqui a existência de uma acção exercida directamente sobre um ou mais eleitores, com a finalidade de condicionar os mecanismos intelectuais e psicológicos de formação da decisão ou afirmação da vontade e, por este meio impedir ou limitar uma opção livre de vota.*”

Esquemáticamente temos que:

a) As declarações de Avelino Ferreira Torres constituem uma ameaça. Não uma *ameaça* de exercício de um direito, mas a ameaça de que exercerá o poder local de forma discricionária relativamente às freguesias em que não ganhe o CDS-PP. Essas ameaças têm repercussões nos eleitores pois, não votando no sentido desejado pelo Presidente da Câmara, deixarão de ver projectos aprovados para a sua região, ou a realização de outras actividades das competências da Câmara.

b) As declarações tinham como destinatários os cidadãos em geral da freguesia de Ariz. Se no comício em que foram proferidas só estivessem eleitores conotados com a sua opção política, ou se as declarações não transpirassem para os restantes cidadãos, as declarações não faziam sentido. As afirmações só podem pretender alterar o sentido de voto de quem tem opções diferentes do Sr. Presidente da Câmara.

c) As declarações pretendem constranger ou induzir os eleitores a votar em determinada lista. Elas têm um único sentido: o eleitor tem de votar na lista apoiada pelo CDS-PP.

d) As declarações *condicionam os mecanismos intelectuais e psicológicos de formação da decisão ou afirmação da vontade* (Parecer PGR), impedindo a livre opção de voto.

Torna-se necessário compreender o destinatário das ameaças, o cidadão normal da freguesia que ouve - ou conhece - as declarações do Presidente da Junta. Com facilidade conclui-se que as declarações têm *sabor* a certeza: o Presidente Avelino Torres é Presidente da Câmara Municipal de Marco de Canaveses há vários mandatos, as sondagens mantinham essa posição de vencedor. As declarações, como um mal que eram, surgiram como verdade objectiva aos olhos do eleitor da freguesia. Daí que, como descreve a Denunciante, muitas pessoas afirmaram que tinham a intenção de votar no PS, mas que se viram forçadas/induzidas a votar na lista do CDS-PP.

Parece, assim, que - a serem verdade os factos descritos pela Queixosa - o cidadão Avelino Ferreira Torres/Presidente da Câmara Municipal de Marco de Canaveses

Em resposta, o Centro de Saúde de Aljustrel da Sub-região de Saúde de Beja da Administração Regional de Saúde do Alentejo veio alegar o seguinte:

- o documento em causa é nulo e foi objecto de um comunicado à população de Messejana no dia 12.12.1997 por parte do Director do Centro;

- *“a signatária (Maria de Jesus Cabrita) não detém qualquer competência no Centro de Saúde de Aljustrel, para além de ser parte do seu quadro clínico, pelo que o uso do impresso em causa constitui uso indevido e ilícito de um documento oficial, pelo que terá de responder disciplinarmente e nas instâncias próprias.”*

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra o princípio da liberdade de propaganda como elemento essencial das campanhas eleitorais.

Esta liberdade está intimamente ligada ao princípio da participação activa dos cidadãos naquelas mesmas campanhas eleitorais.

Porém, a liberdade de participação sofre uma importante restrição quando estão em causa entes públicos. E, na prossecução da igualdade das candidaturas, a lei eleitoral determinou que *“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 empresas públicas ou mistas devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e os partidos políticos. Nessa qualidade, não podem 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.”* (Artº 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Assim o normativo é aplicável aos titulares dos órgãos e agentes.

Quanto ao conceito de agentes (da administração) relembre-se o que nos ensina o Prof. Jorge Miranda: *“O agente não forma, nem exprime a vontade colectiva; limita-se a colaborar na sua formação ou, o mais das vezes, a dar execução às decisões que dele derivam, sob a direcção e a fiscalização do órgão. Quaisquer decisões do agente que, porventura de certa perspectiva, se configurem são subordinadas, e necessariamente a nível não constitucional.”* (“Funções, Órgãos e Actos do Estado”, FDUL, 1990, pág. 44)

Facilmente se conclui, então, que a Lei Eleitoral não procura se o acto (que pode ser apenas material) tem existência jurídica ou validade na ordem jurídica. A Lei preocupa-se apenas com o facto de alguém integrado numa entidade pública ter criado, no exercício das suas funções, uma situação de favorecimento ou desfavorecimento de uma candidatura - mesmo se o acto for juridicamente nulo (o que na maior parte das vezes será, por cair fora das atribuições da pessoa colectiva em questão).

Assim sendo, não foge à responsabilidade jurídico-eleitoral quem apenas for do “quadro clínico”, desde que no exercício das suas funções favoreça uma candidatura.

Também este segundo requisito parece estar preenchido: com o texto acima transcrito pretende-se favorecer uma candidatura (a do PS). Pois faz-se depender da eleição

e considerando:

o concelho de Manteigas só terá a beneficiar com a nova divisão administrativa (...), verá reduzida a burocracia (...), verá melhor defendidos os seus legítimos interesses (...), irá beneficiar dos fundos de coesão (...), a Assembleia Municipal de Manteigas reunida em sessão ordinária de 2 de Outubro de 1998, apela a todos os Manteiguenses para que votem sim à Regionalização, de modo a não se perder a oportunidade histórica de ver consagrada a divisão administrativa que tão bons resultados tem dado nos países mais desenvolvidos da Europa, capaz de gerar mais progresso e mais bem estar para os filhos de Manteigas.

A referida Moção encontra-se assinada por 6 (seis) subscritores, entre os quais o Presidente da Assembleia Municipal, Eng. António Manuel de Lemos Santos.

Notificado para responder querendo, veio o Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Manteigas gentilmente esclarecer esta Comissão nos seguintes pontos:

Aos números da votação há ainda que acrescentar uma abstenção.

A Moção tão só pretendia uma tomada de posição por parte da Assembleia, ao abrigo da competência que lhe confere o artigo 39º do Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de Março, com a redacção da Lei nº 18/91 de 12 de Junho que refere na sua alínea h): “Pronunciar-se e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da autarquia “.

(...) na medida em que não solicitaram a votação em minuta da referida Moção, pelo que à partida saberiam que a mesma não poderia ser considerada aprovada antes da próxima reunião ordinária da Assembleia Municipal, altura em que a Acta é aprovada, e que decorrerá já após a realização do referendo. Não poderiam por isso (...) os subscritores da Moção, pretender que a Assembleia tomasse público o apelo ao Sim na Regionalização (...).

Por último posso assegurar, que enquanto Presidente da Mesa, não permitirei que a Assembleia Municipal interfira na campanha sobre o referendo, divulgando pelos meios ao seu dispor a Moção aprovada.

Direito:

O Artigo 45º da lei orgânica do regime do referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril), com a epígrafe neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, tem o seguinte teor:

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 para referendo, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras.

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

ções, 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 funcionários e agentes das entidades referidas no nº 1 durante o exercício das suas funções.

As regras transcritas consagram os princípios da neutralidade e da imparcialidade das entidades públicas, que constituem um corolário do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e de tratamento (artigo 113º, nº3, al. b) da Constituição da República Portuguesa).

O âmbito de aplicação dos presentes princípios não se circunscreve ao restrito período da campanha para o referendo. Segundo entendimento da Comissão Nacional de Eleições, perfilhado desde 1980, esses princípios aplicam-se desde o início do processo eleitoral e não só no período de campanha. No mesmo sentido, aliás, se pronunciam V. Moreira e G. Canotilho (v. nota X ao artº116º da CRP, hoje artº 113º, inserida na publicação “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora) (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis in “Lei Orgânica do Regime do Referendo Anotada e Comentada”). Apesar da inserção sistemática daquele artigo 45º poder suscitar dúvidas deve considerar-se, contudo, que neste diploma a norma delimitadora do período da campanha, ao contrário do que sucede na restante legislação eleitoral, aparece a fechar o capítulo e não a abri-lo, parecendo indiciar uma evolução do pensamento do legislador (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, *idem*). Nesse sentido, o artigo 45º do regime do referendo tem de considerar-se aplicável desde o início do processo referendário, fazendo coincidir este com a data da publicação do decreto que marca o dia da votação. Caso contrário, todo o enorme período de pré-campanha, deixado ao livre arbítrio e discricionariedade, inquinaria o processo referendário dificilmente reposto nos 11 dias que antecedem a votação.

Os imperativos legais em análise procuram “garantir, por um lado a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas [forças intervenientes e posições no referendo], e por outro lado que não existissem interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.” (Dicionário de Legislação Eleitoral, vol. I, Fátima Abrantes Mendes e outros, Edição CNE, 1995, pág. 250).

A neutralidade não impede o exercício normal das funções que cabem às entidades com competência no processo de referendo. Nem impede os titulares das entidades públicas de fazerem declarações que tenham por convenientes, sobre os assuntos que lhes digam respeito, desde que de forma objectiva (cfr. Dicionário..., mesma entrada, “Neutralidade”, pág. 250).

Como os referendos têm por objecto matérias de relevante interesse nacional é natural que os titulares de cargos públicos desejem, na qualidade de cidadãos, manifestar a sua opinião sobre as questões referendadas. Em respeito pelo princípio da imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre

o exercício do cargo e o exercício da sua cidadania. Assim, quando um titular de um órgão do poder local, como tal, fizer declarações que envolvam, directa ou indirectamente, matérias objecto de referendo, estas terão de ser objectivas e não podem criar vantagens ou desvantagens em relação a uma das posições no referendo nem quanto a qualquer das forças intervenientes.

Não se nega a possibilidade de uma autarquia deliberar ou praticar actos respeitantes a matérias que digam directa ou indirectamente respeito aos seus munícipes ou fregueses. Logo, as questões objecto de um referendo nacional não são excepção, pois constituem assuntos de relevante interesse nacional. Por exemplo, a lei atribui às câmaras municipais poderes diversos no âmbito dos processos de referendo, os órgãos de poder local podem realizar acções de informação. Essas tarefas, porém, deverão ser cumpridas de forma o mais objectiva e equidistante possível, sob pena de se pôr em causa os objectivos de igualdade visados pela lei (ex vi o artigo 45º da LORR).

Estaremos, então, perante uma violação da lei se os titulares, os funcionários ou os agentes de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, e das autarquias locais fizerem declarações que, mesmo indirectamente, procurem favorecer uma posição ou denegrir a outra, ou que criem um tratamento não igualitário de um partido ou grupo de cidadãos eleitores.

Análise jurídica dos factos:

A Assembleia Municipal de Manteigas aprovou no dia 2 de Outubro de 1998 a Moção objecto dos presentes autos. Já decorria, portanto, o período de aplicação dos princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, que se havia iniciado no dia 1 de Setembro de 1998 (Decreto do Presidente da República nº 39/98, de 1 de Setembro). Os titulares dos órgãos municipais, em 2 de Outubro estavam vinculados aos deveres de neutralidade e imparcialidade.

O apelo a todos os Manteiguenses para que votem SIM à Regionalização constitui um claro favorecimento de uma posição (a do SIM) em detrimento de outra (a do NÃO). A deliberação/moção aprovada no dia 2 de Outubro revela um claro, expreso, incontornável favorecimento de uma posição no referendo nacional de 8 de Novembro de 1998, realizado por órgão público: a Assembleia Municipal de Manteigas. Facto expressamente proibido pela lei (artigo 45º).

Assim sendo, houve por parte dos titulares da Assembleia Municipal de Manteigas que votaram a aprovação da Moção uma violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade. Os titulares agora referidos intervieram na campanha para o referendo e favoreceram a posição do SIM no referendo nacional de 8 de Novembro de 1998.

Veio o Senhor Presidente da Assembleia Municipal de Manteigas alegar que a acta correspondente à sessão de 2 de Outubro só será aprovada após o dia da votação do referendo. Esse facto impedirá que seja divulgada, pelos meios próprios, a Moção aprovada.

Será procedente o argumento do Senhor Presidente? Vejamos.

No sentido do argumento apresentado chama-se à colação o Código do Procedimento Administrativo:

Artigo 27º

Acta da reunião

1 - De cada reunião será lavrada acta, que conterá um resumo de tudo o que nela tiver ocorrido, indicando, designadamente, a data e o local da reunião, os membros presentes, os assuntos apreciados, as deliberações tomadas e a forma e o resultado das respectivas votações.

2 - As actas são lavradas pelo secretário e postas à aprovação de todos os membros no final da respectiva reunião ou no início da seguinte, sendo assinadas, após a aprovação, pelo presidente e pelo secretário.

3 - Nos casos em que o órgão assim o delibere, a acta será aprovada, em minuta, logo na reunião a que disser respeito.

4 - As deliberações dos órgãos colegiais só podem adquirir eficácia depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas, nos termos do número anterior.

A leitura do artigo e a conjugação com a explicação do Senhor Presidente parece indiciar que, como não houve aprovação da acta nem de uma minuta, a deliberação aprovada não produz eficácia.

Mas de que eficácia fala este artigo? A não aprovação da acta condenará os membros do órgão deliberativo ao mutismo?

A eficácia adquirida após a aprovação só pode ser a eficácia jurídica de uma deliberação administrativa. A deliberação existe na ordem jurídica desde o momento em que é tomada pelos membros de um órgão colegial. O acto/decisão administrativa nasce quando o Presidente revela o resultado da votação.

Razões de segurança e certeza jurídicas exigem que uma deliberação de um órgão colegial seja reduzida a escrito (a acta é o instrumento). E essas mesmas razões determinam que as decisões só produzam eficácia após a aprovação do respectivo instrumento: a acta. Só quando os elementos e termos que resultaram da votação passam à forma escrita, existe certeza suficiente para que a deliberação seja transmitida ao seu destinatário e produza eficácia perante este. A acta é portanto um elemento fundamental no funcionamento dos órgãos colegiais: é o meio encontrado de concretização da segurança nas relações jurídicas nascidas dos órgãos plurititulares.

Concretizando o exposto, dir-se-á que, se um particular faz um pedido junto a um órgão colegial, a deliberação sobre esse pedido só produzirá eficácia jurídica (isto é, interferirá na esfera jurídica do requerente) junto do particular após a aprovação da acta correspondente à sessão deliberativa.

Por outro lado, as deliberações dos órgãos colegiais administrativos (como a Assembleia Municipal) não produzem só efeitos estritamente jurídicos. Na verdade, as suas deliberações podem chegar ao conhecimento público antes da aprovação de uma acta. Aliás, no caso concreto, até foi o que se passou: um membro do órgão teve conhecimento das deliberações, mas não esteve presente. Esta situação nem sequer é

de estranhar porquanto as reuniões dos órgãos deliberativos das autarquias são públicas (artigo 78º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março (LAL)). O que significa que as deliberações tomadas por um órgão deliberativo, como o é a Assembleia Municipal, são conhecidas do público (seja o público presente, seja através de divulgação pelos órgãos de comunicação social) ainda antes da aprovação da acta, pois esta só ocorrerá no final da sessão ou na sessão seguinte.

O conhecimento público imediato não interfere com a eficácia jurídica que surge com a aprovação da acta. Esta é um meio de manutenção da certeza e segurança jurídicas. Aquele é um meio de fomento da transparência da administração.

No caso concreto em apreço, não importa a eficácia jurídica retirada da aprovação da moção. Eficácia que aliás não existe: a deliberação tomada não interfere na esfera jurídica de nenhum dos munícipes. Mas já importam os benefícios que se retiram com o conhecimento público da aprovação da moção. Conhecimento público esse que é imparável: sendo as sessões da Assembleia Municipal de Manteigas públicas, os resultados das votações aí havidas já se foram expandindo (transmitindo) como uma continua queda de sequência de peças de dominó alinhadas. Não há palavra de presidente da assembleia municipal que possa, a posteriori, assegurar a intransmissibilidade do conhecimento (público) da deliberação tomada.

Assim sendo, a eficácia (não jurídica) da Moção aprovada no dia 2 de Outubro de 1998 pela Assembleia Municipal de Manteigas já se produziu (e a todo o momento se reproduz): a população do Município foi aconselhada por um órgão público, que deveria ser neutral no presente período, a votar Sim à Regionalização.

Aliás, nem de outra forma era compreensível o teor da Moção aprovada. A tese da defesa pretende que eficácia jurídica coincida com eficácia pública. Ora, como só depois do dia da votação será aprovada a acta teremos a seguinte situação: uns meses após o referendo e a divulgação dos seus resultados é que chegará à população de Manteigas o seguinte comunicado da sua Assembleia Municipal - Manteiguenses votem Sim à Regionalização... Não será um pouco extemporâneo?

Declaração de voto:

Dra Ana Serrano:

“Relativamente à participação do Partido Popular CDS-PP sobre a moção da Assembleia Municipal de Manteigas, por violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, Manifesto a minha discordância quanto à deliberação tomada por maioria na CNE de enviar para o Ministério Público a participação com fundamento de violação dos princípios de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Assim, as Assembleias Municipais, órgãos democraticamente eleitos, são livres de discutir e votar moções sobre todas as matérias que entenderem; têm competência e legitimidade para, em assembleia plenária, debaterem a questão da instituição das

poderá ter aprovado uma moção apelando ao voto no Sim no referendo nacional de 8 de Novembro de 1998, e à qual poderá ter sido dada a mais ampla publicidade.

c) Ao fazer o apelo mencionado a Assembleia Distrital de Coimbra parece que violará os deveres de neutralidade e imparcialidade conforme estabelecidos no artigo 45º da Lei nº 15-A/98 de 3 de Abril.

d) Por isso deverá ser dado conhecimento dos presentes factos ao Ministério Público competente, para proceder como tiver por conveniente.

Fundamentação:

A Comissão Nacional de Eleições tomou conhecimento officioso, através do jornal Público publicado no dia 21 de Outubro de 1998, de factos praticados pela Assembleia Distrital de Coimbra que eventualmente constituem violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

FACTOS

No dia 21 de Outubro de 1998, o jornal Público noticiou que: “Uma proposta semelhante [moção de apelo ao sim à regionalização] apresentada por autarcas socialistas na Assembleia Distrital de Coimbra provocou igualmente polémica. (...) A proposta acabou por ser aprovada por unanimidade, mas na ausência dos sociais-democratas, que, à partida vencidos por estarem em minoria, decidiram abandonar a sala como forma de protesto.”

Notificado para responder querendo, o Senhor Presidente da Assembleia Distrital não apresentou até ao momento qualquer confirmação ou justificação.

DIREITO

O Artigo 45º da lei orgânica do regime do referendo (Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril), com a epígrafe neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, tem o seguinte teor:

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 para referendo, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma posição em detrimento ou vantagem de outra ou outras.

2 - Os funcionários e agentes das entidades previstas 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 funcionários e agentes das entidades referidas no n° 1 durante o exercício das suas funções.

As regras transcritas consagram os princípios da neutralidade e da imparcialidade das entidades públicas, que constituem um corolário do princípio constitucional da igualdade de oportunidades e de tratamento (artigo 113°, n°3, al. b) da Constituição da República Portuguesa).

O âmbito temporal de aplicação dos deveres neutralidade e imparcialidade

O âmbito de aplicação dos presentes princípios não se circunscreve ao restrito período da campanha para o referendo. Segundo entendimento da Comissão Nacional de Eleições, perfilhado desde 1980, esses princípios aplicam-se desde o início do processo eleitoral e não só no período de campanha. No mesmo sentido, aliás, se pronunciam V. Moreira e G. Canotilho (v. nota X ao art°116° da CRP, hoje art° 113°, inserida na publicação “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3ª edição revista de 1993 - Coimbra Editora) (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis in “Lei Orgânica do Regime do Referendo Anotada e Comentada”).

Apesar da inserção sistemática daquele artigo 45° poder suscitar dúvidas deve considerar-se, contudo, que neste diploma a norma delimitadora do período da campanha, ao contrário do que sucede na restante legislação eleitoral, aparece a fechar o capítulo e não a abri-lo, parecendo indiciar uma evolução do pensamento do legislador (Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, *idem*).

Nesse sentido, o artigo 45° do regime do referendo tem de considerar-se aplicável desde o início do processo referendário, fazendo coincidir este com a data da publicação do decreto que marca o dia da votação. Caso contrário, todo o enorme período de pré-campanha, deixado ao livre arbítrio e discricionariedade, inquinaria o processo referendário dificilmente repostos nos 11 dias que antecedem a votação.

Apesar do artigo 45° conter a expressão “campanha” que poderia levar a um entendimento restritivo de aplicação dos deveres só no período que vai do “12° dia anterior e finda às 24 horas da antevéspera do dia do referendo” (artigo 47°), tal sentido não pode ser sufragado pela Comissão Nacional de Eleições. Na verdade a “campanha para o referendo consiste na justificação e no esclarecimento das questões submetidas a referendo e na promoção das correspondentes opções” (artigo 39°). E é com este sentido que o termo campanha é utilizado nos n°s 2 e 3 do artigo 39°, nos artigos 42°, 43°, 44°, 45°, 71° e ss. (financiamento das campanhas).

O período de campanha para o referendo não constitui um elemento natural da definição de campanha. É, tal como a expressão indica, um prazo. É um período de tempo cuja definição importa apenas para atribuir às forças intervenientes o direito de acesso a meios específicos. E é com este sentido que a lei fala em período de campanha nos artigos 46°, 47°, 48°, 49°, 52°, 58°, 60° e seguintes. Mas campanha não se faz só no período de campanha. Há campanha sempre que houver justificação e esclarecimento das questões submetidas a referendo ou promoção das correspondentes opções.

Face ao exposto, importa concluir que o legislador, no artigo 45°, pretende proibir

a intervenção, directa ou indirecta, das entidades públicas na justificação e no esclarecimento das questões submetidas a referendo e na promoção das correspondentes opções.

E é por uma questão de segurança jurídica que só se exige do titular dos órgãos de entidades públicas uma postura de isenção e imparcialidade (com as consequências legais no caso de violação) após o decreto de convocação do referendo. Isto é, a segurança jurídica exige que as atitudes intervencionistas anteriores à convocação do referendo não sejam sancionadas à luz da Lei Orgânica do Regime do Referendo, pois até esta data não é certo que haja consulta directa aos cidadãos.

O âmbito pessoal dos deveres de neutralidade e imparcialidade

O artigo 45º aplica-se, de forma directa, aos órgãos das autarquias locais.

A Assembleia Distrital foi criada pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro (Lei das atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos). Aí se prevê que constituem aquela Assembleia: o governador civil do distrito (preside, mas não tem direito de voto), os presidentes das câmaras, dois membros de cada assembleia municipal (artigo 83º). A divisão distrital subsiste enquanto não estiverem instituídas as regiões. (artº 82º). A principal competência das Assembleias é promover a coordenação dos meios de acção distritais (cfr. Artº 87º). Parece, assim, que estamos perante um órgão das autarquias locais, cujas competências residem fundamentalmente na coordenação entre municípios.

Os membros das Assembleias Distritais estão assim sujeitos aos deveres do artigo 45º da LORR.

O sentido dos deveres neutralidade e imparcialidade

Os imperativos legais em análise procuram “garantir, por um lado a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas [forças intervenientes e posições no referendo], e por outro lado que não existissem interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto.” (Dicionário de Legislação Eleitoral, vol. I, Fátima Abrantes Mendes e outros, Edição CNE, 1995, pág. 250).

A neutralidade não impede o exercício normal das funções que cabem às entidades com competência no processo de referendo. Nem impede os titulares das entidades públicas de fazerem declarações que tenham por convenientes, sobre os assuntos que lhes digam respeito, desde que de forma objectiva (cfr. Dicionário..., mesma entrada, “Neutralidade”, pág. 250).

Como os referendos têm por objecto matérias de relevante interesse nacional é natural que os titulares de cargos públicos desejem, na qualidade de cidadãos, manifestar a sua opinião sobre as questões referendadas. Em respeito pelo princípio da imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre o exercício do cargo e o exercício da sua cidadania. Assim, quando um titular de um órgão do poder local, como tal, fizer declarações que envolvam, directa ou indirectamente, matérias objecto de referendo, estas terão de ser objectivas e não podem criar

vantagens ou desvantagens em relação a uma das posições no referendo nem quanto a qualquer das forças intervenientes.

Não se nega a possibilidade de um órgão de uma autarquia deliberar ou praticar actos respeitantes a matérias que digam directa ou indirectamente respeito aos seus municípios ou fregueses. Logo, as questões objecto de um referendo nacional não são excepção, pois constituem assuntos de relevante interesse nacional. Por exemplo, a lei atribui às câmaras municipais poderes diversos no âmbito dos processos de referendo, os órgãos de poder local podem realizar acções de informação. Essas tarefas, porém, deverão ser cumpridas de forma o mais objectiva e equidistante possível, sob pena de se pôr em causa os objectivos de igualdade visados pela lei (ex vi o artigo 45º da LORR).

Estaremos, então, perante uma violação da lei se os titulares, os funcionários ou os agentes de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas, e das autarquias locais fizerem declarações que, mesmo indirectamente, procurem favorecer uma posição ou denegrir a outra, ou que criem um tratamento não igualitário de um partido ou grupo de cidadãos eleitores.

ANÁLISE JURÍDICA DOS FACTOS

A Assembleia Distrital de Coimbra parece ter aprovado no dia 20 de Outubro de 1998 a deliberação objecto dos presentes autos. Já decorria, portanto, o período de aplicação dos princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, que se havia iniciado no dia 1 de Setembro de 1998 (Decreto do Presidente da República nº 39/98, de 1 de Setembro). Os titulares dos órgãos autárquicos, em 20 de Outubro estavam vinculados aos deveres de neutralidade e imparcialidade.

O apelo ao voto numa das posições constitui um claro favorecimento de uma posição (a do SIM) em detrimento de outra (a do NÃO). O apelo eventualmente aprovado no dia 20 de Outubro constituirá um claro, expresso, incontornável favorecimento de uma posição no Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998, realizado por órgão público: a Assembleia Distrital de Coimbra. Facto expressamente proibido pela lei (artigo 45º).

Assim sendo, poderá ter havido por parte dos titulares da Assembleia Distrital de Coimbra que terão votado a aprovação da deliberação uma violação dos deveres de neutralidade e de imparcialidade. Os titulares agora referidos intervieram na campanha para o referendo e favoreceram a posição do SIM no Referendo Nacional de 8 de Novembro de 1998.

Declaração de voto:

Senhor Presidente (que acompanhou a deliberação, sem prejuízo da posição já tomada sobre o âmbito de aplicação do artigo 45º da Lei Orgânica do Regime do Referendo) :

“Entendo que o ilícito apenas existe quando cometido dentro do período de cam-

dobrado em 3 partes unidas através de aposição de etiquetas autocolantes, das quais constavam o nome e o posto de trabalho dos funcionários administrativos, e que tinham sido extraídas directamente da impressora ligada a computador que arquivava em memória os dados pessoais dos referidos funcionários.

Acresce que o convite teria sido difundido através dos serviços da Universidade de Coimbra.

Em entrevista à rádio 90FM em Coimbra, no dia 15 de Janeiro de 1996, conforme *cassette* e transcrição juntas, o Sr. Dr. Armando Pereira, em resposta à pergunta do entrevistador sobre a utilização do correio interno da Universidade, respondeu o seguinte:

“Na verdade, trata-se de um serviço cedido frequentemente pela Universidade de Coimbra aos mais diversos tipos de entidades e ao qual nunca foi vedado” - e não “dado”, como por lapso se transcreve, rectificação solicitada pelo denunciado e confirmada por audição - “acesso por não envolver divulgação de dados de natureza confidencial. Por esta razão, o mesmo serviço estava disponível para as candidaturas que o solicitassem.”

Na citada entrevista esclareceu ainda o Sr. Dr. Armando Pereira que o referido serviço havia sido solicitado.

Notificado, veio o Sr. Dr. Armando Pereira responder o seguinte:

Que exerce as funções de Administrador da Universidade de Coimbra e também Director Distrital da Candidatura de Jorge Sampaio;

Que no dia 12 de Dezembro, durante o período que antecede o período da campanha eleitoral, informou os funcionários e docentes da Universidade dos eventos que nos dias 16 e 17 iam ter lugar no contexto da pré-campanha eleitoral;

Que essa informação foi feita em folha de papel A4, dobrada em 3 partes, unidas por uma etiqueta donde constava nome e local de trabalho do docente ou funcionário, dados estes extraídos de ficheiros destinados à gestão administrativa dos serviços da Universidade e susceptíveis de serem fornecidos a outras entidades que as requeiram, mediante respectivo pagamento, juntando um recibo no valor 4.715\$00 (quatro mil setecentos e quinze escudos) como prova de pagamento do serviço prestado.

Nega a utilização do serviço interno da universidade, visto que tal utilização por entidades estranhas à Universidade apenas depende de prévia autorização, que foi solicitada por parte da candidatura do Director Distrital da Candidatura do Dr. Jorge Sampaio, acrescentando que as informações foram levadas a cada faculdade ou serviço por apoiantes da candidatura, não tendo sido a distribuição assegurada pela Universidade.

Conclui alegando ter procedido no respeito pela reserva da vida privada dos cidadãos e ter agido com a neutralidade e imparcialidade exigida por lei, nunca tendo confundido duas funções, e solicitando ainda que a expressão “*nunca foi dado acesso*” seja rectificada para “*nunca foi vedado acesso*”, rectificação confirmada por audição da *cassette* remetida.

Questão prévia - A competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Enquadramento jurídico-eleitoral:

A Universidade de Coimbra, à semelhança de outras universidades, é uma pessoa colectiva de direito público e goza de autonomia científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar - Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, e Despacho Normativo nº 79/89, de 28 de Agosto de 1989.

Da análise da presente queixa três questões se levantam desde logo e que são as de saber se foi respeitado o dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas previsto no art. 47º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, se o comportamento denunciado se enquadra no ilícito eleitoral previsto e punido no art. 141º do mesmo diploma legal, ou seja, se houve abuso de funções públicas ou equiparadas, e ainda se a indicação de nome e local de trabalho é um dado pessoal cuja informatização deva ser protegida.

A) Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

O titular de um cargo de uma pessoa colectiva de direito público não pode nessa qualidade intervir, directa ou indirectamente, na campanha eleitoral, nem praticar actos que de alguma modo favoreçam um concorrente em detrimento ou vantagem de outro.

Muito embora os actos praticados se situem no período que antecede a campanha eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições tem entendido que este princípio vigora desde o início do processo eleitoral, não se restringindo ao período da campanha, entendimento que não tem tido acolhimento por parte da Procuradoria-Geral da República.

Tem sido igualmente entendimento da CNE relativamente a eleições legislativas que “(...) não é de excluir a participação dos candidatos que sejam membros do Governo e que intervenham na campanha eleitoral não nessa qualidade, mas inequivocamente na qualidade de candidatos e sem invocação das suas funções oficiais (...)” - cfr. Recomendação de 85.09.10..

Os factos alegados indiciam que o Sr. Dr. Armando Pereira actuou na qualidade de Representante Distrital da Candidatura do Dr. Jorge Sampaio- cfr. ponto 5 da queixa e doc. nº1 anexo e ponto 2 da resposta.

B) Abuso de funções públicas ou equiparadas

Tratando-se de um administrador de uma pessoa colectiva de direito público, deverá apurar-se se foram utilizados meios públicos para fins particulares, isto é, para uma candidatura.

O denunciado junta um recibo da Universidade de Coimbra como prova de pagamento, por parte da citada candidatura, de etiquetas, serviço que alega ser prestado às entidades que, mediante pagamento, o requeiram.

Alega ainda o Sr. Dr. Armando Pereira que não foi utilizado correio interno, mas sim um *correio interno autónomo* da faculdade que pode ser utilizado por entidades estranhas à faculdade mediante autorização prévia, que terá sido pedida aos respon-

reunião, os jornalistas *“foram informados que se encontrava ali para lhes ser posto à disposição um documento da campanha do Partido Socialista para a autarquia”*, acrescentando, ainda, que *“as instalações da Câmara Municipal de Braga são uma sede da campanha eleitoral de um partido candidato”*.

1) Perante esta notícia, e por determinação do Senhor Presidente da CNE, procedeu-se à notificação do Presidente da Câmara Municipal de Braga, por ofício de 13.10.1997, para, querendo e no prazo de 48 horas, informar o que tivesse por conveniente sobre o assunto, na medida em que tais factos, a confirmarem-se, prefiguram uma situação de ilícito eleitoral, junto se enviando cópia do artigo.

2) Em resposta ao ofício desta Comissão, vem o Presidente da Câmara remeter, para conhecimento, a informação prestada pelo Vereador Nuno Alpoim, por ser a pessoa que, em sua representação, por se encontrar ausente, fez a conferência de imprensa em causa.

3) O Vereador Nuno Alpoim, na referida informação, alega o seguinte: *“impõe-se repor a verdade dos factos descritos no jornal «O Primeiro de Janeiro» (...), factos esses que, posso asseverar, são destituídos de qualquer fundamento”*, e que, por isso, *“fiz oportunamente um cabal desmentido à imprensa, como pode ser comprovado através do recorte anexo, do Jornal «Diário de Minho», de 4 do corrente, o que mereceu a retractação do próprio director em nota produzida a propósito do esclarecimento publicado”*.

Mais explica, que a conferência de imprensa teve lugar no gabinete da presidência, como é habitual, e que *“os exemplares do mailing que se encontravam na secretária da Presidência juntamente com outros objectos pessoais, foram abusivamente apreciados por terceiros, tendo alguns sido desviados com objectivos manipulatórios”*.

Para tanto, juntou:

a) o recorte do Jornal “Diário do Minho”, de 4 do corrente mês, onde, com o título de *“Vereador Nuno Alpoim desmente apresentação de mailing partidário”*, se noticia que *“o Gabinete da Presidência da Câmara de Braga emitiu, assinado pelo vereador Nuno Alpoim, um esclarecimento que publicamos na íntegra”*.

Nesse esclarecimento é dito, pelo Vereador, que *“Com efeito, não houve qualquer apresentação aos jornalistas de um documento cuja versão final eu próprio desconhecia e que não foi nem poderia ser referido na citada conferência de imprensa. O que se verificou foi a utilização ilegítima de um documento particular, colocado em local reservado”*.

Acrescentando, ainda, que *“A confiança, espírito de abertura e cortesia com que, por carácter e formação, tratei os jornalistas presentes, impediram-se de responder de forma agreste à «brincadeira» de um dos profissionais presentes. O aproveitamento que foi feito desse «fait-divers», foi desleal e deontologicamente incorrecto.”*

b) o comentário que, a propósito, o director do jornal emitiu, inserido, ainda, no mesmo artigo. Naquele texto, o director dá razão ao vereador quando considera que não foi apresentado, formalmente e oficialmente, o mailing da candidatura.

No entanto, refere que lhe foi garantido que *“o sr. vereador, confrontado com a descoberta*

as listas candidatas às Assembleias de Freguesia de Soutelo, Penas Roias e São Martinho do Peso, capeadas por pastas da Câmara Municipal.

b) O cidadão Serafim dos Anjos Cordeiro, candidato do PSD à Assembleia de Freguesia de Paradela, apresentou a desistência da sua candidatura pelo PSD junto do Tribunal. Tal desistência foi formalizada através de uma declaração enviada em envelope timbrado da Câmara Municipal e remetida pela autarquia por carta registada com aviso de recepção.

c) Face a esta situação anómala, o Tribunal notificou o cidadão Serafim Cordeiro para ir aos autos informar se a declaração de desistência correspondia à sua vontade.

d) Para tanto junta:

- fotocópias das capas acima referidas na alínea a) e da declaração de desistência e envelope mencionados na alínea b). (documentos requeridos pelo PSD e extraídos dos autos de processo respectivos pelo Tribunal conforme os originais)

- cópia do despacho do Juiz, certificada pelo Tribunal, que é do seguinte teor:

“A fls. 41 foi junta aos autos uma declaração de desistência de Serafim dos Anjos Cordeiro à candidatura à Assembleia de Freguesia de Paradela pelo PSD.

Tal declaração foi remetida ao Tribunal num envelope timbrado da C.M. de Mogadouro (fls. 42).

Dada a estranheza de tal circunstância, e por forma a obviar a eventuais suspeições, sempre indesejáveis, notifique o cidadão Serafim Cordeiro para vir aos autos informar se tal declaração corresponde à sua manifestação de vontade.”

- por último, cópia do aviso de recepção, no qual consta como remetente a Câmara Municipal de Mogadouro.

Procedeu-se à notificação:

- do Presidente da Câmara Municipal, em 14.11.1997, para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, não tendo, até ao momento, dado qualquer resposta.

- e do Partido Socialista, na mesma data e nos termos da anterior, não tendo, também, respondido.

Declaração de voto:

Dr. João Azevedo de Oliveira:

“Votei contra a deliberação da CNE relativa ao arquivo do processo considerando boas as explicações aduzidas pelo Presidente da Câmara Municipal, porque existiam duas situações diferenciadas:

A 1ª relativa à utilização de envelopes e capas timbradas da Câmara Municipal cuja apropriação não pode ser cometida à Câmara;

A 2ª relativa ao envio de uma carta com aviso de recepção, utilizando os serviços camarários e paga pela Câmara Municipal, que eu entendo violar os deveres de neutralidade e imparcialidade vertidos no artº 48º da Lei Eleitoral.

Por esse facto propunha o envio da queixa ao Ministério Público para averiguações.”

ASSUNTO: Queixas do PSD e da CDU contra o Presidente da Câmara Muni-

Foi deliberado dar conhecimento dos factos à Procuradoria-Geral, para os fins tidos por convenientes.

Fundamentação:

A Coligação Democrática Unitária PCP-PEV apresentou junto da Comissão Nacional de Eleições queixa denunciando a *“utilização abusiva de meios e mecanismos do aparelho do Estado ao serviço da candidatura do partido do Governo em clara violação do papel de isenção e respeito pela igualdade de intervenção eleitoral que ao Governo e aos seus membros em primeiro lugar competiria”*.

Em concreto afirmava que a *“Direcção Regional de Educação de Lisboa do Ministério de Educação tem estado a divulgar junto de várias entidades a participação do Ministro Marçal Grilo num debate sobre Educação a realizar na sede da Campanha do PS da candidatura de Joaquim Raposo à Câmara Municipal de Amadora”*.

Juntou ainda cópia de notas de divulgação da Direcção Regional de Educação de Lisboa, do Gabinete do Ministro da Educação, e ainda, da Direcção de Candidatura “Mais Amadora” à Câmara Municipal da Amadora.

Notificado para responder à queixa, o Gabinete do Ministro da Educação veio dizer que:

“É procedimento regular do Ministério da Educação, através do serviço de imprensa do Gabinete do Ministro, divulgar as intervenções públicas relevantes do senhor Ministro da Educação (...)

A reunião para a qual foi convidado o Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo pela candidatura do Partido Socialista à Câmara Municipal da Amadora foi idêntica, no tema geral e no formato, a dezenas de outras reuniões em que têm participado o Ministro da Educação e os Secretários de Estado do Ministério da Educação, por iniciativa de escolas, autarquias, associações de pais e professores e dos próprios serviços do Ministério.

A aceitação do convite pelo Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo nesse debate, no passado dia 27, foi objecto, como acontece com todas as outras reuniões, de uma nota dirigida pelo Gabinete do Ministro da Educação aos órgãos de Comunicação Social de expansão nacional, onde se dava conta dessa intervenção. (...)

Ainda que antecedendo o período destinado à campanha eleitoral, mas atendendo ao ambiente político desde muito cedo vivido em torno das eleições para as autarquias locais, considera este Gabinete que houve negligência dos seus próprios serviços quando fizeram a divulgação da participação do Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo no debate político em questão, atendendo a que esta intervenção pública do cidadão que tem as funções de Ministro da Educação, no exercício dos seus direitos de cidadania, fazia parte, na circunstância, da sua agenda privada e não da sua agenda oficial, assumindo, desse modo, um carácter pessoal e individual.

(...)

Tendo presente a acusação formulada pela entidade queixosa, nomeadamente no que se refere à «utilização abusiva de meios e mecanismos do aparelho de Estado», torna-se necessário informar V. Exa. de que não foram utilizados, nem nunca poderiam ter sido, meios logísticos, ou outros, do

Estado na deslocação do Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo à referida sessão, pelas razões acima expostas.”

Tendo em conta os factos descritos, torna-se necessário averiguar se se poderá estar perante uma violação do artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro com a cominação do artigo 109º do mesmo diploma.

Sob a epígrafe «Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas», determina o referido artigo 48º que:

“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.”

Se surgirem dúvidas quanto à aplicabilidade temporal desta norma ao período anterior ao período de campanha eleitoral (2 a 12 de Dezembro), dir-se-á o seguinte:

- não teria sentido a inaplicabilidade desta norma ao período que antecede o período de campanha eleitoral, pois esse entendimento negativo conduziria inevitavelmente, contrariando o espírito da lei, a um bizarro “vazio de lei” que zele pelo supracitado princípio fora dos períodos de campanha eleitoral;

- não esteve no espírito do legislador alargar a liberdade de propaganda, em obediência aos comandos constitucionais dos artigos 18º e 37º, sem se permitir, ao mesmo tempo, que para lá da campanha eleitoral os atropelos à referida liberdade, quer por parte das autoridades administrativas, quer pelos próprios promotores das acções de propaganda, fossem devida e eficazmente controlados. Daí que as atribuições de natureza fiscalizadora da CNE abrangam o processo eleitoral desde o seu início, como, aliás, tem sido pacificamente propugnado pelo Tribunal Constitucional (cfr., por todos, o Acórdão do TC nº 605/89, in DR, 2.ª Série, de 2 de Maio de 1990).

- o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas do artigo 48º da Lei Eleitoral, não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade à relação desta com as candidaturas eleitorais (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo).

Concluindo, então, pela aplicação temporal da regra ao caso concreto, passa-se a analisar os restantes requisitos exigidos legalmente.

Porque o Senhor Professor Doutor Marçal Grilo é titular de um órgão do Estado - o Governo - cumpre determinar se manteve ou não, nessa qualidade, rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas.

Em primeiro lugar, e segundo os elementos de que dispõe esta Comissão, todas as notas de divulgação da intervenção afirmam que o “Ministro” “apresentará as principais

orientações de política educativa do Governo". É um indício que a participação do Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo é feita na qualidade de membro do Governo, e não de cidadão não investido de poderes públicos.

Até mesmo a candidatura, quando dirige convite às Escolas Primárias, esclarece que o Dr. Eduardo Marçal Grilo, "*apresentará as principais orientações de política educativa do Governo*". Temos assim, que a negligência que se afirma existir, abrangeu todos os participantes.

Em segundo lugar, a divulgação da intervenção foi realizada pelos serviços do Ministério da Educação.

Assim sendo, e independentemente da qualidade em que o Professor Doutor Eduardo Marçal Grilo se apresentou no dia 27 de Novembro na Amadora, esta divulgação cria uma convicção de que o Governo - um dos seus membros - apoia uma candidatura.

O legislador pretende exactamente impedir a criação desta convicção. O sistema democrático implica a alternância no poder, e pretende combater situações que coloquem os titulares dos órgãos públicos - por causa desses mesmos poderes públicos - em vantagem perante as restantes forças concorrentes ao exercício do poder. E como a vontade da população, manifestada através do voto, deve ser espontânea e liberta de toda e qualquer influência, coacção ou constrangimento, os titulares dos órgãos de poder não podem intervir nem directa nem indirectamente na actividade de campanha das forças concorrentes.

Não se afirma, claro está, que um titular de um órgão público perca os direitos de cidadania, e se veja impedido de apoiar iniciativas político-partidárias. Mas quando o faz - e porque a fronteira entre cidadão com poderes públicos e cidadão despido dessas vestes é ténue - tem necessariamente de rodear-se de todas as cautelas para que não se gere confusão entre as duas qualidades.

Ora, no caso concreto, não houve lugar à necessária diligência, e mesmo se só houve negligência, ela foi suficiente para criar a convicção de que um membro do Governo actuou de forma a favorecer uma candidatura em detrimento das restantes, pois divulgou uma actividade de campanha político-partidária.

Parece assim que estamos perante factos que podem indiciar uma eventual violação do princípio da neutralidade das entidades públicas, devendo os mesmos serem comunicados ao Ministério Público para os fins que tenha por convenientes.

Declaração de voto:

Dr. Jorge Miguéis (subscrita pelo Dr. Alexandre Cantigas Rosa):

"Votei contra a decisão da CNE por entender que resulta claro da resposta do Gabinete do Ministro da Educação e das notícias veiculadas, via Lusa, pelo Diário de Notícias e "Público" (29.11.1997), que o Professor Marçal Grilo esteve presente na sessão político-partidária em causa na qualidade de cidadão e não na de Ministro da Educação".

ASSUNTO: Queixa do PS contra Presidente da Câmara Municipal de Oeiras relativa, entre outros, à utilização de bens camarários para fins de propaganda.

Eleição autárquica
Papel timbrado da câmara municipal

Sessão de 06.01.1998 - AL/97

Deliberação:

Sobre o envio pelo candidato do PSD, enquanto tal, de carta utilizando papel próprio da Câmara, a Comissão, após analisar os documentos constantes do processo, deliberou mandar arquivar a queixa nesta parte porquanto se entendeu que a utilização da referida carta não parece violar o princípio da neutralidade e imparcialidade.

Fundamentação:

O Partido Socialista dirigiu à Comissão Nacional de Eleições queixa contra a Câmara Municipal de Oeiras alegando diversos factos. Ver-se-ão cada um dos factos separadamente.

(...)

Carta em papel da Câmara:

Informou o PS que “ao justificar a sua ausência num debate da Rádio Clube de Sintra, o candidato enviou carta utilizando papel próprio da Câmara.”

O Sr. Presidente alegou: em nenhum ponto se identificou como Presidente da CMO, a utilização do papel timbrado deveu-se a razões de celeridade e ter o convite sido dirigido ao seu Gabinete na Câmara Municipal, e que a utilização daquele papel não configura violação da lei, uma vez que não representa uma intervenção directa ou indirecta num acto de campanha eleitoral entendido necessariamente como um acto público dirigido a um universo de potenciais eleitores tendente à mobilização do voto, tratando-se tão simplesmente de uma resposta a uma solicitação formulada por um meio de comunicação social, sem qualquer divulgação.

Não procede o argumento do Sr. Presidente, porquanto o incumprimento dos deveres de neutralidade e imparcialidade não se consubstancia somente nas atitudes explícitas ou de captação de voto, mas em qualquer acção - mesmo que secreta ou implícita - de favorecimento de uma candidatura em detrimento das restantes.

Porém, a utilização de papel de carta não constitui matéria suficiente para determinar a violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade tal como vêm consagrados no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro. (...)

ASSUNTO: Queixa do PSD contra a Câmara Municipal do Seixal e Junta de Freguesia de Corroios por utilização das viaturas da autarquia e participação de trabalhadores da câmara na campanha eleitoral da CDU, lançamento de outdoors a publicitar obras camarárias e lançamento de “*brochura municipal*”.

Eleição autárquica
Viaturas da junta de freguesia
Funcionários da junta de freguesia
Edições da câmara municipal
Favorecimento de candidatura

Sessão de 10.03.1998 - AL/97

Deliberação:

Foi deliberado arquivar o processo por não se terem encontrado elementos indiciadores de violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte da Câmara do Seixal nem da Junta de Freguesia de Corroios.

Fundamentação:

O PSD dirigiu à Comissão Nacional de Eleições uma queixa alegando em resumo que:

- O PCP e seus autarcas em funções têm feito utilização de viaturas das autarquias do concelho na presente campanha.

- Exemplo: no dia 6 de Dezembro foi vista a viatura 43-41-EB, propriedade da Junta de Freguesia de Corroios, procedendo ao transporte e instalação de material sonoro para uma acção de campanha da CDU, e uma bandeira desta coligação esteve encostada longo tempo à referida carrinha.

- A Câmara Municipal do Seixal publicitou obras que ainda nem se iniciaram.

- Lançamento, pela Câmara Municipal do Seixal de uma brochura com o título “23 ANOS DE PODER LOCAL DEMOCRÁTICO - UM ROTEIRO DE MEMÓRIAS PARA O FUTURO”, com tiragem alargada de 75.000 exemplares e distribuída no período de campanha eleitoral.

- Saída do Boletim Municipal com menos de 15 dias relativamente ao anterior (quando essa devia ser a periodicidade).

A Câmara Municipal do Seixal respondeu que:

- desconhece qualquer envolvimento de viaturas e trabalhadores seus em acções de campanha.

- é prática corrente a colocação de painéis informativos em obras das autarquias, desde o seu início.

- a publicação da brochura é um acto normal semelhantes a outros executados por ocasião de momentos marcantes do Poder Local Democrático

- o Boletim Municipal foi distribuído a partir de 5 de Dezembro, não contem fotografias de pessoas individualmente identificáveis como candidatos e apenas visou proceder à divulgação do desmembramento das Assembleias de Voto, suas secções e localização.

A Junta de Freguesia de Corroios alegou que:

- foi sempre prática da Autarquia, quando solicitado, apoiar iniciativas de partidos políticos.

- houve um pedido da Juventude da CDU para a realização de um concerto de música, com cedência de estrados e equipamento de som.

- também para o PS a Junta de Freguesia montou um palco no Clube Recreativo e Desportivo de Miratejo, no dia 6 de Dezembro.

A Comissão Nacional de Eleições, em 29.12.1997, deliberou que se procedesse à notificação do Partido Socialista para que se pronunciasse sobre o conteúdo dos das alegações das partes, o que, até à data, não foi feito.

Para apreciar a acusação do PSD é preciso destrinçar as alegações tendo em conta cada uma das Autarquias.

Câmara Municipal do Seixal

Embora as acusações do PSD relativas ao uso de viaturas e trabalhadores da edilidade recaiam também sobre esta Câmara, a sua formulação genérica, e a falta de factos a apoiá-las impede que esta Comissão considere procedentes os seus argumentos.

Sobre a legalidade de painéis informativos relativos a obras da Autarquia em curso já esta Comissão se pronunciou no sentido da sua possibilidade legal desde que não fosse um obstáculo à propaganda eleitoral das candidaturas.

No que toca às edições da Câmara Municipal, “23 Anos de Poder Local Democrático” e “Boletim Municipal”, não cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre os momentos para as realizar ou sobre periodicidade dos órgãos informativos das Autarquias, desde que o seu conteúdo não tenha uma índole eleitoralista.

Ora, após análise do conteúdo das duas edições não foram encontradas declarações de promoção de algum candidato ou que denegrissem candidaturas.

Assim sendo, não se encontram elementos para considerar que tenha havido da parte da Câmara Municipal do Seixal uma violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade a que está obrigada.

Junta de Freguesia de Corroios

A esta entidade só é imputada a utilização de funcionários e viaturas ao serviço das candidaturas da CDU.

Atendendo à resposta da Junta de Freguesia, que alega ter posto meios próprios à disposição de outras forças partidárias, - e embora o PS não tenha vindo confirmar tais factos - parece não estarmos perante uma violação do princípio da imparcialidade, pois foi garantida a igualdade de tratamento das candidaturas.

ASSUNTO: Queixa apresentada pelo PSD contra a TAP e em última instância contra o Governo, por violação dos princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Eleição legislativa regional
Redução de tarifas de transportes aéreos
Período de campanha eleitoral
Forma da publicitação da medida política
Favorecimento de candidatura

Sessão de 13.10.1996 - ALR/96

Deliberação:

A CNE deliberou não instaurar qualquer procedimento contra a TAP/Air Portugal, porquanto:

1º - Verifica que se trata, no caso concreto, de uma medida de redução de tarifas de transportes aéreos, que seguiu os seus trâmites e foi tomada em período de campanha eleitoral, pela TAP, relativamente à qual o Governo entendeu não violar as obrigações de serviço público, conforme despacho da tutela;

2º - O seu anúncio foi feito por um candidato às eleições que a aproveitou para tentar tirar dividendos políticos;

3º - No entanto, não existem indícios de que tal medida tenha sido tomada pela TAP para directamente favorecer a força partidária do candidato que a invocou;

4º - O princípio da neutralidade consagrado no artigo 57º da Lei Eleitoral para a Região Autónoma dos Açores (Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto), não impede os órgãos da administração pública, ou as sociedades anónimas de capitais públicos, de aprovarem, em período eleitoral, medidas de administração com efeitos populares.

Tais medidas, porventura contestáveis do ponto de vista político, não são objecto de incriminação legal, que, caso acontecesse, levaria a que, iniciado o período eleitoral, os poderes públicos ficassem coarctados de tomar qualquer medida ou projecto político bem aceite pela opinião pública (confronte-se nesse sentido o Despacho de 9 de Dezembro de 1993 do Senhor Procurador-Geral da República).

Declarações de voto:

Dra. Ana Serrano:

“Discordo da deliberação tomada pelo plenário da CNE no dia 13 de Outubro de 1996 no sentido do Arquivo da queixa apresentada contra a TAP sobre a redução das tarifas aéreas daquela companhia aérea.

Os factos apresentados podem indiciar uma tomada de iniciativa governamental com intuito de beneficiar uma das candidaturas em presença, tanto que, antes de qualquer entidade, essa medida é anunciada em comício de campanha eleitoral pelo cabeça de lista do PS em Ponta Delgada 5 dias antes do acto eleitoral.

Das respostas às notificações por parte da TAP e do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território não se infere alheamento desta medida, nem demarcação do candidato em causa.

Existem, pois, factos que podem consubstanciar a violação do artº 57º do Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto “...os titulares dos órgãos e os agentes do Estado, devem no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as candidaturas...”

Nessa qualidade, não podem... praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outras.

Em resumo: os factos podem indiciar um objectivo de benefício de uma candidatura porque apresentada por um candidato ainda antes de qualquer das entidades competentes e pode não consubstanciar apenas um mero acto administrativo mesmo que com intuito eleitoralista. Para além de política e eticamente reprovável não dou por provado que os elementos concretos apresentados estejam alheios ao benefício de uma candidatura, não estando em causa a medida em si mesma, nem a possibilidade legítima de tomar medidas que eventualmente beneficiem os cidadãos.

Por isso entendo dever enviar para averiguação na Procuradoria-Geral da República por indício de violação do artº 57º do Decreto-Lei nº 267/80 de 8 de Agosto.

Dr. João Azevedo de Oliveira:

“Votei contra a deliberação da CNE ao decidir arquivar a queixa apresentada pelo PSD contra a empresa pública da TAP ao baixar as tarifas para os Açores e para a Madeira a três dias do dia das Eleições Regionais.

Entendo que a Comissão Nacional de Eleições, ao contrário do que me habituei ao longo de 16 anos - demitiu-se do seu dever pedagógico de zelar pelo funcionamento neutro e imparcial das entidades públicas no período da campanha eleitoral.

Os noticiários das rádios e televisões mostraram claramente, que o PS através do seu dirigente regional Açoriano, solicitou ao Governo da República, para que esta medida fosse implementada por forma a favorecer aquela candidatura na Região.

Através dos documentos que constam da resposta do órgão da tutela, depois de notificada pela CNE, infere-se claramente que da informação nº 182/DTA de 08/10/96, a TAP remeteu à aprovação da DGAC uma baixa das tarifas, que de imediato (no mesmo dia) responde favoravelmente com um parecer (08.10.1996) e despachou para os Governos Regionais no mesmo dia 08.10.1996.

Nesse mesmo dia 08.10.1996 e antes de chegar ao conhecimento formal dos Governos Regionais, o dirigente do PS/Açores resolve dizer em comício, que o Governo da República, respondeu favoravelmente a um pedido seu e com a celeridade que era necessária.

damento pela Câmara Municipal da discussão pública do PDM desse município para um período que coincida com o de campanha eleitoral.

No entanto, e durante as exposições e explicações no âmbito do inquérito público, deverão os autarcas, que são simultaneamente candidatos, pautarem as suas intervenções pela neutralidade e imparcialidade, evitando qualquer comportamento que, de forma directa ou indirecta, se confunda com propaganda eleitoral.

Fundamentação:

Veio a Coligação Democrática Unitária queixar-se à Comissão Nacional de Eleições de uma deliberação da Câmara Municipal da Horta em que esta lançou um inquérito público sobre o Projecto Director Municipal que decorrerá entre 24.11.1997 e 30.01.1998.

Para tanto alegou:

- que era estranho iniciar este processo com tantos anos de atraso;
- que o processo nem sequer vai terminar durante o mandato;
- que o inquérito é constituído por exposições e explicações públicas;
- que os actuais Presidente e Vereador a tempo inteiro são candidatos;
- que esses candidatos se colocam em situação de enorme vantagem, a expensas do erário público;
- que a discussão pública do PDM não é um acto decorrente do normal funcionamento da Câmara.

A Câmara Municipal da Horta, notificada para responder contra-alegou negando intenções eleitoralistas, e afirmou que, tendo sido ultrapassados prazos dos diplomas sobre o PDM, tornou-se urgente a sua aprovação para efeitos de futuras candidaturas a fundos comunitários.

Da Competência da CNE (...)

Fundamentos jurídico-constitucionais

A questão que é colocada a esta Comissão, consiste, no fundo, em resolver a concorrência entre o dever de neutralidade a que as entidades públicas estão obrigadas e a continuidade de “laboração” dessas mesmas entidades.

Acontece que, ao contrário do que o legislador consagrou para as eleições para a AR, nas eleições para as Autarquias Locais não há suspensão do exercício do mandato do Presidente da Câmara ou do seu substituto legal.

Assim sendo, um autarca que é candidato acumula as duas funções. O que gera uma situação de “dupla personalidade”: por um lado, o candidato faz propaganda e apela ao voto; por outro o autarca delibera sem ter em conta os interesses partidários.

Esta dupla faceta cria situações muito delicadas, e é difícil definir um critério seguro que determine quando é que um autarca ultrapassa as suas funções e pratica actos próprios de candidato, isto é, favorece uma candidatura em detrimento das outras.

todas as candidaturas à Assembleia de Freguesia. Desde que seja dada igual oportunidade a todas as candidaturas, até se mostra útil e louvável esta iniciativa que promove o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca do próximo acto eleitoral.

Fundamentação:

A Rádio Azul solicitou à Comissão Nacional de Eleições esclarecimentos no que respeita à legalidade de um programa pago e cujo conteúdo é da responsabilidade da Junta de Freguesia de Setúbal, e que pretende levar a efeito debates entre todos os candidatos dos vários partidos a essa Freguesia e que irão para o ar nos dias 27 de Novembro, 4 de Dezembro e 11 de Dezembro.

Há que aperceber, primeiro, das atribuições da Junta de Freguesia para patrocinar um debate entre candidatos.

As autarquias locais devem prosseguir os interesses comuns e específicos das populações respectivas (artigo 2º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março). E é interesse comum das populações de uma autarquia o esclarecimento e informação sobre as ideias e propostas dos vários candidatos - por isso mesmo, às Juntas de Freguesia foi atribuído dever de reservar espaços destinados à afixação de cartazes das listas candidatas (artigo 55º do Decreto-Lei nº 701/B/76, de 29 de Setembro).

Nesta perspectiva, não se vislumbra impedimento legal para uma Junta de Freguesia realizar um debate com os vários candidatos à Assembleia dessa mesma freguesia.

Aliás, se as Juntas têm espaços pagos, tanto em publicações como em órgãos de radiodifusão, para esclarecimento dos respectivos fregueses, e vulgarmente são acusadas de utilizar esses espaços para apoiar recandidaturas dos titulares dos órgãos, o patrocínio de um programa que reúne os feitos e os críticos, que permite e debate e divulgação das ideias e dos problemas da terra, não pode deixar de ser uma forma democrática de exercer a titularidade de um cargo autárquico.

O programa assim descrito cumpre a legalidade administrativa e prossegue as atribuições da Junta de Freguesia.

As Juntas de Freguesia, como os órgãos e agentes administrativos em geral, têm um especial dever de neutralidade e imparcialidade perante as candidaturas. Assim, e 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.*” (Artº 48º Decreto-Lei nº 701-B/76).

Diz a lei que as entidades públicas não podem intervir. Mas este preceito tem de ser interpretado de forma hábil. Ele não pretende que os entes públicos não pratiquem quaisquer actos sobre a campanha. Se assim fosse, as televisões ou rádios públicas não podiam noticiar os actos de campanha eleitoral, os presidentes de câmara não podiam remover propaganda ilícita, nem promover a impressão dos boletins de voto, os governadores civis não podiam decidir recursos, etc, etc - o que seria manifestamente

“... o candidato do Partido Socialista à Presidência da Câmara Municipal da Amadora ao visitar a Associação de Moradores do Alto do Moinho no bairro do Zambujal e o Clube Desportivo e Recreativo da Cova da Moura na Freguesia da Buraca, foi afirmado publicamente por membros destas associações que o mesmo tinha feito entrega de um cheque de 500 mil escudos a cada uma das colectividades, em nome do Governador Civil.

Dado que o candidato em questão presente na altura da informação dada em público, não a desmentiu, consideramos que este facto representa prática de crime em relação ao que define a Lei eleitoral.”

b) Procedeu-se à notificação do Governador Civil de Lisboa para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, tendo dado como resposta o seguinte:

“Os cheques (...) não foram entregues pelo candidato do P.S. à Câmara Municipal da Amadora em nome do Governo Civil de Lisboa, pois essa não é a prática do Governador Civil de Lisboa.

Na realidade, foram concedidos subsídios pelo Governo Civil de Lisboa às colectividades mencionadas na citada queixa. No entanto a atribuição desses subsídios foi feita de acordo com o procedimento legal definido para o efeito.

Assim junta-se fotocópia dos pedidos apresentados pelas duas colectividades em causa, Clube Desportivo Alto da Cova de Moura e Associação de Moradores Alto Moinho-Zambujal, entrados neste Governo Civil respectivamente em 22-4-97 e em 22-9-97.

Após análise dos pedidos, foram os mesmos contemplados com a atribuição de um subsídio de Esc. 500 000\$00, a cada uma das colectividades em questão: Por meu despacho de 23.04.1997, para o Clube Desportivo Alto da Cova da Moura e, por meu despacho de 24.09.1997, para a Associação de Moradores Alto do Moinho-Zambujal, tal como se pode verificar nos documentos 1 e 2 A.

Seguidamente o processo foi remetido aos serviços respectivos (Secção de Contabilidade), para processamento (Docs. 3 e 4).

Depois de confirmada a autorização de pagamento foram as associações contactadas pelos ofícios nº 155 de 97-05-06 - Clube Desportivo Alto da Cova da Moura - e nº 1381 de 97-10-10 - Associação de Moradores Alto do Moinho-Zambujal a fim de serem informadas da atribuição dos subsídios e procederem ao seu levantamento (Docs. 5 e 6).

Finalmente as colectividades efectuaram o levantamento dos subsídios através de recibo devidamente assinado pelos responsáveis da Direcção das Associações, tendo os cheques sido entregues pela Tesouraria deste Governo Civil aos presidentes das respectivas associações.

Em face do exposto, conclui-se que a queixa (...) é infundada, pois o procedimento seguido foi aquele que é normal em todos os casos de atribuição de subsídios, não tendo em consequência sido violada a Lei Eleitoral.

c) Na sequência de pedido da Comissão Nacional de Eleições, a RTP enviou a gravação da notícia transmitida a este propósito no Jornal das 20 Horas, do dia 20 do mês de Novembro, no Canal 1, que a seguir se transcreve na íntegra:

“O Governador Civil de Lisboa e o candidato do PS à Câmara da Amadora estão a ser acusados de irregularidades. Dois deputados comunistas dizem que o Governador e o candidato socialista estão a distribuir cheques a associações recreativas em período

de pré-campanha. O candidato do PS não gostou e apresentou queixa crime por difamação na Procuradoria Geral da República.

O PCP acusa, está a ser violada a lei da imparcialidade política nesta pré-campanha autárquica. Luís Sá e António Filipe, porta-vozes da acusação, dizem que o Governador Civil de Lisboa e o candidato socialista à Câmara da Amadora andam a distribuir cheques pelo Clube Desportivo da Cova da Moura e por outra associação de Moradores do concelho. Joaquim Raposo, o candidato, respondeu às acusações dos deputados comunistas com uma queixa crime por difamação.

Joaquim Raposo - Como eles sabem, inclusivamente, que isto é mentira, por isso é que eu acho que, de facto, isto é terrorismo político, isto é uma forma séria de fazer política e é condenável num estado de direito.

Os deputados comunistas dizem que nada têm a temer e que só querem saber a verdade.

António Filipe - Na sequência da queixa que a CDU apresenta à Comissão Nacional de Eleições, a situação terá de ser averiguada pelas entidades competentes, nós estamos absolutamente tranquilos e portanto esperamos que de facto este caso seja apurado até às últimas consequências, e doa a quem doer.

Do Governo Civil quem responde à reclamação dos comunistas é o Vice-Governador que nega qualquer intromissão na campanha eleitoral. Para Almada Guerra, o dinheiro foi entregue, como todos os anos, mediante requerimento dos interessados e sem intervenção do deputado socialista.

Almada Guerra - O primeiro subsídio a uma das instituições, que é o Clube Desportivo Alto Cova da Moura e era a este que se reportava, foi despachado em 23 de Abril de 97, portanto, veja a distância de muitos meses de qualquer início de eleições.

Polémicas à parte, o Clube Desportivo do Alto Cova da Moura, recebeu o dinheiro, 500 contos, e até agradeceu publicamente a intervenção do candidato socialista.

Ilídio Carmo - Fiz-lhe o agradecimento pela presença dele e pela facilidade que concerteza ele nos tinha dado no sentido de nos ter facultado 500 mil escudos através do seu Governo Civil.

Jornalista - E ele negou que tivesse intercedido, ou não?

Ilídio Carmo - De maneira nenhuma, de maneira nenhuma, claro que ele disse que, sim senhora, tinha feito o que tinha podido e que só estava arrependido de não poder fazer ainda mais para ajudar as colectividades e as associações em geral.

A campanha eleitoral aquece no concelho da Amadora e este caso segue para investigação no Ministério da Administração Interna.”

Matéria de Direito

A) Questão prévia

(Competência da Comissão Nacional de Eleições)

(...)

ASSUNTO: Queixa do PSD contra o Presidente da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso relativa à celebração das “Semanas da Criança”.

Eleição autárquica
Medida da câmara municipal
Evento festivo
Pré-campanha
Distribuição de bonés
Slogan da câmara municipal
Confundibilidade com material partidário

Sessão de 04.12.1997 - AL/97

Deliberação:

Pelo plenário da Comissão foi tomada a seguinte deliberação:

1. Parece não haver indícios da violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso ao ter decidido celebrar as “Semanas da Criança” em período eleitoral.
2. A provar-se que os bonés distribuídos foram fornecidos pela Câmara Municipal, já que o slogan utilizado “ A Póvoa cada dia melhor” é igual ao do Partido Socialista, isto constituirá violação ao princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.
3. Por isso, a Comissão deliberou participar o facto ao Ministério Público e ordenar à Câmara Municipal que suspenda a distribuição desses bonés, ou de outro material que contenha o mesmo slogan.

Fundamentação:

A candidatura “Em Nome da Póvoa” do Partido Social Democrata de Póvoa de Lanhoso vem apresentar queixa contra a Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso relativa à celebração das “Semanas da Criança”, com os seguinte fundamentos:

“Pelo presente vimos participar (...) o comportamento da Câmara Municipal e a escandalosa promiscuidade que, à medida que os dias decorrem, cada dia se torna mais notória e descarada, entre a Câmara Municipal da Póvoa de Lanhoso e o Partido Socialista local, ao qual pertence o actual Presidente da Câmara e candidato pelo mesmo partido, Dr. João Tinoco de Faria.

a) *Com a “desculpa” de, por “esquecimento” do Vereador responsável (PS) não se ter celebrado, em 1 de Junho, o Dia Mundial da Criança, a Câmara Municipal oficiou à Delegação Escolar da Póvoa de Lanhoso, no sentido de que fossem celebradas duas “SEMANAS DA CRIANÇA”, no decurso do presente mês de Novembro, semanas essas preenchidas com diversas actividades recreativas.*

b) *Ao tomar conhecimento (...), esta candidatura remeteu, em correio registado e com aviso de recepção,(...), à Exma. Delegada Escolar da Póvoa de Lanhoso um ofício, (...), protestando a*

realização de tal evento em período de pré-campanha eleitoral, o qual seria susceptível de se transformar em mera propaganda política do poder instalado, para além de originar eventuais transtornos no aproveitamento escolar dos alunos, por alteração do normal desenvolvimento das actividades curriculares. (anexando à queixa cópia do ofício, do registo e aviso de recepção)

c) Do mesmo ofício, e na mesma data, (...), fizemos seguir, por carta registada, para o Presidente da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso e candidato do Partido Socialista, cópia da carta remetida à Delegada Escolar.” (conforma comprova em documento anexo)

d) A candidatura do PSD não recebeu, de nenhuma das entidades referidas, “qualquer reacção, escrita ou verbal, o que deixou logo entender qual a finalidade real das realizações programadas pela Câmara Municipal e cumplicemente acatadas pela Delegação Escolar.

e) Conforme o programado, as realizações começaram a ser desenvolvidas na passada semana, decorrendo ainda na presente, (...), constituindo uma condenável forma de promoção eleitoralista da campanha do Partido Socialista e do seu candidato e actual Presidente da Câmara Municipal.

Com efeito, as crianças envolvidas no projecto são “presenteadas” com lápis de cor, autocolantes, calendários, esferográficas e demais material de propaganda do PS, para além de um boné, distribuído a cada um dos participantes (...) a par das armas do concelho, foi aposta a inscrição - “A PÓVOA CADA DIA MELHOR”, nem mais nem menos do que o “slogan” da candidatura socialista e que existe nos cartazes de propaganda.” (anexando fotografias do boné e de um cartaz de propaganda do PS)

f) Para além do inqualificável aproveitamento político que está a ser feito, outra questão se coloca, e essa a ser objecto de participação às entidades competentes, a de que, sendo os bonés oferta da Câmara Municipal, a autarquia está a custear a campanha do candidato socialista, com todas as consequências daí decorrentes em termos de procedimento legal.

Na eventualidade de o Partido Socialista assumir como sua, a propaganda, custeando-a portanto, então mais grave é a actuação da Câmara Municipal porque reconhece, dessa forma, ter promovido o evento para o transformar numa forma de propaganda política à recandidatura do seu actual Presidente, situação agravada ainda pelo facto de o próprio Partido Socialista estar a utilizar em propaganda partidária as armas oficiais do concelho.

g) Procedeu-se à notificação do Presidente da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso, em 27.11.1997, para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, não tendo, até ao momento dado qualquer resposta.

Questão prévia

(Competência da Comissão Nacional de Eleições)

(...)

Questão de fundo

No caso *sub judice* várias questões se colocam, que serão analisadas separadamente:
- a realização das “Semanas da Criança” no decurso do processo eleitoral e a distribuição de material de propaganda do Partido Socialista nessa iniciativa da Câmara Municipal;

- o uso do slogan do Partido Socialista, “A Póvoa cada dia melhor”, pela Câmara Municipal (se os “bonés” distribuídos são material da Câmara Municipal);
- a utilização das armas oficiais do concelho na propaganda do Partido Socialista, (se, pelo contrário, os “bonés” são material de propaganda do partido).

1) A primeira questão enunciada prende-se com o tema da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

Ou seja: o dever de observância do princípio da neutralidade e imparcialidade não significa, logicamente, que o cidadão investido de poder público esteja impedido de, no exercício das funções inerentes ao cargo, tomar as medidas que entender convenientes, mesmo que se trate de medidas com efeitos populares. Tais medidas, porventura contestáveis do ponto de vista político, não são objecto de incriminação legal, caso contrário, levaria a que, iniciado o período eleitoral, os poderes públicos ficassem coarctados de tomar qualquer medida ou projecto político bem aceite pela opinião pública.

No caso em apreço, dos elementos constantes do processo resulta que:

- a celebração das “Semanas da Criança”, durante o mês de Novembro, foi uma iniciativa da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso;
- foram distribuídos material de propaganda eleitoral do Partido Socialista às crianças envolvidas naquele projecto.

A decisão de celebrar tal evento é uma medida aprovada no âmbito da actividade municipal, e, como tal, não é objecto de incriminação legal só pelo facto de ter sido agendada para uma data que coincide com o período eleitoral.

nos dias 6 e 8 do mesmo mês, em período de campanha eleitoral, cabazes de Natal, os quais eram constituídos por produtos alimentares enviados à Junta de Freguesia pela CEE através da Misericórdia de Alcobaça.

O Sr. Presidente da Junta respondeu que:

a) Há já quatro anos que, na quadra do Natal, a Junta de Freguesia distribui géneros alimentícios aos mais carenciados da Freguesia. Géneros que provêm da Santa Casa da Misericórdia.

b) Os produtos foram recebidos 28.11.1997 e distribuídos no Sábado 6 e feriado 8 de Dezembro, por razões de disponibilidade de pessoas nesses dias e para impedir a deterioração dos alimentos.

c) Os subscritores da queixa são todos elementos de uma lista candidata a esta Assembleia de Martingança.

Apreciação jurídica dos factos:

Os titulares de cargos públicos devem manter rigorosa neutralidade no exercício das suas funções (artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Sobre estes titulares impende a obrigação de não favorecer nem prejudicar nenhuma candidatura eleitoral, deixando a estas a liberdade de autonomamente criarem acções de campanha que servirão como objecto de juízo dos eleitores no dia da eleição.

Por outro lado, os órgãos autárquicos não vêem a sua actividade suspensa durante o período de campanha eleitoral. A importância, e até urgência, das suas atribuições exige a manutenção da actividade da orgânica autárquica.

A eleição para os órgãos autárquicos, que teve lugar no passado dia 14 de Dezembro, ocorreu muito perto da quadra natalícia.

É comum, neste período de festas, os órgãos autárquicos procederem a donativos aos seus municípios ou fregueses.

Tal não importa, necessariamente, uma violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade perante as candidaturas. Mas antes constituirá um acto humanitário e de solidariedade, especialmente se tem em vista os mais carenciados, como é de estilo da Santa Casa da Misericórdia.

Os factos denunciados pelo conjunto de cidadãos da freguesia de Martingança parece não constituírem uma violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte do Sr. Presidente da Junta daquela freguesia, porquanto, no exercício normal das suas funções autárquicas, constituiu um acto de solidariedade, normal no período próximo do Natal.

Observações:

No mesmo sentido - Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Câmara Municipal de Oeiras relativa à distribuição de agendas do ano de 1998 no período de campanha eleitoral - Sessão de 06.01.1998

ASSUNTO: Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Carregal do Sal por decisões relativas à empresa Somafel e à sede de campanha do PSD.

Eleição autárquica
Presidente da câmara municipal
Local da realização de festa natal
Véspera do dia da eleição
Sede de campanha eleitoral
Favorecimento a particular

Sessão de 17.02.1997 - AL/97

Deliberação:

Foi deliberado pelo plenário o arquivamento do processo, por se ter entendido que as várias situações em apreço não eram susceptíveis de enquadrar ilícitos eleitorais.

Fundamentação:

1) O PS apresenta a queixa pelos seguintes factos:

- (...)

- Uma empresa - SOMAFEL - a quem a câmara cedeu terrenos para implantação, ao que se anunciou, de um estaleiro ferroviário, veio realizar hoje, dia 13 de Dezembro, uma “Festa de Natal” nas instalações de uma empresa pertencente ao actual presidente da câmara e candidato do PSD (Oilita, L.da).

A realização de tal evento foi invocada, pela campanha do PSD, como uma indicação de que as obras do empreendimento iriam arrancar com celeridade, fazendo crer ao eleitorado que tal investimento criaria mais de 300 postos de trabalho e se devia à especial relação entre o presidente da câmara e a administração da empresa.

- A candidatura do PSD utilizou, como sede concelhia de campanha, uma loja num centro comercial, localizado junto à câmara municipal e a cerca de 30 metros da escola secundária, cedida, ao que se diz, gratuitamente.

Constou-se que tal cedência tinha em vista vir a beneficiar o proprietário de uma autorização da câmara, para ali instalar um salão de jogos, aproveitando a sua proximidade da escola secundária.

Tal veio a concretizar-se, pois no último dia da campanha eleitoral, o executivo municipal deliberou conceder a referida autorização, juntando cópia da deliberação da câmara (Anexo 1).

2) Procedeu-se à notificação do presidente da câmara municipal de Carregal do Sal para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, tendo dado como resposta o seguinte:

- (...)

- A empresa SOMAFEL há muito que manifestou o seu interesse em implantar um estaleiro ferroviário, decisão que a todos deve orgulhar, conforme cópia do protocolo celebrado entre a empresa e a câmara em 12.04.96. (anexo 2).

A câmara municipal tudo fez para ajudar na disponibilização dos terrenos necessários para que a empresa se radicasse neste concelho. A empresa desde a primeira hora, ou seja, previamente disponibilizou o dinheiro necessário para a aquisição dos respectivos terrenos necessários, o que fez aquando da assinatura do protocolo.

O presidente da câmara e candidato do PSD é alheio à marcação do dia para a realização da Festa de Natal e, apesar de ter uma “cadeira” nessa festa, teve o cuidado de se abster e não participar na mesma.

Convém, no entanto, esclarecer que se tratou de uma festa da empresa, bem semelhante àquela que tinha ocorrido uns meses atrás, aquando da comemoração dos 40 anos da Somafel e do lançamento da 1ª pedra do estaleiro, que além de ter ocorrido no mesmo local, foi feita nos mesmos moldes. A Festa de Natal teve como destinatários os trabalhadores da empresa que, actualmente, ainda não são do concelho, pois o recrutamento previsto no protocolo só irá ocorrer depois da empresa estar definitivamente instalada no concelho.

O presidente da câmara tem exercido, nos seus dois mandatos, as suas funções em regime de exclusividade e não tem nem teve qualquer interferência na gestão da empresa Oilita, Lda.

Também nunca foi dito na campanha do PSD que as obras iriam arrancar, pois as mesmas já tinham arrancado, nem que tal facto se devia à especial relação entre o presidente da câmara e a administração da empresa.

A verdade, no entanto, é que isso foi e é um facto evidente, ou seja, tem sido muito bom o entendimento e o empenho entre o presidente da câmara e a administração da empresa. E disso mesmo teve a câmara sempre conhecimento atempado, foi sempre a primeira a saber.

- A sede concelhia do PSD fica, de facto, a escassos 10/15 metros da que foi designada sede de campanha, a que o PS faz alusão. O proprietário da mesma cedeu gratuitamente e sem qualquer contrapartida esse espaço, já que é proprietário da sede concelhia do PSD. Actualmente encontra-se vazia.

Existe, de facto, uma viabilidade de autorização para instalação de um salão de jogos, dado que o requerente, e a cerca de 100 metros do local em questão, já possui em funcionamento um estabelecimento do género. O pedido de viabilidade da instalação em causa ocorreu em 28.10.97 e a câmara pronunciou-se favoravelmente, por maioria, ao apreciar o processo em reunião de 12.12.97, tendo na devida conta os respectivos pareceres.

3) Solicitou-se ao PS o envio de exemplares do material de propaganda do PPD/PSD referidos na queixa, não tendo dado qualquer resposta.

Matéria de Direito:

A) Questão prévia:

(Competência da Comissão Nacional de Eleições)

(...)

B) Questão de fundo:

Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “ Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

Até porque o referido princípio não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo).

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

Ou seja, o dever de observância do princípio da neutralidade e imparcialidade não impede os órgãos da administração pública, ou as sociedades anónimas de capitais públicos, de aprovarem em período eleitoral medidas de administração com efeitos populares. Tais medidas não são objecto de incriminação legal, que, caso acontecesse, levaria a que, iniciado o período eleitoral, os poderes públicos ficassem coarctados de tomar qualquer medida ou projecto bem aceite pela opinião pública (Nesse sentido, a deliberação da CNE tomada em 13.10.96).

A lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais não prevê a incompatibilidade entre o exercício de funções de presidente de câmara e o estatuto de candidato.

A ausência de disposição legal neste sentido é susceptível de levantar inúmeros problemas em matéria de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas dada a

VI. FIGURAS AFINS

ASSUNTO: Entrevista concedida pelo Bispo do Funchal ao Jornal “Diário de Notícias do Funchal”, publicada em 24 de Setembro de 1996.

Eleição legislativa regional
Ministro de culto
Declarações para os órgãos de comunicação social
Conteúdo eleitoral
Abuso de funções

Sessão de 01.10.1996 - ALR/96

Deliberação:

Tendo chegado oficiosamente ao conhecimento da Comissão a notícia, largamente publicitada e comentada em vários órgãos da comunicação social de que, o Bispo da Diocese do Funchal, em entrevista reproduzida na íntegra no “Diário da Madeira”, teria produzido declarações em relação aos padres católicos, candidatos à eleição para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, susceptíveis de integrar o ilícito eleitoral, previsto e punido nos termos do artigo 137º da Lei Eleitoral da Madeira, foi pelo plenário analisado e debatido detalhadamente o processo preparado pelos serviços de apoio sobre a matéria.

Depois de todos os membros terem dado a sua opinião jurídica acerca do assunto, foi deliberado, por unanimidade dos membros presentes, elaborar uma recomendação ao Senhor Bispo do Funchal.

Os termos da referida recomendação mereceram a aprovação da maioria dos membros.

Fundamentação:

Chegou ao conhecimento da Comissão Nacional de Eleições (CNE) a notícia, entretanto largamente publicitada e comentada em vários órgãos da comunicação social, de que, conforme se pode ler na página 9 da edição de 24 de Setembro de 1996 do diário matutino “Diário de Notícias” (Madeira), o Bispo da Diocese do Funchal, Dom Teodoro Faria, em resposta a questões remetidas, via *fax*, para o Paço Episcopal por jornalistas do mesmo jornal, terá afirmado, reportando-se aos padres católicos que aceitaram candidatar-se à eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira integrados em listas partidárias, que *“cristão consciente não vota neles”*.

A referida publicação jornalística abre a edição, na primeira página, anunciando a publicação, nas páginas 7 a 9, da entrevista ao Bispo do Funchal, mas dizendo desde logo: “D. Teodoro contra padres na política - Um cristão não vota neles”.

Na página inicial do jornal é ainda referido, com interesse para a questão controvertida, o seguinte: “*Padres na política tiram credibilidade à Igreja? ‘A Igreja, não. Aos padres, sim. O sal perdeu a força’*”, responde o bispo do Funchal ao DLÁRIO, numa clara alusão a Mário Tavares e Edgar Silva”.

Trata-se de saber se as expressões imputadas ao Senhor Bispo na referida entrevista integrarão eventualmente o ilícito previsto no artigo 137º da Lei Eleitoral, que sanciona “(...) o ministro de qualquer culto que, abusando das suas funções ou no exercício das mesmas, se servir delas para constranger ou induzir os eleitores a votar em determinadas listas ou abster-se de votar nelas (...)”.

O conjunto de expressões imputadas ao Senhor Bispo do Funchal traduz-se no essencial numa posição de discordância em relação à participação política dos sacerdotes (v.g. quando afirma “*Padres na política? Obrigado, não*”, “*A Deus o que é de Deus, a César o que é de César*” e quando sustenta que o Direito Canónico estipula a abstenção dos membros do clero).

É manifesto que assiste inteiramente no Senhor Bispo o direito de exprimir a sua discordância acerca da participação de sacerdotes na actividade política, pelo que neste aspecto entendemos não se verificar qualquer infracção à lei eleitoral.

No entanto, na resposta à segunda pergunta da entrevista contém-se uma expressão que transcende a linha geral da mesma, ao imputar-se ao entrevistado a frase: “Um cristão consciente não vota neles”.

Tal expressão, no contexto em que é reproduzida, não pode deixar de ser entendida pelos leitores como um juízo de desvalor em relação àqueles que votarem em padres envolvidos na política.

Sendo público e notório que alguns sacerdotes integram as listas do PS e da CDU no processo eleitoral em curso na Região Autónoma da Madeira, tal afirmação pode ser entendida como um incitamento a que os eleitores cristãos não votem nas listas apresentadas por aquelas candidaturas.

Tanto mais que, e por tal não pode ser responsabilizado o Senhor Bispo, a frase em causa é isolada do contexto e reproduzida em grandes caracteres como título da notícia, o que levou a que outros órgãos de comunicação social lhe dessem uma ampla difusão.

Visto todo o contexto e dado o melindre que sempre reveste, em período eleitoral, a prestação de declarações aos órgãos de comunicação social por parte de ministros do culto e mormente por membros da hierarquia, recomenda-se ao Senhor Bispo do Funchal que, sem prejuízo do direito que lhe assiste de exprimir as suas opiniões sobre as matérias que entender, não emita declarações que sejam entendidas, ainda que indirectamente, como referências às listas concorrentes, de modo a que as mesmas não influenciem os eleitores na sua opção de voto.

c) em dado momento ausentou-se para transportar na sua viatura eleitores da sua confiança partidária e que segundo consta se tinham declarado publicamente pela abstenção.

Notificado da queixa, pela CNE, o visado não respondeu, até à presente data.

Análise Jurídica dos Factos:

A lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro) contém o seguinte dispositivo:

Artigo 128º

(Coacção e artifício fraudulento sobre o eleitor)

1. *Aquele que usar violência ou ameaça sobre qualquer eleitor ou que usar de enganos, artifícios fraudulentos, falsas notícias ou qualquer outro meio ilícito para o constringer ou induzir a votar em determinada lista ou a abster-se de votar será punido com prisão até dois anos.*

2. *Será agravada a pena prevista no número anterior se a ameaça for cometida com uso de arma ou a violência for exercida por mais de duas pessoas.*

O Código Penal, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de Março, contém o seguinte dispositivo:

Artigo 340º

(Coacção de eleitor)

Quem, em eleição referida no nº 1 do artigo 338º, por meio de violência, ameaça de violência ou de grave mal, constringer eleitor a votar, o impedir de votar ou o forçar a votar num certo sentido, é punido com pena de prisão até 5 anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal.

Artigo 338º

(Perturbação de assembleia eleitoral)

1. *Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou participando em tumulto, desordem ou vozeria, impedir ou perturbar gravemente a realização, funcionamento ou apuramento de resultados de assembleia ou colégio eleitoral, destinados, nos termos da lei, à eleição de órgão de soberania, de Região Autónoma ou de autarquia local, é punida com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.*

Estes dispositivos legais pretendem defender a liberdade de determinação da vontade do eleitor, tanto no que concerne ao sentido de voto, como no que respeita à opção entre votar e não votar.

“É elemento típico deste crime o emprego de violência ou a ameaça com um mal importante [mal grave].

Por violência deve entender-se não só o emprego de força física, mas também a pressão moral, ou intimação. E não se exige que a força física ou a intimidação sejam irresistíveis; basta que tenham potencialidade causal para compelir a pessoa contra quem se empregam à prática do acto ou à omissão ou a suportar a actividade. A violência pode mesmo consistir em uma omissão, v.g. privando outrem de alimentos, mas deve ser levado em conta o circunstancialismo concreto, pois, v.g., a violência ou a intimidação susceptíveis de coagir um jovem podem não ter potencialidade para coagir um

Fundamentação:

A Comissão Política Concelhia de Vila Real de Santo António do Partido Social Democrata apresentou queixa à Comissão Nacional de Eleições contra a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António com os seguintes fundamentos:

a) A Câmara Municipal de Vila Real de Santo António possui um espaço de radio-difusão, em publicidade paga, na Rádio Antena - Dez.

b) Durante o espaço utilizado pela Câmara Municipal de Vila Real de Santo António são atacadas as forças políticas concorrentes e, mesmo, órgãos de comunicação social.

Notificado o Presidente daquela Câmara Municipal veio este dizer, em resumo, o seguinte:

a) O espaço de publicidade destina-se a uma campanha de sensibilização da opinião pública “com vista à melhoria de vida das populações”, por intermédio de um programa de 3 horas semanais;

b) Repudia, com veemência, as acusações constantes da reclamação apresentada, pois considera que tal contrato “de modo nenhum viola qualquer normativo”.

Duas questões são levantadas: a primeira, a de saber se a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António pode utilizar meios de publicidade comercial de radiodifusão para sensibilização das populações, nas áreas da sua competência durante o período eleitoral, a segunda se é legítimo que a Câmara utilize aquele período de publicidade para atacar forças políticas concorrentes.

ENQUADRAMENTO LEGAL

A primeira das questões: As Câmaras Municipais podem utilizar os meios de publicidade comercial para divulgar as suas mensagens ou as suas campanhas. Digam estas respeito à defesa do ambiente, e ao desporto ou a qualquer outra área da competência autárquica. Nada na lei impede a utilização do meio radiodifusão para esclarecer os cidadãos “com vista à melhoria da vida das populações”. Não tem pois razão o Partido Social Democrata na questão colocada na queixa apresentada.

A segunda questão: O artº 48º do Decreto - Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro visa garantir a não discriminação das forças políticas concorrentes aos actos eleitorais para as autarquias locais. Para esse fim, impedem que os titulares dos órgãos ou os seus agentes violem os princípios de neutralidade e imparcialidade ou favoreçam ou prejudiquem, directa ou indirectamente, qualquer força concorrente. Ora, a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, utilizando legitimamente um espaço publicitário, tem feito de forma indirecta críticas aos partidos concorrentes. Mas, mesmo que não tivesse havido tais declarações, o facto da Câmara Municipal ter espaço publicitário garantido durante 3 horas semanais, para divulgação dos seus programas, durante o período de campanha eleitoral, desequilibraria a favor da força maioritária da Câmara, a situação de igualdade que deve existir entre todos os concorrentes. O mesmo se passaria, por exemplo, se o governo lançasse agora mão de

que não chegou a ser consumado, já que não só ninguém o assinou como também não foi usado para qualquer fim. Tratou-se, ao que se afigura, de tentativa de crime que não é punível por a sua punição ser inferior a três anos.

Isto sem prejuízo de se entender tratar-se de um documento de defesa a imputações que ao Presidente da Câmara teriam sido dirigidas.

Relatório:

O Partido Social Democrata apresentou queixa contra o Presidente da Câmara Municipal de Tábua por ter coagido os Presidentes das Juntas de Freguesia do concelho de Tábua a assinar um documento.

1) O PSD apresenta a queixa pelos seguintes factos:

“O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tábua tem coagido os Presidentes das Juntas de Freguesia para que manifestem, publicamente, o apoio à sua gestão. Em contrapartida a Câmara Municipal procede ao pagamento das verbas do FEF em atraso e executa as obras em falta nas freguesias.

Tal actuação viola os princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas (...).”

Para tanto, juntou uma cópia do alegado documento e, ainda, uma carta assinada por alguns presidentes das juntas de freguesia onde denunciam o mesmo facto (que se anexam no fim da presente nota informativa, como nº1 e 2).

2) Procedeu-se à notificação do presidente da câmara municipal de Tábua e de todos os presidentes das juntas de freguesia do concelho de Tábua para se pronunciarem sobre os factos constantes da queixa, tendo, apenas respondido:

- o presidente da câmara:

“Na verdade, a declaração anexa a tal queixa baseia-se num documento falsificado, uma fotomontagem, o que, de resto, foi expressamente reconhecido por membros do partido queixoso em conferência de imprensa oportunamente vinda a lume.”

- o presidente da junta de freguesia de Vila Nova de Oliveirinha:

“... tive conhecimento que o Sr. Presidente da Câmara de Tábua, Sr. Eng. Ivo Portela, foi caluniado por um Presidente da Junta de Freguesia. Face ao facto pretendia assinar o documento de solidariedade para com o Sr. Presidente da Câmara, o qual não assinei pelo facto de não ter encontrado o Presidente da Câmara.”

- o presidente da junta de freguesia da Póvoa de Midões:

“Quando tive conhecimento de um movimento de solidariedade de Presidentes de Junta, para com o senhor Presidente da Câmara Municipal de Tábua, tentei aderir a esse movimento e só não assinei o documento em questão por ter estado ausente do concelho por motivos profissionais. Este movimento de solidariedade deveu-se a umas calúnias que um Presidente de Junta publicou num jornal regional contra o Presidente da Câmara.”

- o presidente da junta de freguesia de Midões:

“... tive conhecimento da existência de um documento de solidariedade para com o senhor Presidente da Câmara Municipal de Tábua que se traduzia no reconhecimento apreço da Junta de Freguesia de

Nesse sentido, parece haver indícios de violação ao princípio da neutralidade e imparcialidade por parte do jornal “Correio do Minho”, propriedade do Estado, pelo que o presente processo deve ser enviado ao Ministério Público, para os devidos efeitos.

Fundamentação:

OS FACTOS

1) A JSD apresentou a queixa nos seguintes termos:

- atitude tendenciosa por parte do jornal;
- o jornal tem vindo a publicar com excessivo destaque um conjunto de informações, citações e comentários relativos ao referendo do dia 8 de Novembro sobre a regionalização, isentas de imparcialidade e excessivamente apelativos ao SIM;
- é conhecida a conotação do jornal com o executivo socialista que está á frente da câmara municipal de Braga;
- a titulo de exemplo, note-se a situação caricata, amplamente noticiada em órgãos de comunicação social, aquando da realização, por iniciativa do PS, do congresso Entre Douro e Minho, em que o jornal foi entregue gratuitamente a todos os participantes daquela acção de pré-campanha do PS;
- se num período ainda distante da campanha eleitoral este jornal comporta este tipo de atitudes, pomos em causa qual será a posição do mesmo aquando da campanha eleitoral;
- Note-se que, em campanhas eleitorais anteriores, este jornal tem mantido uma atitude de “colagem” ao PS e repúdio às opiniões dos restantes partidos que são oposição do executivo camarário (PSD, PP e PCP).

Por fim requer uma tomada de posição que restabeleça uma atitude jornalística imparcial, por parte da Direcção do jornal.

A JSD juntou alguns exemplares do jornal donde se retiram:

- artigos de opinião a favor das regiões;
- “Perguntas com resposta” da responsabilidade do PCP;
- notícias relativas a pessoas e grupos a favor das regiões e
- espaços informativos que favorecem a “criação de regiões”.

2) Notificado para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, o director do jornal respondeu, em resumo, o seguinte:

- o combate à abstenção é o principal objectivo da campanha de esclarecimento da CNE, nesse combate desejou participar a redacção e direcção do “Correio do Minho”, que antes de ser do Estado (por acidente) era e é do Minho (por natureza);
- Estatuto do Editorial: atenderá ás exigências sócio-culturais da província do Minho, defesa dos interesses gerais e das aspirações legítimas das populações, respeito pelos preceitos constitucionais.

- neste referendo, os jornalistas optaram por desenvolver 3 tipos de intervenção editorial e jornalística:

- esclarecimento sobre a leis em discussão- transcrevendo leis na íntegra, acompanhadas de esclarecimentos, sempre que possível isentos, porque repescados de textos editados pela CAREAT e do único partido que tinha alguma doutrina, o PCP;

- informação isenta sobre as actividades dos movimentos de cidadãos referentes à região minhota e dos órgãos regionais dos partidos. Como sabem apenas existe no Minho um movimento pelo “Não” que fez apenas uma sessão, a de apresentação, da qual demos notícia, além de outras favoráveis ao “Não”. Quanto à JSD não se lhe conhece nem dinamizaram qualquer acção sobre este referendo. Ao PSD de Braga apenas se conhece uma conferência de imprensa;

- liberdade de opinião, sendo publicados artigos sobre o “Sim” e sobre o “Não”.

- numa estratégia empresarial de expansão e dar a conhecer o nosso jornal optou-se, sempre que se julga eficaz, pela distribuição de jornais aos participantes de congressos, seminários, festas e exposições. A uma cobertura destacada desses acontecimentos, juntamos uma atitude agressiva de mercado, com a distribuição gratuita de exemplares conforme as situações. No caso em apreço, destinava-se a assinalar a inauguração da nova delegação do jornal em Viana do castelo, a sua distribuição num acontecimento que reunia milhares de pessoas naquela cidade é um erro de estratégia comercial e de marketing?

- a única vez que este jornal recebeu uma recomendação da AACS foi por participação do Governador Civil de Braga, nomeado pelo Governo PS e militante socialista.

Para tanto fez juntar cópias de algumas páginas do jornal em que se inserem notícias sobre personalidades ligadas ao “Não”.

3) Segundo informação prestada pela Divisão de Registos do Instituto de Comunicação Social, o “Correio do Minho” é da propriedade do Estado Português, na qualidade de gestor dos bens da extinta ANP (Acção Nacional Popular), desde 1976, sendo seu fiel depositário o Sr. Samuel José da Cunha, em representação do Estado Português.

4) Para melhor análise do presente processo, os serviços solicitaram ao “Correio do Minho” o envio de exemplares completos das edições em causa.

O DIREITO:

A Lei Orgânica do Referendo prevê, no artigo 54º, a igualdade de tratamento dos partidos e grupos de cidadãos eleitores por parte das publicações informativas públicas, que é corolário do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas consagrado na Lei Fundamental, na al. b) do nº 3 do Artº 113º.

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária os vários intervenientes, ou seja, às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar.

São duas as regras basilares a ter em conta pelos órgãos de comunicação social quando tratam de matéria relativa ao referendo:

- na parte meramente noticiosa ou informativa, é expressamente proibido incluir comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento;

- os artigos de opinião, de análise política ou de criação jornalística não podem assumir uma forma sistemática de propaganda de certa posição ou de ataque a outra e, ainda, o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem, de modo a garantir os objectivos de igualdade visados pela lei.

As publicações informativas públicas inserem sempre matéria respeitante à campanha, devendo atribuir a todos os intervenientes idêntico espaço informativo e com igual aspecto e relevo gráfico.

Não podem, por isso, ignorar as acções desenvolvidas no decurso da campanha por determinado interveniente ou dar maior relevo a uma das posições com o fundamento, designadamente, na irrelevância política dos outros intervenientes ou na pretensa maior valia da outra posição.

Nesta matéria é de realçar, ainda, a relação existente entre, por um lado, a liberdade de imprensa e criação dos jornalistas e, por outro, a igualdade de tratamento dos intervenientes e posições no referendo:

- a liberdade de imprensa é um corolário essencial da liberdade de expressão e é também um meio fundamental ao serviço do direito à informação do cidadão em geral, e no caso particular, do eleitor, que se pretende esclarecido. O jornalista no exercício da sua função não pode estar coarctado da sua liberdade intelectual nem ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.

- mas é, também, no respeito pelo direito à informação que o jornalista deve dar um tratamento igualitário aos diversos intervenientes e posições. Só um tratamento não discriminatório permite uma esclarecida formação da vontade dos eleitores.

Por todas estas razões tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e publicação de notícias ou reportagens não ponham em causa os princípios da igualdade e da não discriminação dos intervenientes.

Segundo deliberação da CNE de 09.07.98, com respeito a uma reportagem transmitida numa estação de televisão relativa à campanha para o referendo de 28 de Junho passado, entendeu “que não existia discriminação quando o órgão de comunicação social tenha dado igual tratamento às duas opções a tomar no referendo, ainda que, por e no uso de critérios jornalísticos, se tenha apoiado apenas em algumas das forças intervenientes.”

Porém, a disposição legal em causa só tem aplicação no período da campanha: a igualdade de tratamento por parte das publicações informativas é um meio específico de campanha a que os intervenientes têm direito. No âmbito do tratamento jornalístico por parte dos jornais não existem regras para o período de pré-campanha.

No entanto, e dado o “Correio do Minho” se incluir na elencagem do artigo 45º da lei do referendo, o presente caso também tem de ser analisado à luz dos princípios da neutralidade e imparcialidade, que tem aplicação desde o início do processo referendário.

Pode-se adiantar, desde já, que estes princípios só serão postos em causa se se concluir por um tratamento jornalístico discriminatório, sem isso não haverá favorecimento ou prejuízo de uma das posições no referendo, nem quanto a qualquer das forças intervenientes.

Análise jurídica dos factos e conclusão:

a) O Jornal “Correio do Minho”, à semelhança de todos os outros órgãos de comunicação social, está obrigada a dar tratamento jornalístico não discriminatório, mas, também, está sujeito aos deveres de neutralidade e imparcialidade como publicação pública que é.

b) Numa análise feita a todas as edições completas remetidas pelo jornal a pedido da CNE, chegou-se ao seguinte resultado:

- o acervo das notícias ou reportagens sobre eventos ou entidades que defendem o “Sim” no próximo referendo é muito maior que o daqueles que defendem a posição contrária;

- os artigos de opinião encontrados são, apenas, da autoria de pessoas favoráveis ao “Sim”;

- os únicos grupos de cidadãos eleitores de que se encontram notícias são “Por um Portugal Coeso, Sim à Regionalização”, “No Minho pela Regionalização” e “Portugal Plural”, todos a favor do “Sim”.

- a publicação de “Perguntas com Resposta” da responsabilidade do Partido Comunista Português, que são claramente favoráveis à criação das regiões e

- a criação de um espaço de informação e esclarecimento, a que dão o nome de “Projecto Informativo”, da autoria do próprio jornal, que favorece em geral a criação das regiões.

Acrescente-se que uma das razões que levou o jornal a publicar as “Perguntas com Respostas” do PCP e a criar o “Projecto Informativo” foi:

“As campanhas de desinformação e intoxicação da opinião pública promovidas pelos opositores das Regiões Administrativas têm provocado natural confusão e muitos equívocos nos portugueses.”

Declarações de voto:

Senhor Presidente e Sr. Dr. Nuno Godinho de Matos votaram contra, com base nos fundamentos da declaração de voto expandida a propósito do ponto prévio da presente sessão e, ainda, por entenderem que, a ser aplicável fora da campanha, os princípios considerados no artigo 45º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, eles não teriam cabimento neste caso pela situação de o jornal em causa não poder ser tido

CAPÍTULO III

PROPAGANDA

PARTE GERAL

ASSUNTO: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Fafe sobre propaganda política

Eleição legislativa
Distinção entre publicidade, propaganda eleitoral e propaganda política
Princípio da liberdade de propaganda
Licenciamento das entidades públicas
Consentimento do proprietário

Sessão de 27.06.1995 - AR/95

Deliberação:

1. A afixação de mensagens de propaganda política/eleitoral é livre, não carecendo de licença prévia, por parte das autoridades administrativas, devendo respeitar os limites e proibições do artº 4º da Lei nº 97/88;
2. A necessidade de obtenção licença prévia apenas se verifica quando a referida afixação exigir obras de construção civil;
3. No caso de afixação de mensagens de propaganda político/eleitoral ser feita em contravenção com o artº 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, devem as Câmaras ouvir previamente os interessados e, se for caso disso, notificá-los no seguimento de deliberação fundamentada para reporem a legalidade;
4. Quando se trate de propriedade particular, a afixação de mensagens de propaganda eleitoral depende do consentimento do respectivo proprietário.

Fundamentação:

Chegou ao conhecimento da Comissão Nacional de Eleições um fax proveniente da Câmara Municipal de Fafe do seguinte teor:

“1 - As sessões no âmbito da “pré-campanha” poderão ser realizadas nas escolas primárias, quer da cidade quer das freguesias. Bastará, para tanto, remeter o pedido à Câmara, com datas e locais.

2 - Os *placards* poderão ser colocados mediante prévio licenciamento, uma vez que - tal como acontece com os outros partidos - fora da campanha eleitoral são considerados publicidade comercial.”

Analisado o teor do referido fax, entende esta Comissão que nada tem a opor relativamente ao ponto n.º 1, devendo todavia pronunciar-se sobre a questão abordada no ponto n.º 2.

Esta última questão tem a ver com matéria directamente relacionada com as competências desta Comissão, que nos termos das alíneas b) e d) do art.º 5.º da Lei n.º 71/78, de 29 de Dezembro incidem sobre a regularidade e validade dos actos praticados no decurso de todo o processo eleitoral, pelo que deve ser analisada nos seguintes termos:

- I - Destrinçar os conceitos de publicidade, propaganda e propaganda política;
- II - Salientar a liberdade de propaganda e os seus limites;

I

No seguimento de anteriores pareceres, tem a Comissão entendido traçar uma fronteira clara entre publicidade, propaganda e propaganda eleitoral, a saber:

“Mensagens de publicidade - toda a divulgação que vise dirigir a atenção do público para um determinado bem ou serviço de *natureza comercial*, com o fim de promover a sua aquisição;

Mensagens de propaganda - toda a divulgação de *natureza ideológica*, designadamente a referente a entidades e organizações políticas, sociais, profissionais, religiosas, culturais, desportivas e recreativas;

Propaganda eleitoral - toda a actividade que vise directa ou indirectamente *promover as candidaturas*, seja a actividade dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou agentes, de grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, bem como a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.”

A diferença entre publicidade e propaganda político-eleitoral assenta na natureza das mesmas pois enquanto a primeira visa comercializar um bem ou serviço, a segunda visa promover projectos, acções, ideias, etc., de cariz ideológico.

Aliás, tal diferença está bem patente no Código da Publicidade, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de Janeiro, que no n.º 3 do art.º 3.º estipula que “Para efeitos do presente diploma, não se considera publicidade a propaganda política.”

Acresce que se a propaganda política feita fora do período de campanha eleitoral fosse considerada publicidade comercial seria proibida durante todo o processo eleitoral, ou seja desde a data da publicação do decreto que marcasse o acto eleitoral até ao dia da eleição, nos termos do art.º 72.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

Não se confunda, pois, propaganda política com utilização de meios de publicidade comercial.

Deliberação:

1. Nos termos do artigo 5º, nº 1, alínea d), da Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, compete à Comissão Nacional de Eleições “assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais”.

2. Por outro lado, nos termos do artigo 61º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, entende-se por propaganda eleitoral “toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover candidaturas”.

3. Portanto, a intervenção da Comissão Nacional de Eleições é limitada a acções tendentes a assegurar a igualdade de tratamento de candidaturas a actos eleitorais.

4. A acção desenvolvida pela referida comissão de moradores de forma alguma pode ser considerada, nestes termos, propaganda eleitoral. Trata-se apenas de acto político, porventura legítimo, mas alheio à propaganda eleitoral.

5. Por isso, não tem esta Comissão poderes para apreciar a actuação das autoridades que mandaram remover os cartazes referidos, apenas o recurso da deliberação que ordenou esse acto poderá satisfazer os fins pretendidos pela mencionada comissão de moradores.

Relatório:

a) Em requerimento dirigido ao Senhor Presidente da Comissão Nacional de Eleições (CNE), expõe a comissão de moradores acima referida, sediada no Sítio da Fonte Frade, 9325, Estreito de Câmara de Lobos, Madeira, os seguintes factos, resumidamente descritos: uma das grandes carências da localidade do Jardim da Serra, pertencente à freguesia do Estreito, concelho de Câmara de Lobos, Região Autónoma da Madeira, é a falta de água distribuída ao domicílio; por esse motivo, um conjunto de cidadãos dessa população reuniu-se e decidiu, como forma de protesto contra tal situação, apelar à abstenção nas eleições para a Assembleia da República que tiveram lugar no dia 1 de Outubro do corrente ano, utilizando o mote “NO JARDIM DA SERRA, SEM ÁGUA NÃO HÁ VOTOS!” inscrito em cartazes que afixaram ao longo das estradas da localidade; no dia 21 de Setembro do mesmo ano, esses cidadãos foram telefonicamente intimados a retirar os cartazes pelo presidente da respectiva câmara municipal, alegando ter recebido ordens superiores do Gabinete do Senhor Ministro da República; tendo os cidadãos, também por telefone, contactado este gabinete, foi-lhes dito que nenhuma ordem havia sido dada no sentido de mandar retirar os cartazes, sendo certo que entretanto já funcionários da câmara municipal, acompanhados por agentes da polícia, haviam removido os ditos cartazes; contactado de novo o presidente da câmara municipal, respondeu este, insistindo, que tinha

recebido ordens para retirar os cartazes e que não existia qualquer regulamento camarário sobre a afixação e inscrição de mensagens de propaganda; os cidadãos em causa voltaram a colocar dois cartazes, que também de novo foram removidos em 25 de Setembro;

b) Na dita exposição, os subscritores afirmam que a sua atitude se traduz num mero apelo legítimo, não pretendendo de forma alguma que “qualquer cidadão da localidade que queira exercer o seu direito de voto” seja “impedido ou molestado” e que, por outro lado, a decisão camarária de retirar os cartazes viola o seu direito à liberdade de expressão;

c) Foi enviada à CNE, por intermédio do Gabinete do Senhor Ministro da República, cópia dos respectivos Autos de Notícia e Recolha de Cartazes remetidos, por sua vez, pelo Comando Regional da Madeira da Polícia de Segurança Pública ao Procurador da República junto do Tribunal Judicial da Comarca do Funchal;

d) Dos referidos autos de notícia e recolha resulta, em síntese, o relatado pelos exponentes, confirmando-se que os cartazes não continham mais do que o mero apelo “NÃO HÁ ÁGUA NÃO HÁ VOTOS” ou “NO JARDIM DA SERRA SEM ÁGUA NÃO HÁ VOTOS!” e que, de facto, os funcionários camarários encarregues dos serviços de limpeza os retiraram e recolheram, por se ter considerado que os mesmos continham “matéria incitadora à não votação dos residentes naqueles Sítios” ou “incitavam à população daquela vila à não votação nas próximas eleições”, em violação do disposto no artigo 61º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio;

e) Nos autos de notícia e de recolha de 23 de Setembro e no aditamento, de 26 de Setembro, ao segundo dos aludidos autos, lavrados pelo Sub-Chefe Ajudante António Machado Vieira Júnior, diz-se que os cartazes removidos se encontravam “colocados em postos de iluminação pública” dos locais em causa;

f) Foi ainda remetido à CNE, ainda através do Gabinete do Senhor Ministro da República, cópia do auto de notícia respeitante a uma entrevista concedida, em 8 de Setembro, pelo cidadão Manuel Neto ao Posto Emissor do Funchal, enviado, por seu turno, pelo Comando Regional da Madeira da Polícia de Segurança Pública ao Procurador da República junto do Tribunal Judicial da Comarca do Funchal, do qual consta que algumas das afirmações do entrevistado causaram “preocupação e alarme” no seio da população da zona, uma vez que aquele ameaçou que “se o problema da água não for resolvido, estão na disposição de danificar os tubos da mesma”.

(...)

Observações:

A CNE decidiu, em 23.07.1991 (AR/91), que o apelo à abstenção ao voto nas eleições não constitui uma infração à lei eleitoral.

Deliberação:

A Comissão Nacional de Eleições deliberou mandar arquivar o presente processo por ter entendido que a situação em causa não é susceptível de consubstanciar ilícito eleitoral, embora considere que os cartazes afixados nas condições descritas na queixa não beneficiem da tutela concedida por lei aos meios de propaganda eleitoral

Fundamentação:

MATÉRIA DE FACTO:

1) O PSD apresenta a queixa pelos seguintes factos:

“... na noite de 4 para 5 de Dezembro, no concelho de Idanha-A-Nova, foram afixados outdoors do candidato à Câmara Municipal de Castelo Branco e actual Presidente da Câmara de Idanha-a-Nova.

Podendo induzir em erro os eleitores do concelho de Idanha-a-Nova, violando o art. 46º da Lei Eleitoral.”

2) Para tanto, juntou fotografias de um placard do candidato do PS à Câmara de Castelo Branco (Joaquim Morão) afixado na freguesia de Monfortinho, concelho de Idanha-a-Nova, que os serviços jurídicos apuraram corresponder à verdade através da morada da Pensão Garrancho que se encontra na fotografia. (fotografias anexas à queixa).

Também se confirmou que, à data, Joaquim Morão era o Presidente da Câmara de Idanha-a-Nova e candidato do PS à Câmara de Castelo Branco.

MATÉRIA DE DIREITO:

A) Questão prévia:

ver capítulo sobre competência da CNE

B) Questão de fundo:

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda decorrente do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

Deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

As actividades de campanha eleitoral decorrem, por conseguinte, sob a égide do princípio da liberdade de acção dos candidatos com vista à promoção das suas candidaturas, presumindo-se que deste princípio resulte a garantia de igualdade entre todos os concorrentes ao acto eleitoral.

2. Para além dos locais expressamente proibidos, nos termos do artº 4º nº 2 da Lei nº 97/88, a afixação e inscrição de mensagens de propaganda é livre, devendo respeitar as normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico.

Fundamentação:

Em ofício dirigido à Comissão Nacional de Eleições, o Partido Socialista vem solicitar uma posição da Comissão quanto ao alcance da Lei nº 97/88 de 17 de Agosto sobre a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda.

Duas questões centrais são levantadas naquele ofício. A primeira, a de saber se o artº 7º da Lei nº 97/88 (propaganda em campanha eleitoral), ao estipular que as Câmaras Municipais devem colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação da sua propaganda, limita àqueles espaços a afixação. O requerente juntou, a título exemplificativo, um ofício da Câmara Municipal de Lisboa onde se afirma que só poderá ser afixada propaganda nos locais, a esse fim destinados, por aquela Câmara Municipal.

A segunda diz respeito à aplicação de outros artigos daquela lei no período de campanha eleitoral, designadamente no que concerne aos seus artigos 3º e 4º.

II

Antes de deliberar sobre a matéria cumpre fazer uma breve resenha do processo legislativo que esteve na origem da Lei nº 97/88.

O impulso legislativo desta lei foi desencadeado pelo PSD que em 15 de Outubro de 1987, formalizou na Assembleia da República, a apresentação do Projecto de Lei nº 25/V. O citado Projecto, objecto de um Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi aprovado na generalidade em Janeiro de 1988 e em votação final global a 5 de Julho de 1988.

De acordo com o já citado Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos e Garantias o Projecto de Lei nº 25/V tem carácter “regulamentador e não restritivo e foi defendido pelos seus autores como tendo o objectivo de “regular ou disciplinar a actividade social da liberdade de expressão e informação sem colidir com o comando constitucional do artº 37º da Lei Fundamental” deputado Licínio Moreira debate na generalidade DAR nº 43, I Serie, 22 de Janeiro pag.1388.

Interessa também ter em consideração que, na sua versão original, o Projecto de Lei não incluía nenhum aspecto ligado a propaganda eleitoral (a norma do actual artº 7º foi incluída na especialidade em Comissão). Por outro lado importa igualmente salientar que existem diferenças assinaláveis entre o Projecto de Lei apresentado e a Lei nº 97/88.

Essas diferenças justificariam aliás a declaração de voto do deputado Jorge Lacão (DAR n.º III I Serie de 6 Julho 1988) que afirmou “Quem se der ao trabalho de comparar o texto inicial apresentado pelo PSD, aqui aprovado na generalidade, com a versão final global poderá compreender quanto se avançou e se pode caminhar no sentido da aproximação a soluções que superassem muitos motivos de crítica aqui inicialmente apresentados, designadamente pelo PS” (fim de citação).

Analisado todo o processo legislativo se pode concluir que as soluções inicialmente apresentadas foram posteriormente objecto de alterações (algumas profundas) que vieram compatibilizar de forma mais visível os interesses e direitos constitucionalmente tutelados.

A questão da constitucionalidade

No citado Parecer da Comissão manifestam-se dúvidas quanto à constitucionalidade do Projecto de Lei n.º 25/V. Algumas dessas interrogações podem também suscitar-se no texto da lei.

Está em causa princípios atinentes ao direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio (art.º 37.º da CRP) e o regime dos direitos, liberdades e garantias (art.º 17.º e 18.º da CRP).

Deste regime resulta que:

- a) a sua aplicação é directa e vinculativa para entidades publicas e privadas;
- b) a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias, nos casos expressamente previstos na Constituição;
- c) as restrições devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos constitucionalmente garantidos;
- d) as leis restritivas têm de ter caracter geral e abstracto
- e) não têm efeito retroactivo;
- f) não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais.

Sobre a questão de constitucionalidade das limitações à liberdade de propaganda pronunciou-se igualmente o Tribunal Constitucional nos seus Acórdãos n.ºs 74/84, 248/86 e 307/88.

De facto a Constituição da Republica não proíbe limitações ou restrições aos direitos fundamentais só que “todas as limitações de direitos fundamentais devem encontrar o seu fundamento na Constituição, motivo pelo qual deve haver particular cuidado na aceitação de limitações não escritas (*ungeschriebenen grundrechtsgrenzungen*). Em face do texto constitucional, a limitação carece de autorização constitucional expressa (art.º 18.º n.º 2), não bastando, por exemplo, que a protecção de um bem superior da comunidade justifique, através de um simples critério de ponderação de interesses ou bens (*guterabwagung*), a limitação dos direitos fundamentais”. Gomes Canotilho, Direito Constitucional, 3a. edição, 1983.

Estando em apreciação pelo Tribunal Constitucional um pedido de declaração de inconstitucionalidade relativo a Lei n.º 97/88 não importa, nesta sede, fazer mais considerações.

III

Os limites à liberdade de expressão de pensamento e consequentemente de propaganda não foram consagrados “*ex novo*” pela Lei nº 97/88.

De facto, diferentes leis eleitorais (artº 66º da Lei nº 14/79, 55º dos Decretos-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro, nº 319-A/76 de 3 de Maio, 66º do Decreto-Lei nº 267/80 de 8 de Agosto e 59º da Lei nº 40/88 de Agosto) proibiam já a afixação de propaganda (cartazes, inscrições e pinturas murais) nos monumentos nacionais, nos edifícios religiosos e bem assim nos edifícios que sejam sedes de órgãos de soberania ou de regiões autónomas, tal como nos sinais de trânsito, no interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais”.

A Lei nº 97/88 veio estender aos centros históricos e às sedes das autarquias locais as proibições já constantes das citadas leis eleitorais (artº 4º nº 2) e definir um conjunto de regras para a afixação de mensagens de propaganda.

Diga-se que a Lei nº 97/88 não revogou expressamente as normas idênticas das leis eleitorais. Significa isto que, no cumprimento do artº 7º da Lei nº 97/88, as Câmaras Municipais devem colocar a disposição das forças políticas concorrentes espaços especialmente destinados a afixação de propaganda e que as juntas de freguesia devem, de igual modo, estabelecer espaços especiais para a afixação de cartazes, fotografias, jornais murais e avisos (artº 66º da Lei nº 14/79).

Quer isto dizer que só será possível às forças concorrentes afixar propaganda nos citados espaços disponibilizados para esse fim? Em nosso entender a resposta deve ser negativa.

Um aspecto merece ser salientado. A liberdade de expressão garante um direito de manifestar o próprio pensamento (aspecto substantivo), bem como o da livre utilização dos meios através dos quais esse pensamento pode ser difundido (aspecto instrumental). Ou seja, não é possível garantir substantivamente um direito para, de seguida, impedir o seu exercício através dos meios para esse exercício.

E qual seria o regime aplicável à propaganda eleitoral no caso das Câmaras Municipais não terem regulamentado a Lei nº 97/88, sem colocar à disposição das forças políticas espaço para aquela propaganda? Isso queria dizer que ficaria proibida a propaganda eleitoral naquela localidade?

Em nosso entender não foi esse o espírito do legislador. O que de facto se procura com a Lei nº 97/88 é equilibrar dois interesses: o do direito à “expressão livre do pensamento” (artº 37º nº 1 CRP) e o da defesa e preservação do património e do ambiente (artº 66º CRP).

Como afirma Vieira de Andrade em “Os Direitos fundamentais na Constituição 1976” (Lisboa, 1983): O Poder Regulamentar é um poder vinculado. Poderá, é claro, optar entre diversas soluções organizatórias mas não lhe é possível afectar ou modificar o conteúdo do direito fundamental, sob pena de se inverter a ordem constitucional das coisas.

Em conclusão: No período da campanha eleitoral os espaços postos a disposição das forças políticas concorrentes pelas Câmaras Municipais, nos termos do artº 7º da Lei nº 97/88 e pelas juntas de freguesia, nos termos do artº 66º da Lei nº 14/79, constituem meios e locais adicionais para a propaganda eleitoral.

Está pois respondido o 1º quesito:

Em relação a segunda questão suscitada.

É certo que o artº 7º da Lei nº 97/88 fixa um regime de afixação de propaganda na campanha eleitoral. Mas isso não quer dizer que os outros dispositivos da lei não se apliquem àquele período.

Desde logo são aplicáveis as proibições constantes do artº 4º nº 2 que proíbem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos, edifícios religiosos, sedes de órgãos de soberania, das regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviária, interiores de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos, como tal declarados ao abrigo da regulamentação urbanística.

Por outro lado, acresce ainda que a propaganda (incluindo a eleitoral) deve respeitar as normas em vigor para a protecção do património arquitectónico (não podendo, por exemplo, ser afixados cartazes em sítios classificados) e, em geral, os princípios constantes do artº 3º nº 2 da Lei nº 97/88.

De facto, a liberdade de expressão não é um direito absoluto nem ilimitado.

Tem de conviver com outros direitos constitucionais e pode sofrer limites que decorrem das necessidades impostas por uma convivência social ordenada.

Daí que se devam aplicar os limites da Lei nº 97/88 que, contudo, devem ser interpretados com rigor, mas não de uma forma restritiva para os direitos, liberdades e garantias.

Se o legislador não pode, pela lei, afectar o conteúdo de direitos fundamentais com excepção dos casos especialmente previstos na própria constituição, muito menos o pode fazer um interprete da lei.

Assim em conclusão a Comissão Nacional de Eleições entende que, salvo as proibições constantes do artº 4º nº 2 da Lei nº 97/88 e do artº 66º da Lei nº 14/79, a propaganda eleitoral é livre devendo, contudo, respeitar as normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico.

Declaração de voto:

Voto de vencido do Senhor Doutor Orlando Vilela, por considerar enquanto não houver outra interpretação fixada pelo Tribunal Constitucional que o artº 7º da Lei nº 97/88 de 17 de Agosto, restringe a afixação de propaganda política aos locais indicados pelas Câmaras Municipais, para esse efeito.

Os requisitos que a propaganda gráfica deve respeitar e as excepções que permitem a respectiva proibição (artigos 66º, nº4, da Lei nº 14/79 e 4º da Lei nº 97/88) prendem-se sobretudo com razões de ordem estética, cultural, ambiental, paisagística ou de segurança de pessoas e bens, nomeadamente na circulação rodoviária.

Não se tratando *in casu* de terreno particular e não parecendo possível a ocorrência de qualquer das referidas excepções ou o não preenchimento dos requisitos legais, a colocação de painéis de propaganda político-eleitoral pode ser feita livremente e não depende nem de autorização nem de comunicação quer à Reitoria da Universidade quer à Câmara Municipal de Lisboa.

Dir-se-á, aliás, que, a ser indispensável qualquer autorização, esta caberia não à Reitoria, mas à Câmara Municipal de Lisboa, como legítima dona e possuidora dos terrenos dos autos.

Fundamentação:

A) QUESTÕES DE FACTO

1. Por ofício de 8 de Junho do corrente ano registado nestes serviços, onde deu entrada a 14 de Junho, sob o nº 534, a Reitoria da Universidade de Lisboa submeteu à apreciação da Comissão Nacional de Eleições (CNE) a questão em epígrafe, dando conta, em síntese, dos seguintes factos:

a) O Partido Comunista Português, através da sua Direcção da Organização da Cidade de Lisboa, solicitou à mencionada Reitoria, por carta datada de 8 de Maio, que lhe fosse autorizada a colocação de um painel de propaganda político-partidária no terreno situado no início (presume-se que no sentido ascendente, a crer na foto-montagem anexa à carta) da Alameda da Universidade, para ser utilizado, “no quadro da preparação das eleições legislativas”, “entre Junho e Outubro/95”;

b) Por carta de 18 de Maio, baseada em despacho manuscrito apostado na carta da referida estrutura partidária, a Reitoria respondeu negando a autorização requerida, mas esclarecendo que a orientação de não permitir a colocação de painéis de idêntica natureza se estendia a todas e quaisquer forças partidárias que eventualmente manifestassem tal intenção;

c) Segundo a Reitoria, foram entretanto colocados nos terrenos da Alameda afectos à Cidade Universitária *placards* de propaganda política, sobretudo do Partido Social Democrata e do Partido Socialista, tudo contra a vontade e à revelia do organismo universitário e da câmara municipal competente.

2. Os documentos a que aludem o corpo e as alíneas a) e b) do ponto anterior estão juntos aos autos e reputam-se de fidedignos.

Não havendo elementos para verificar se os factos relatados pela Reitoria e constantes da alínea c) do ponto anterior são verdadeiros, pressupor-se-á que na área afecta à Cidade Universitária já estarão efectivamente colocados painéis de propaganda política, assim como se dará como assente que para o efeito não foi pedida qualquer autorização à Câmara Municipal de Lisboa.

3. Consultados os competentes departamentos da Reitoria da Universidade e da Câmara Municipal de Lisboa, verificou-se, face às informações prestadas e ao disposto, designadamente, no Decreto-Lei n.º 41.545, de 1 de Março de 1958, e no contrato de entrega e cessão dos arruamentos, parques e terrenos em causa, que estes, embora situados no complexo universitário, são públicos e camarários, cabendo a gestão da sua utilização à edilidade lisboeta.

4. Ao apresentar o problema controvertido, a Reitoria afirma que entretanto manterá “a posição assumida anteriormente”, qual seja a de não aceitar a instalação de quaisquer painéis político-partidários.

B) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

5. Face ao disposto no artigo 5.º, alíneas b), d) e j), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, a CNE dispõe de competência específica para se pronunciar, com força vinculativa, sobre a matéria *sub judice*.

6. A questão central que é suscitada respeita, no essencial, ao exercício da actividade de propaganda político-partidária e à exigibilidade ou não de prévia autorização ou licença para a colocação de cartazes, painéis, faixas ou tarjetas (a chamada propaganda gráfica).

O assunto será analisado não só à luz dos princípios de direito eleitoral, como também no plano da afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em geral e fora dos períodos de campanha eleitoral.

7. A matéria em apreço - a propaganda através de meios gráficos - é fundamentalmente tratada nos seguintes preceitos legais:

a) Artigos 1.º a 11.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, quanto, em geral, à afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda (gráfica);

b) Artigos 46.º, 47.º, 48.º e 56.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, relativo à eleição do Presidente da República;

c) Artigos 54.º, 56.º, 57.º, 58.º e 66.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, relativa à eleição da Assembleia da República e aplicável, por expressa remissão da Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu.

Por não terem interesse imediato, dispensamo-nos de mencionar as concernentes normas das leis eleitorais das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira e dos órgãos representativos das autarquias locais, as quais, em todo o caso, não dispõem de forma diferente sobre a matéria em discussão.

8. De acordo com as citadas disposições legais, a actividade de propaganda político-partidária pode ser desenvolvida livremente quer fora dos períodos eleitorais quer durante a campanha eleitoral, não podendo ser imposta, no decurso desta, “qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos e sociais”.

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais (artigos 13.º e 116.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Constituição, doravante designada por CRP), como corolário do

direito fundamental de “expressar e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio” e “reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização” (artigos 37º e 45º da CRP). Tal princípio, não limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável, vincula as entidades públicas e privadas e só pode sofrer restrições, necessariamente 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 18º da CRP).

Na verdade, a liberdade de expressão, de que a propaganda gráfica é uma manifestação, não constitui um direito ilimitado e incondicionado, podendo, pois, ceder quando colida com outros direitos constitucionalmente consagrados, como são os casos dos direitos à imagem, ao bom nome e à reserva da intimidade da vida privada e familiar e a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigos 26º e 62º da CRP). Pode haver necessidade de conciliar o direito de livre expressão, limitando-o, com outros constitucionalmente protegidos. Não pode é o exercício daquele direito ser objecto de proibição absoluta e indiscriminada.

A Constituição não proíbe restrições aos direitos fundamentais, mas, como explica Gomes Canotilho (*in* “Direito Constitucional”, 3.ª Edição, 1983), “todas as limitações de direitos fundamentais devem encontrar o seu fundamento na Constituição, motivo pelo qual deve haver particular cuidado na aceitação de limitações não escritas (*ungeschriebenen grundrechtsgrenzungen*). Em face do texto constitucional, a limitação carece de autorização constitucional expressa (art. 18º, n.º 2), não bastando, por exemplo, que a protecção de um bem superior da comunidade justifique, através de um simples critério de ponderação de interesses ou bens (*guterabwägung*), a limitação dos direitos fundamentais”.

9. Nessa esteira, tem-se entendido pacificamente que os órgãos autárquicos, sobretudo os municipais, carecem de competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda e, em consequência, não podem mandar retirar cartazes, faixas ou outro material de propaganda gráfica ou impedir a utilização de meios sonoros de propaganda, sendo ilegítimas e inconstitucionais quaisquer limitações impostas, mediante posturas, regulamentos ou despachos, por autoridades administrativas (cfr., entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional (TC) n.ºs 74/84, de 11 de Setembro, 248/86, de 15 de Maio, e 307/88, de 21 de Janeiro, e as deliberações da CNE de 10 e 17 de Setembro de 1985) e devendo as autoridades policiais abster-se de impedir o exercício dessas actividades políticas, que se traduzem no exercício de direitos fundamentais (veja-se, por todas, a deliberação da CNE de 16 Junho 1987).

10. É, assim, opinião corrente e inabalável que a aposição ou transmissão de mensagens de propaganda, seja qual for o meio utilizado, não carece de licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas competentes (cfr., por exemplo, as deliberações da CNE de 28 de Maio de 1987 e 23 de Maio de 1989). 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 (neste caso locais) da Administração (veja-se, a título de exemplo, o Parecer nº 1/89 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 16 de Junho de 1989, e o citado Acórdão do TC nº 307/88, de 21 de Janeiro).

Como, aliás, tem vindo a ser sucessivamente deliberado pelo plenário da CNE e confirmado pela jurisprudência do TC, a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, para além dos locais expressamente proibidos no nº 2 do artigo 4º da Lei nº 97/88, “é livre”, devendo respeitar-se apenas “as normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico” (cfr., entre outras, as deliberações da CNE de 11 e 18 de Abril de 1989), mas “dependendo do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor quando se trate de propriedade particular”. Neste caso - que corresponde exactamente a uma situação de colisão com outro direito fundamental (o de propriedade, previsto no artigo 62º da Constituição) justificativa de uma derrogação à liberdade de propaganda - só ao proprietário ou possuidor é legítima a remoção de propaganda afixada sem a sua anuência (veja-se, a este propósito, a deliberação da CNE de 6 de Junho de 1989, segundo a qual “as autoridades administrativas não podem proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade particular nem proceder à destruição de propaganda nela afixada, incorrendo na pena prevista no artigo 139º, nº 1, da Lei nº 14/79 os que causarem dano em material de propaganda eleitoral afixada”). É o dono ou possuidor de propriedade particular que pode ou não autorizar a colocação de propaganda eleitoral no seu edifício (ou terreno) e que tem a faculdade de destruir, rasgar, apagar ou inutilizar a propaganda afixada sem o seu consentimento.

11. A liberdade de propaganda, como manifestação do direito de expressão, vigora, pois, tanto durante os períodos de campanha eleitoral como fora deles. A diferença reside no grau de protecção do exercício da actividade de propaganda, que é mais intensa nos períodos eleitorais a ponto de a lei destinar às forças candidatas espaços e meios adicionais e lhes assegurar igualdade de tratamento.

Observações:

A CNE decidiu em sentido idêntico nas sessões de 6.06.1989-PE/89 (Lisboa), 28.09.1993-AL/93 (Vila do Conde), 12.11.1997-AL/97 (Constância).

ASSUNTO: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Lisboa sobre as bancas dos partidos políticos

Eleição europeia
Princípio da liberdade de propaganda eleitoral
Meios móveis de propaganda partidária

Sessão de 23.05.1989 - PE/89

ASSUNTO: Queixa do PS contra o Chefe de Estação da Pontinha por ter impedido distribuição de propaganda na Estação de Metro.

Eleição autárquica
Obstáculo à distribuição de propaganda

Sessão de 17.02.1998 - AL/97

Deliberação:

O plenário deliberou fazer a participação dos factos ao Ministério Público, por se ter entendido que há indícios de violação do princípio da liberdade de propaganda (artigo 113º, nº 3, alínea a) da CRP) e do dever de neutralidade e imparcialidade (artigo 48º DL 701-B/76, de 29 de Setembro) por parte do Chefe da Estação de Metro da Pontinha.

Fundamentação:

O Partido Socialista, secção da Pontinha, apresentou queixa contra o chefe da estação de metro da Pontinha por ter impedido a distribuição de propaganda na estação de metro.

1) O PS apresenta a queixa pelos seguintes factos:

“O coordenador da JS Pontinha, Rui Oliveira, e o deputado Gonçalo Velbo, acompanhados por cerca de 20 jovens foram expulsos da estação de metro da Pontinha, pelo chefe da mesma, quando se encontravam a fazer a distribuição do programa do PS para a freguesia, sem nunca terem passado as bilheteiras, circulando apenas no átrio e junto às portas.

O chefe de estação, após ter comunicado o carácter “acesso restrito” ao espaço e perante a falta de argumentação para defender uma tão grande aberração, impôs um lapidar “quem manda aqui sou eu!!”, contrariando todas as regras de democracia, respeito e igualdade de oportunidades em campanha, assim como a neutralidade imparcialidade das entidades públicas.”

2) Procedeu-se à notificação do Presidente do Conselho de Administração do Metropolitano de Lisboa para transmitir os comentários que, sobre o assunto, tivesse por mais convenientes formular.

O Presidente do Conselho de Administração, António Martins, através de contacto telefónico, respondeu que era impossível, sem mais elementos, identificar aquele chefe de estação e que iria dar orientação a todos os chefes de estação de que não podiam ser colocados entraves à distribuição de propaganda no espaço público das estações.

3) Na sequência da resposta do Presidente, notificou-se o PS da secção da Pontinha para informar do dia e hora em que foram impedidos de distribuir o material de propaganda eleitoral, bem como, da identidade do chefe da estação que praticou esse acto, tendo respondido o seguinte:

“...este partido foi impedido de efectuar campanha eleitoral pelo Sr. João Paulo Lucas (...) no passado dia 9/12/97 pelas 17 horas.”

4) Procedeu-se, então, à notificação do chefe de estação indicado pelo PS, não tendo dado qualquer resposta.

Questão prévia:

ver capítulo sobre a competência da CNE

Questão de fundo:

1) Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda decorrente do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

Deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

Ou seja, a afixação ou inscrição 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, devendo a afixação ou inscrição respeitar os limites e proibições impostos pela lei ou disposições regulamentares decorrentes desta (artigo 1º, nº 1, interpretado *a contrario*, artigo 4º que diferencia os critérios de licenciamento da publicidade do exercício das actividades de propaganda e artigo 5º, todos da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto).

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas no artigo 4º da Lei nº 97/88.

2) Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

Até porque o referido princípio não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Admi-

O parecer preparado pelo Gabinete Jurídico, que abaixo se transcreve, foi aprovado pelo plenário dos membros.

Fundamentação:

A Comissão Distrital da CDU de Portalegre veio submeter à Comissão Nacional de Eleições um “Pedido de parecer sobre o Projecto de Regulamento sobre Publicidade e Propaganda para o Concelho de Fronteira”, o qual foi aprovado em reunião de Câmara de 25.02.1994 com seis votos contra, não tendo indicado aquela câmara quais os motivos que determinaram os votos desfavoráveis.

Porque não é órgão de tutela da administração autárquica, compete à CNE, emitir parecer meramente opinativo e apenas sobre as condições e regime a que está sujeita a afixação de mensagens de propaganda, pois dessa afixação resulta actividade directamente relacionada com competências da CNE, designadamente com a de “assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais” - v. artº 5º nº 1 al. d) da Lei nº 71/78, de 27.12.

Para dar resposta ao pedido solicitado convém previamente, por razões de método tentar:

- Precisar os conceitos de “mensagens publicitárias de natureza comercial” e “mensagens de propaganda” distinção esta que é pressuposto dos próprios termos da Lei nº 97/88, de 17.08, (artigos 1º nº1 e 3º) e de que resulta regime legal diferenciado quanto às condições de afixação de cada um desse tipo de mensagens em lugar público;
- Seguidamente enquadrar legalmente a actividade que consiste na colocação ou afixação de “mensagens de propaganda”, apontar as principais características a que deve obedecer essa colocação, para finalmente verificar se o Projecto de Regulamento em causa regulamenta aquela actividade.

I

Mensagens de Publicidade e Mensagem de Propaganda

Tem sido entendido em pareceres vários da CNE relativos a esta matéria que as mensagens publicitárias de natureza comercial são normalmente divulgadas por empresas comerciais e visam dirigir a atenção do público para um determinado bem de consumo ou serviço com o fim de promover a sua aquisição.

Já o termo propaganda designa em sentido lato, segundo a enciclopédia “Verbo da Sociedade e do Estado”, toda a difusão ou divulgação de uma dada doutrina ou prática. Por extensão, propaganda política significa que a doutrina ou prática assim difundidas têm conteúdo ou objectivos políticos.

Paralelamente à explicação supra citada tem a CNE entendido, quando solicitada a pronunciar-se sobre esta matéria, que as mensagens de propaganda política assumem uma natureza ideológica e se destinam a divulgar e/ou promover junto do público forças políticas e/ou figuras políticas; e em períodos eleitorais porque dão a

conhecer publicamente determinado candidato ou força política com o objectivo de captar a adesão dos eleitos se designam esses mensagens de “propaganda eleitoral”.

II

Liberdade de afixação de propaganda: seus limites

Decorre do direito constitucional à liberdade de expressão e informação previsto no artigo 37º n° 1 da CRP- este incluído nos Direitos, Liberdades e Garantias Constitucionais - a liberdade de afixação de mensagens de propaganda política. Ou seja, a difusão pública destas mensagens constitui uma manifestação daquele direito.

Poderá no entanto questionar-se se este direito será absoluto, no sentido de não admitir qualquer tipo de limitação, por via do estatuído no n° 2 daquele mesmo artigo.

Refere a CRP - artigo 18º n° 2-que a “lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”.

Haverá então algum outro direito ou interesse constitucionalmente protegido que possa limitar a liberdade de propaganda?

A resposta não poderá deixar de ser afirmativa.

A defesa e preservação de paisagens e sítios e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico, constituem interesses constitucionalmente protegidos (CRP.66º, n°2, c));interesses e valores estes que de forma genérica foram protegidos pela Lei n° 97/88 - v. artº 4º n°1 alínea a) e b) e n° 2.

Tem sido pois à luz deste enquadramento constitucional que a Lei n° 97/88 tem sido interpretada, quando por via de pontos menos claros ou explícitos do seu articulado (ou de regulamentos camarários à mesma Lei), a CNE foi solicitada a resolver conflitos entre forças políticas e executivos camarários sobre o poder e limites da afixação de mensagens de propaganda política dentro da área dos municípios.

III

Exibição pública de propaganda política

Tentemos agora apontar sumariamente os aspectos mais salientes do regime a que se encontra sujeita a afixação de mensagens de propaganda política, com base de anteriores deliberações da CNE sobre esta matéria, que mais não fizeram senão interpretar a Lei n° 97/88 de acordo com o enquadramento jurídico constitucional supra afluído:

A afixação de mensagens de propaganda político/eleitoral é livre, no sentido de não depender de obtenção de licença camarária, devendo esse afixação respeitar os limites e proibições impostos pelo artº 4º da Lei n° 97/88, ou disposições regulamentares decorrentes deste artigo.

É necessária a obtenção de licença camarária para a afixação de mensagens de

propaganda político/eleitoral quando essa afixação exija a execução de obras de construção civil sujeitas a licença, de acordo com o artº 5º nº 1 da Lei nº 97/88.

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 -v. artigo 6º nº 2 da Lei nº 97/88.

É permitida a afixação de propaganda política em propriedade particular, desde que haja consentimento do respectivo proprietário -v. artigo 8º da Lei nº 97/88.

Nos períodos de campanha eleitoral, os espaços especialmente disponibilizados para afixação de propaganda ao abrigo do artigo 7º da Lei nº 97/88, não excluem a afixação de propaganda política noutros locais, ou seja, constituem espaços adicionais para aquele efeito.

IV

Propriamente sobre o Projecto de Regulamento para o município de Fronteira refira-se que as respectivas disposições aplicáveis à afixação de mensagens de propaganda seguem em grande medida o regime ditado pela Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

No que concerne à afixação de propaganda político/eleitoral 3 pontos há que sugerem os seguintes comentários, de acordo com as considerações anteriormente produzidas:

Assim:

1. Os espaços e lugares públicos definidos no artigo 14º “onde podem ser afixadas ou inscritas mensagens de propaganda “não são exclusivos, isto é, constituem espaços adicionais para afixação de mensagens de propaganda política/eleitoral.

2. Por forma a evitar critérios necessariamente subjectivos e casuísticos por parte da Câmara Municipal parece que poderia o Projecto de Regulamento estabelecer concretamente quais os locais de perspectiva panorâmica no município de Fronteira e também um raio de distância quantificado relativo a edifícios de interesse público ou susceptíveis de como tal serem classificados, por forma a tornar mais concreta e objectiva a defesa destes valores, e por esse meio evitar conflitos que possam vir a surgir no futuro relativamente à afixação de mensagens de propaganda política “que venham a afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou paisagem” ou venham a “prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais” na área do concelho de Fronteira.

3. Quanto aos meios amovíveis de propaganda (política/eleitoral)- artigo 16º- parece que deverá ser adoptada metodologia semelhante à usada no nº3 do artigo 15º. Ou seja, deverá ser definido no Regulamento um prazo de remoção destes meios - eventualmente mais dilatado do que previsto no artigo 15º nº3- e abolir-se o regime previsto no actual nº2 do artigo 16º (definição pela câmara, num prazo de 15 dias, das condições e prazo de remoção mediante comunicação escrita aos interessados).

Observações:

as legais consequências.

Fundamentação:

A) Questões de facto:

1. A Direcção da Organização Regional de Braga do Partido Comunista Português (PCP) submeteu à apreciação da Comissão Nacional de Eleições (CNE), por ofício entrado nestes serviços em 15 de Fevereiro do corrente ano e registado sob o n.º 41, a postura municipal acima referenciada, cujos artigos 10.º e 14.º põem em causa, segundo aquela estrutura partidária, quer a realização de manifestações públicas quer a liberdade de propaganda em períodos de campanha eleitoral.

No pedido dirigido à CNE solicita-se que esta, analisando a questão, emita parecer clarificando a matéria e tome as medidas adequadas a que “a C. M. de Fafe proceda às alterações necessárias daquela postura, em conformidade com a Lei”.

2. Diz o artigo 10.º da postura em epígrafe: “É proibido o trânsito e o estacionamento de veículos em serviço de propaganda, distribuição de impressos, rifas e a exibição de reclamos sem autorização ou licença da Câmara Municipal”.

Reza o artigo 14.º: “Todas as festividades civis ou religiosas, manifestações públicas, provas desportivas ou outros acontecimentos, só se poderão efectuar mediante autorização do Presidente da Câmara por quem os respectivos itinerários serão afixados”.

Em suma, fazem as mencionadas normas municipais depender de prévia autorização ou licença a realização de actos de propaganda ou publicidade e, em geral, de actos públicos que consubstanciem o exercício dos direitos de reunião, manifestação e associação.

B) Fundamentação jurídica:

3. A CNE não só dispõe de competência específica para se pronunciar sobre a matéria *sub judice*, conferida pelo artigo 5.º, alíneas b), d) e j), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, como ainda tem sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma legal.

Coloca a estrutura regional do PCP duas distintas questões, a primeira das quais respeita à alegada falta de enquadramento legal e constitucional das normas da postura acima transcritas e a segunda à intervenção da CNE para dirimir o assunto.

4. A questão central que é suscitada respeita à exigência de prévia autorização ou licença para o trânsito e estacionamento de viaturas “em serviço de propaganda, distribuição de impressos” ou “rifas” e “exibição de reclamos” e para a realização de “festividades civis ou religiosas, manifestações públicas, provas públicas ou outros acontecimentos”, desde que “no perímetro urbano da cidade de Fafe” (cfr. artigo 1.º da postura municipal em causa).

Apesar de os preceitos da postura terem aplicação genérica a toda e qualquer forma

de propaganda, publicidade ou manifestação, desenvolvida dentro ou fora das campanhas eleitorais, o assunto em análise será tratado, por ora, na perspectiva da propaganda político-eleitoral, *maxime* no decurso da campanha, e à luz dos princípios de direito eleitoral.

5. Regem fundamentalmente a matéria, nas diversas leis eleitorais e na legislação avulsa, os seguintes preceitos:

- a) Artigos 1º a 15º do Dec-Lei 406/74, de 29 Agosto, atinente ao direito de reunião;
- b) Artigos 1º a 11º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, quanto, em geral, à afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda (gráfica);
- c) Artigos 48º e 49º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, relativo à eleição do Presidente da República;
- d) Artigos 54º, 58º, 59º e 66º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, relativa à eleição da Assembleia da República e aplicável, por expressa remissão da Lei nº 14/87, de 29 de Abril, à eleição dos deputados ao Parlamento Europeu;
- e) Artigos 54º, 58º, 59º e 66º do Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto, relativo à eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores;
- f) Artigos 48º, 51º e 52º do Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril, respeitante à eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira;
- g) Artigos 46º, 49º, 50º e 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, sobre a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais.

6. De acordo com as citadas disposições das leis eleitorais, a actividade de propaganda político-partidária é desenvolvida livremente durante a campanha eleitoral, não podendo ser imposta, no decurso desta, “qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos e sociais”.

Por isso, estabelece a lei que “os cortejos, os desfiles e a propaganda sonora” (o que fundamentalmente está em apreciação *in casu*) “podem ter lugar em qualquer dia e hora, respeitando-se apenas os limites impostos pela manutenção da ordem pública, da liberdade de trânsito e de trabalho e ainda os decorrentes do período de descanso dos cidadãos”. Quando se trate de “reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público”, apenas se exige o aviso a que se refere o nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 406/74. Não é necessário, num caso como no outro, autorização ou licença de autoridade administrativa, porque, além do mais, a lei eleitoral, tendo carácter excepcional em relação àquele diploma legal, não a impõe.

7. Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais (artigos 13º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição, doravante designada por CRP), como corolário do direito fundamental de “expressar e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio” e “reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização” (artigos 37º e 45º da CRP). Tal princípio, embora limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável, vincula as entidades públicas e privadas e só pode sofrer restri-

ções, necessariamente 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 18º da CRP).

Na verdade, a liberdade de expressão, reunião e manifestação não é um direito absoluto nem ilimitado, podendo, pois, ceder quando colida com outros direitos constitucionalmente consagrados, como são os casos dos direitos à imagem, ao bom nome e à reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26º da CRP). A Constituição não proíbe restrições aos direitos fundamentais, mas, como explica Gomes Canotilho (*in* “Direito Constitucional”, 3.ª Edição, 1983), “todas as limitações de direitos fundamentais devem encontrar o seu fundamento na Constituição, motivo pelo qual deve haver particular cuidado na aceitação de limitações não escritas (*unge-schriebenen grundrechtsgrenzungen*). Em face do texto constitucional, a limitação carece de autorização constitucional expressa (art. 18º, nº 2), não bastando, por exemplo, que a protecção de um bem superior da comunidade justifique, através de um simples critério de ponderação de interesses ou bens (*guterabwägung*), a limitação dos direitos fundamentais”.

8. Nessa esteira, tem-se entendido pacificamente que os órgãos autárquicos, sobretudo os municipais, carecem de competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda e, em consequência, não podem mandar retirar cartazes, faixas ou outro material de propaganda gráfica ou impedir a utilização de meios sonoros de propaganda, sendo ilegítimas e inconstitucionais quaisquer limitações impostas, mediante posturas, regulamentos ou despachos, por autoridades administrativas (cfr., entre outros, os Acórdãos do Tribunal Constitucional (TC) n.ºs 74/84, de 11 de Setembro, 248/86, de 15 de Maio, e 307/88, de 21 de Janeiro, e as deliberações da CNE de 10 e 17 de Setembro de 1985) e devendo as autoridades policiais abster-se de impedir o exercício dessas actividades políticas, que se traduzem no exercício de direitos fundamentais (veja-se, por todas, a deliberação da CNE de 16 Junho 1987).

Tratando-se, por exemplo, de reuniões, comícios, manifestações ou desfiles, pode a autoridade administrativa competente (no caso o presidente da câmara municipal) impedir ou interromper a realização dos eventos ou alterar os trajectos com os fundamentos expressamente previstos no aludido Decreto-Lei nº 406/74, mas não impor à partida, mediante postura, regulamento ou despacho, a necessidade de prévia autorização ou licença.

É, assim, opinião corrente e inabalável que a aposição ou transmissão de mensagens de propaganda, seja qual for o meio utilizado, não carece de licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas competentes (cfr., por exemplo, as deliberações da CNE de 28 de Maio de 1987 e 23 de Maio de 1989). 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 (neste caso locais) da Administração

(veja-se, a título de exemplo, o Parecer n° 1/89 da Procuradoria-Geral da República, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, de 16 de Junho de 1989, e o citado Acórdão do TC n° 307/88, de 21 de Janeiro).

Como, aliás, tem vindo a ser sucessivamente deliberado pelo plenário da CNE e confirmado pela jurisprudência do TC, a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, para além dos locais expressamente proibidos no n° 2 do artigo 4° da Lei n° 97/88, “é livre”, devendo respeitar-se apenas “as normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico” (cfr., entre outras, as deliberações da CNE de 11 e 18 de Abril de 1989), mas “dependendo do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor quando se trate de propriedade particular”. Mesmo neste caso - que corresponde exactamente a uma situação de colisão com outro direito fundamental (o de propriedade, previsto no artigo 62° da Constituição) justificativa de uma derrogação à liberdade de propaganda - só ao proprietário ou possuidor é legítima a remoção de propaganda afixada sem a sua anuência (veja-se, a este propósito, a deliberação da CNE de 6 de Junho de 1989, segundo a qual “as autoridades administrativas não podem proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade particular nem proceder à destruição de propaganda nela afixada, incorrendo na pena prevista no artigo 139°, n° 1, da Lei n° 14/79 os que causarem dano em material de propaganda eleitoral afixada”). É o proprietário ou possuidor que pode ou não autorizar a colocação de propaganda eleitoral no seu edifício e que tem a faculdade de destruir, rasgar, apagar ou inutilizar a propaganda afixada sem o seu consentimento.

9. Seguindo essa linha de raciocínio, tem ainda a CNE vindo a deliberar, relativamente à afixação de propaganda política durante o período de campanha eleitoral, no sentido de que “os espaços postos à disposição das forças políticas concorrentes pelas câmaras municipais, nos termos do artigo 7° da Lei n° 97/88, de 17 de Agosto, e pelas juntas de freguesia, nos termos do artigo 66° da Lei n° 14/79, de 16 de Maio, constituem meios e locais adicionais para a propaganda eleitoral” (texto extraído da deliberação de 11 de Abril de 1989). Donde se conclui que fora desses locais a afixação de propaganda é inteiramente livre, sem embargo das excepções constitucionalmente permitidas e estatuídas na lei (que nunca em diploma normativo de valor hierárquico inferior ao da lei, como sem dúvida acontece com a postura).

Como muito bem se explica, por exemplo, no supracitado Acórdão do TC n° 74/84, as autarquias dispõem de poder regulamentar próprio e a assembleia municipal pode editar regulamentos tendo em vista “disciplinar a livre acção dos cidadãos, por forma a que ela possa desenvolver-se harmoniosamente, com respeito pelas exigências da vida em sociedade, designadamente pelos direitos dos outros cidadãos”, mas esse poder regulamentar tem “como limite o domínio reservado à lei”. A disciplina integral das matérias da reserva de competência da Assembleia da República, *maxime* as dos direitos, liberdades e garantias, “cabe, em princípio, à lei, excepcionalmente a decretos-lei e nunca a regulamentos”.

Adianta ainda o mesmo aresto, citando J. C. Vieira de Andrade, que o poder “regu-

lamentar” do legislador “é um poder vinculado”, que “poderá, é claro, optar entre diversas soluções organizatórias, mas não lhe é possível afectar ou modificar o conteúdo do direito fundamental, sob pena de se inverter a ordem constitucional das coisas”.

10. Resulta, pois, inequivocamente das normas constitucionais aplicáveis e dos preceitos supramencionados constantes das diversas leis eleitorais e da legislação avulsa, alicerçados pela doutrina e pela jurisprudência expendidas em torno do problema, que, apesar de a Lei nº 97/88 atribuir às assembleias municipais competência para, sob a forma de actos normativos de natureza regulamentar, definir as bases e os critérios do exercício de actividades publicitárias, uma postura ou regulamento municipal não pode restringir o direito fundamental da liberdade de propaganda no decurso da campanha eleitoral, sendo discutível se o poderá fazer fora desse período.

Dir-se-á, em todo o caso, que mesmo fora dos períodos eleitorais o exercício das liberdades de expressão, reunião, manifestação e propaganda é livre e não depende de autorização camarária prévia, desde que, no caso do direito de reunião, para “fins não contrários à lei, à moral, aos direitos das pessoas singulares ou colectivas e à ordem e à tranquilidade públicas” e sempre sem prejuízo, obviamente, das limitações decorrentes da lei, em particular do Decreto-Lei nº 406/74, que, nomeadamente, impõe a obrigação de comunicação, com a antecedência legalmente prevista, da realização de “reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público” e faculta à autoridade administrativa competente o poder de interrupção de tais iniciativas quando “afastadas da sua finalidade pela prática de actos contrários à lei ou à moral ou que perturbem grave e efectivamente a ordem e a tranquilidade públicas”, bem como de alteração, se “indispensável ao bom ordenamento do trânsito de pessoas e de veículos nas vias públicas”, dos trajectos programados para desfiles ou cortejos.

11. Cumpre esclarecer, por último, que as ideias explanadas valem para todos os actos eleitorais respeitantes aos órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, e não apenas para a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais, a cuja legislação, alegada e agora comprovadamente violada, o peticionante se refere na carta enviada à CNE.

12. Questão diversa é a das medidas a tomar para a resolução prática da questão.

A CNE detém sobre os órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao cumprimento das suas funções. Atento, todavia, o princípio da separação e interdependência entre os órgãos (cfr. artigo 114º da CRP), não pode substituir-se à Assembleia Municipal ou à Câmara Municipal de Fafe na sua tarefa de revogar ou alterar as normas que reputa ilegais e inconstitucionais da postura municipal em causa, sem prejuízo do dever de acatamento da deliberação, vinculativa, que toma sobre a matéria.

Com esse condicionalismo, entende a CNE dever:

a) Dar conhecimento aos órgãos autárquicos do teor do seu parecer e deliberação, intimando-os a acatar a decisão e, em consequência, promover a imediata revogação

dos preceitos da postura municipal em causa ou, em alternativa, a sua modificação de acordo com os preceitos legais aplicáveis;

b) Participar criminalmente, se for caso disso e mediante queixa fundamentada que lhe seja dirigida, de eventuais ilícitos que venham a ser cometidos com violação da Constituição, da lei e da presente deliberação;

c) Em última instância, solicitar ao Tribunal Constitucional a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas em causa da postura municipal, por violação, entre outros, dos artigos 13º, 18º, 37º, 45º, 46º e 168º, nº 1, alínea b), da Constituição.

C) Conclusões:

Em suma, a propaganda política não carece de prévia autorização das autoridades administrativas competentes, sendo totalmente ilegais e inconstitucionais as normas da postura aprovada pelos órgãos representativos do Município de Fafe que fazem depender de prévia autorização a actividade de propaganda e publicidade.

Observações:

Na sessão de 17.10.1989 a CNE declarou que a propaganda sonora não carece de autorização nem de comunicação às entidades administrativas, tendo como únicas limitações as previstas no nº 3 do artº 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, artº 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto e nos termos dos regulamentos existentes no desenvolvimento do artº 11º diploma legal atrás referido. Ainda sobre a propaganda sonora, a CNE considerou legítima a atitude de um agente da GNR que ordenou que a diminuição do volume a um veículo de propaganda que se encontrava junto a uma escola (20.01.1998 - AL/97, Peso da Régua).

A CNE, em 8.09.1992 (ALR/92), baseando-se nos argumentos presentes na deliberação em apreço aconselhou a Assembleia Municipal do Funchal a harmonizar o regulamento publicado com os preceitos constitucionais e legais atinentes.

Na sessão de 9.11.1993 (AL/93), a CNE alertou a Câmara Municipal de Coruche para o facto de a regulamentação em matéria de propaganda eleitoral, através da classificação prévia dos lugares de afixação proibida, e no cumprimento estrito dos critério legais, constituir uma prevenção de eventuais actos discricionários por parte das edilidades.

A 7.05.1996, a CNE analisou o Ordenamento de Propaganda Política do Município de Viseu e entendeu que não é lícito proibir a propaganda gráfica nos edifícios de «reconhecido valor patrimonial», pois este não é um critério legal. E sobre propaganda sonora, foi entendido que não é lícito proibir o estacionamento de veículos pesados em atenção à mera circunstância de promoverem acções de propaganda, já que a regulamentação do trânsito é feita no âmbito geral e não para os fins específicos de campanha.

Os fundamentos da presente deliberação foram reiterados na sessão de 18.07.1995 (AR/95) respeitante à Câmara Municipal de Águeda e na sessão de 10.09.1996 (ALR/96) respeitante à Câmara Municipal do Funchal.

ASSUNTO: Queixa do Partido Socialista contra a Câmara Municipal da Sertã por remoção indevida de propaganda eleitoral

Eleição autárquica

Distinção entre publicidade, propaganda eleitoral e propaganda política

Princípio da liberdade de propaganda eleitoral

Regulamentos municipais sobre matéria eleitoral

Sessão de 30.09.1997 - AL/97

Deliberação:

A Comissão, na sequência do parecer elaborado sobre o assunto e que fará parte integrante da presente acta, deliberou que os cartazes de propaganda removidos pela Câmara Municipal da Sertã devem ser repostos nos locais em que se encontravam por não haver indícios de que violam a lei.

Mais foi deliberado chamar-se a atenção do Senhor Presidente da Câmara respectiva de que as deliberações da CNE são actos administrativos com força vinculativa devendo, no caso em apreço, a reposição por aquela câmara, da propaganda eleitoral do Partido Socialista, ocorrer no prazo estritamente necessário, por forma a não constituir uma denegação ao exercício de liberdade de propaganda.

Fundamentação:

Os factos:

a) O Partido Socialista procedeu à colocação de propaganda eleitoral no município da Sertã.

b) Para o efeito, enviou, a 17 de Julho do corrente ano, um ofício à Câmara Municipal da Sertã a “*requerer autorização para montagem de dispositivos de afixação de propaganda política*”, nos locais indicados em lista anexa, e até à data em que se realizam as eleições para as autarquias locais de 1997.

c) A Câmara Municipal respondeu nos seguintes termos: “*Tendo em conta o Decreto-Lei nº 330/90 de 23 de Outubro e o Regulamento de Publicidade e Propaganda do Município de Sertã mormente no seu artigo 7º, alíneas a), b), c), d), f) e b) (...) afigura-se não ser legalmente viável a localização pretendida, pelo que esta Câmara Municipal coloca à disposição dos requerentes de publicidade os locais indicados em anexo.*”

c) Posteriormente, aquela edilidade procedeu à remoção dos cartazes em causa.

d) A Câmara foi notificada, a 19.09.1997, para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, não tendo dado qualquer resposta.

Questão prévia:

ver capítulo sobre competência da CNE

Questão de fundo:

1) Atento o teor do « Regulamento de Publicidade e Propaganda do Município da Sertã », que nos foi dado a conhecer pela Câmara Municipal a pedido desta Comissão, parece-nos útil, antes de mais, destrinçar os conceitos de “mensagens publicitárias de natureza comercial” e “mensagens de propaganda”, distinção esta que é pressuposto dos próprios termos da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, nos seus artigos 1º, nº 1, e 3º, e de que resulta regime legal diferenciado quanto às condições de afixação de cada um desse tipo de mensagens em lugar público.

Tendo a Comissão Nacional de Eleições definido tais conceitos em anteriores deliberações, transcrevemos o seguinte:

“Mensagens publicitárias de natureza comercial - toda a divulgação que vise dirigir a atenção do público para um determinado bem ou serviço de natureza comercial, com fim de promover a sua aquisição;

Mensagens de propaganda - toda a divulgação de natureza ideológica, designadamente a referente a entidades e organizações políticas, sociais, profissionais, religiosas, culturais, desportivas e recreativas;

Propaganda eleitoral - toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover as candidaturas, seja a actividade dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou agentes, de grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, bem como a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

A diferença entre publicidade e propaganda político-eleitoral assenta na natureza das mesmas, pois, enquanto a primeira visa comercializar um bem ou serviço, a segunda visa promover projectos, acções, ideias, etc., de cariz ideológico.

Aliás, tal diferença, está bem patente no Código da Publicidade, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/95, de 17 de Janeiro, que no nº 3 do art. 3º estipula que “Para efeitos do presente diploma, não se considera publicidade a propaganda política.”

Acresce que se a propaganda política feita fora do período de campanha eleitoral fosse considerada publicidade comercial seria proibida durante todo o processo eleitoral, ou seja, desde a data da publicação do decreto que marcasse o acto eleitoral até ao dia da eleição.

Não se confunda, pois, propaganda política com utilização de meios de publicidade comercial.”

2) Quanto ao regime jurídico da afixação de mensagens de propaganda, e uma vez que a Comissão Nacional de Eleições tem proferido um largo número de deliberações sobre esta matéria, seleccionaram-se algumas, das quais se reproduzem os seguintes excertos:

“Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda decorrente do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

Deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

Ou seja a fixação 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, devendo a afixação respeitar os limites e proibições impostos pela lei ou disposições regulamentares decorrentes desta (artigo 1º, nº 1, interpretado a contrario, artigo 4º que diferencia os critérios de licenciamento da publicidade dos de exercício das actividades de propaganda e artigo 5º, todos da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto).

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas no artigo 4º da Lei nº 97/88.

À Assembleia Municipal incumbe proceder à regulamentação de tal matéria, nos termos do artigo 11º da Lei nº 97/88, contudo, não pode deixar de se recordar que esse poder regulamentar tem como limite o domínio reservado à lei, ou seja, só é permitido quando for de simples execução da referida lei.

Tais regulamentos, não podendo ser inovadores, devem limitar-se a desenvolver a lei e não podem restringir o exercício de um direito - o de livre expressão e manifestação - cuja regulamentação cabe à Assembleia da República.

Pode não consentir e, por isso, limitar a afixação de propaganda, apenas mediante fundamentação concreta, nos casos expressamente previstos na lei (nº 1 do referido artigo 4º), mas nunca fora desses casos impedir, proibir, rasgar, destruir, inutilizar ou remover propaganda eleitoral afixada ou colocada em locais públicos.

Não bastando, porém, invocar vagamente, no caso do nº 1 do referido preceito legal, os critérios a que deve obedecer o exercício das actividades de propaganda, dizendo-se apenas e sem fundamentação concreta que, por exemplo, determinado meio de propaganda político-eleitoral em dado local prejudica a perspectiva panorâmica ou a beleza ou afecta a estética ou o ambiente da zona.

Para legitimar a remoção de meios de propaganda, é necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos da lei.

Em relação às proibições (artigo 4º, nº 2) parece evidente que as autoridades podem actuar no sentido de impedir, previamente, e adoptar as medidas que entendam convenientes para que não haja afixação de propaganda naqueles locais. Trata-se da protecção de zonas e prédios que pela sua dignidade política e estatuto constitucional ou pelo seu valor histórico e cultural devem ser preservadas da afixação de qualquer propaganda.

Sempre que ocorra afixação de mensagens de propaganda em violação de disposições legais, mesmo assim, não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover material de propaganda sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas (artigos 5º, nº2, e 6º, nº 2, da referida Lei).

Quando se trate de propriedade particular, só ao proprietário ou possuidor é legítima a remoção de propaganda afixada sem a sua autorização, não podendo as autoridades administrativas proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade particular nem proceder à destruição da propaganda afixada.

Nos termos do artigo 7º da Lei nº 97/88, devem, ainda, as Câmaras Municipais colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação de sua propaganda.

Esta obrigação não significa, segundo deliberação da CNE, que às forças políticas só seja possível afixar propaganda nos citados espaços disponibilizados para esse fim.

A liberdade de expressão garante um direito de manifestar o próprio pensamento, bem como o da livre utilização dos meios através dos quais esse pensamento pode ser difundido.

Nesse sentido, os espaços postos à disposição das forças políticas concorrentes pelas Câmaras Municipais, no âmbito da Lei nº 97/88, e pela Juntas de Freguesia, no âmbito da lei eleitoral respectiva, constituem meios e locais adicionais para a propaganda eleitoral.

A não ser assim considerado poder-se-ia cair na situação insólita de ficar proibida a propaganda eleitoral num concelho ou localidade, só porque a Câmara Municipal ou a Junta de Freguesia não tinham colocado à disposição das forças políticas espaços para a afixação de material de propaganda.

A reforçar este entendimento atente-se na doutrina expandida pelo Tribunal Constitucional, no acórdão nº 636/95, publicado no DR, II série, de 27.12.1995, que refere, nomeadamente, quanto ao nº 1, do artigo 3º da Lei nº 97/88, que «Essas determinações - que...se dirigem aos titulares do direito e ordenam o seu exercício - não teriam, com efeito, sentido se, à partida, esse mesmo exercício houvesse de confinar-se (e, assim, de ser pré-determinado) aos espaços e lugares públicos disponibilizados pela câmaras municipais...».

Apona-se, ainda, que «os deveres de os órgãos autárquicos organizarem os espaços de propaganda surge então vinculado à directiva constitucional de assecuramento das condições de igualdade e universalidade constitutivas do sufrágio.»

3) Subsumindo o caso vertente às normas legais aplicáveis, à doutrina expandida e jurisprudência existente, verifica-se que:

a) A força partidária em causa não está obrigada, pela lei, a comunicar e, muito menos, a requerer autorização ao órgão autárquico para afixação de propaganda político-eleitoral, excepto quando o meio utilizado envolva a execução de obras de construção civil, no entanto, existe a saudável *praxis* dos partidos políticos comunicarem às edilidades os locais e as datas, onde e a partir de quando, será afixada essa propaganda, facilitando-se, assim, eventuais negociações sobre locais que possam levantar objecções por parte das Câmaras Municipais.

b) Caso haja objecções ao exercício da actividade de propaganda, deve a Câmara Municipal indicar os factos concretos em que se baseia a decisão de retirar o meio de

propaganda e de ouvir, sempre, antes de concretizar tal decisão, a força partidária interessada. Ora, a Câmara Municipal em causa não fundamentou concretamente a sua decisão de remover os cartazes de propaganda pertencentes ao Partido Socialista, nem procedeu à sua audição.

c) Aquela edilidade limitou-se, apenas, a invocar o Código de Publicidade e o Regulamento de Publicidade e Propaganda do município da Sertã.

d) O Código de Publicidade não se aplica ao caso concreto, atento o âmbito de aplicação do mesmo, definido no seu artigo 1º, e, ainda, o disposto no nº 3, do artigo 3º, que determinam o seguinte: “O presente diploma aplica-se a qualquer forma de publicidade”, acrescentando que “Não se considera publicidade, para efeitos do presente diploma, a propaganda política”.

e) O Regulamento de Publicidade e Propaganda, apesar de distinguir as mensagens publicitárias das mensagens de propaganda, o regime que dispõe quanto a estas últimas viola frontalmente a Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, porquanto:

- exige, no nº 2 do artigo 6º, pedido de licenciamento para a afixação de propaganda, ora, como se referiu atrás, esta não pode estar sujeita a qualquer autorização administrativa.

- exige, no nº 3 do mesmo artigo, comprovativo de autorização do uso de espaço em propriedade particular, o que excede os poderes que a lei confere às Câmaras Municipais. Não podem as autoridades administrativas impedir a colocação ou promover a remoção de propaganda que esteja afixada em propriedade particular. Se ela foi colocada deve pressupor-se que há uma manifesta aquiescência por parte dos proprietários e não o contrário. Saliente-se que a resolução do conflito entre a liberdade de propaganda e a propriedade particular foi legalmente confiada ao particular (artigo 8º da Lei nº 97/88), os quais, entre outros meios, podem recorrer às autoridades para a garantia do seu direito violado. E, neste caso, elas podem e devem intervir.

- no nº 4, ainda, do mesmo artigo, permite-se a concessão de espaços publicitários para fins de propaganda, no entanto, a proibição de publicidade comercial constante do artigo 60º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, impede a compra daqueles espaços, a partir da publicação do decreto que marque a data da eleição. Nada obsta à concessão gratuita por parte das Câmaras desses meios para os fins do artigo 7º, nº 1, da Lei nº 97/88.

- o artigo 11º permite a remoção ou demolição “de imediato” das mensagens de propaganda, porém, previamente, devem ser ouvidos e notificados os interessados, nos termos dos artigos 5º, nº 2, e 6º, nº 2, da Lei nº 97/88.

f) A decisão da Câmara, que determinou a remoção dos cartazes, não foi fundamentada, porque apenas invoca vagamente os critérios estabelecidos na lei, não agindo em conformidade com o regime legal vigente em matéria de afixação de mensagens de propaganda acima descrito.

Em conclusão:

Entende a Comissão Nacional de Eleições que os cartazes de propaganda removidos pela Câmara Municipal devem ser repostos nos locais em que se encontravam por não haver indícios de que violam a lei.

Deve a Assembleia Municipal proceder às necessárias alterações do Regulamento Municipal, harmonizando-o com os preceitos constitucionais, legislação ordinária e jurisprudência atinente ao assunto.

Observações:

No mesmo sentido, deliberou a CNE nas sessões de 18.07.1997 - AL/97 (Cabeceiras de Basto), 23.09.1997 - AL/97 (Póvoa de Lanhoso).

REMOÇÃO DE PROPAGANDA PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

ASSUNTO: Queixa da Coligação Democrática Unitária contra a Câmara Municipal do Porto

Eleição legislativa
Princípio da liberdade de propaganda eleitoral
Âmbito temporal do princípio em causa
Remoção de propaganda pelas câmaras municipais
Remoção de propaganda afixada em propriedade privada

Sessão de 04.07.1995 - AR/95

Deliberação:

Ao destruir, sem motivo legal e devidamente fundamentado, o material de propaganda da CDU, a CMP cometeu uma conduta ilícita, cujos danos são susceptíveis de reparação cível e eventual responsabilidade criminal. O dano em material de propaganda eleitoral afixada, quando provocado em período eleitoral, faz, aliás, incorrer o agente na pena prevista no artigo 139º, nº 1, da Lei nº 14/79 (prisão até seis meses e multa de 1.000\$00 a 10.000\$00).

Não havendo, assim, fundamento legal para a remoção do material de propaganda da CDU, deve a CMP repor de imediato e em tempo útil ou, pelo menos, permitir a reposição dos pendões retirados.

Fundamentação:

1. Factos provados:

Está assente que:

a) Por meio de *fax* remetido à Comissão Nacional de Eleições (CNE) em 23 de Junho corrente, a Direcção da Organização da Cidade do Porto do Partido Comunista Português (abreviadamente DOCP/PCP) apresentou queixa contra a Câmara Municipal do Porto, afirmando, em síntese, que os serviços da edilidade destruíram e removeram propaganda da Coligação Democrática Unitária (CDU) afixada e colocada naquela cidade nortenha e solicitando que sejam tomadas as medidas necessárias à reposição da legalidade;

b) A força partidária queixosa junta cópia da carta enviada, em 22 de Junho, ao Presidente da Câmara Municipal do Porto, onde, para além de indicar a legislação aplicável ao caso e assegurar que não existe qualquer regulamento municipal sobre o assunto, descreve os locais concretos nos quais existia propaganda gráfica da CDU, pensa-se que sob a forma de painéis, cartazes e pendões, alegadamente removida e destruída pelos serviços autárquicos;

c) Oficiada a Câmara Municipal do Porto (CMP), em 23 de Junho, para dizer o que se lhe oferecesse sobre o assunto controvertido, respondeu, em carta datada de 28 de Junho, que o problema não pode ser submetido à apreciação da CNE por esta carecer de competência para o efeito;

d) A CMP foi de novo notificada, em 29 de Junho, para apresentar cópia do eventual regulamento ou postura municipal em vigor sobre a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda, não se tendo até ao momento obtido qualquer resposta;

e) Como resulta da correspondência trocada, de 22 de Junho a 3 de Julho, entre a DOCP/PCP e a CMP e entretanto junta aos autos por aquele organismo partidário, o material de propaganda da CDU removido, embora espalhado por toda a cidade, estava fundamentalmente colocado no viaduto de Duque de Loulé, na área da Cordoaria/Leões/Santo António/Av. Ponte, no Centro Histórico e na Avenida da Boa-vista;

f) Atento o teor da referida correspondência, dá-se por adquirido que correspondem à verdade os factos descritos pela queixosa, concluindo-se ter efectivamente existido remoção de material de propaganda da CDU.

2. Factos a provar:

Tem ainda interesse complementar esclarecer:

a) Para além dos pendões, que outro tipo de material de propaganda gráfica foi destruído ou removido;

b) Se há alguma postura ou regulamento municipal sobre a afixação e inscrição de

mensagens de publicidade e propaganda, presumindo-se, na ausência de resposta, pela inexistência de qualquer instrumento normativo desse género.

Como se referiu atrás, foi remetido ofício com vista à obtenção dos dados mencionados na al. b).

3. Enquadramento jurídico:

Os factos apurados permitem tomar de imediato uma decisão sobre o assunto.

3.1 - Questão prévia

ver capítulo sobre competência da CNE

3.2 - Questão de fundo

Sendo verdadeiros os factos carreados, a atitude da CMP é inaceitável e ilegal.

Na verdade, a actividade de propaganda político-partidária, seja qual for o meio utilizado, pode ser desenvolvida livremente fora ou dentro dos períodos eleitorais, com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei. Decorrendo do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, o princípio constitucional da liberdade de acção e propaganda (cfr. artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da CRP) não está limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas, só podendo sofrer restrições, necessariamente por via de lei geral e abstracta e sem efeito retroactivo, nos casos expressamente previstos na Constituição e “devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (artigo 18º da CRP).

A liberdade de propaganda política, tenha ou não cariz eleitoral ou de apelo ao voto, vigora, pois, tanto durante a campanha eleitoral como fora dela, residindo a diferença no grau de protecção do exercício das iniciativas de propaganda, que é maior, face à lei, no decurso da campanha.

Os órgãos executivos autárquicos carecem de competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda e não podem mandar retirar cartazes, pendões ou outro material de propaganda gráfica, assim como, concomitantemente, as autoridades policiais se devem abster de impedir o exercício dessa actividade política, no desenvolvimento de direitos fundamentais dos cidadãos.

A afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre e não carece de licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas competentes (artigos 1º, nº 1, 3º, nº 1, ambos *a contrario*, e 4º, nº 1, proémio, da Lei nº 97/88 e 66º, nº 3, da Lei nº 14/79, de 16 de Maio), sob pena de se estar a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um intolerável acto prévio e casuístico de licenciamento que, exactamente por ser arbitrário, pode conduzir a discriminações e situações de desigualdade das forças políticas no desenvolvimento de acções de propaganda gráfica.

Em suma, os executivos autárquicos podem não consentir e, por isso, limitar a afixação de propaganda apenas, mediante fundamentação concreta, nos casos ex-

pressamente previstos na lei e porventura esmiuçados em regulamentos ou posturas municipais, mas nunca, fora desses casos, impedir, proibir, rasgar, destruir, inutilizar ou remover propaganda político-eleitoral afixada ou colocada em locais públicos ou particulares.

As excepções à liberdade de propaganda, determinando a proibição de afixação em certos locais ou a observância de regras de protecção do ambiente, do património arquitectónico, urbanístico ou paisagístico e da segurança de pessoas e bens, estão expressa e taxativamente previstas no nº 2 do artigo 4º da Lei nº 97/88 e, em período eleitoral, no nº 4 do artigo 66º da Lei nº 14/79, não bastando invocar vagamente, como faz a CMP, que, por exemplo, determinado meio de propaganda eleitoral em dado local prejudica a perspectiva panorâmica ou a beleza ou afecta a estética ou o ambiente da zona. É necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos previstos na lei. E mesmo neste caso não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais classificados ou proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas (artigos 5º, nº 2, e 6º, nº 2, da referida Lei nº 97/88).

Fora desses casos, só ao proprietário ou possuidor - quando se trate de propriedade particular - é legítima a remoção de propaganda afixada sem a sua autorização, não podendo as autoridades administrativas proibir a afixação de propaganda eleitoral em propriedade pública ou particular nem proceder à destruição da propaganda afixada, sem embargo, obviamente, da sensibilização dos partidos políticos para, por exemplo, implantarem as estruturas metálicas de suporte propagandístico de modo a não danificar jardins e outros espaços verdes ou afectar gravemente a segurança rodoviária.

3.3 - Jurisprudência e doutrina

Para além da legislação aplicável, releva, nomeadamente, a seguinte jurisprudência e doutrina, toda ela orientada no sentido propugnado na presente informação:

- Acórdão do TC nº 74/84, de 11 de Setembro
- Deliberação da CNE de 10 de Setembro de 1985
- Deliberação da CNE de 17 de Setembro de 1985
- Acórdão do TC nº 248/86, de 15 de Maio
- Deliberação da CNE de 28 de Maio de 1987
- Deliberação da CNE de 16 de Junho de 1987
- Deliberação da CNE de 7 de Julho de 1987
- Acórdão do TC nº 307/88, de 21 de Janeiro
- Deliberação da CNE de 11 de Abril de 1989
- Deliberação da CNE de 18 de Abril de 1989
- Deliberação da CNE de 23 de Maio de 1989
- Deliberação da CNE de 6 de Junho de 1989
- Parecer nº 1/89 da PGR *in DR*, 2.ª Série, de 16 de Junho de 1989

Competindo à Comissão Nacional de Eleições apreciar esta matéria, cumpre referir o seguinte:

No que concerne à liberdade de propaganda nunca é demais repetir que se trata de um direito constitucionalmente consagrado, nos termos dos artºs 37º e 116º, nº 3 alínea a) da CRP, pelo que a afixação de propaganda é livre a todo o tempo, não estando dependente de qualquer período eleitoral, devendo contudo respeitar as limitações legais constantes da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, designadamente as limitações do nº1 do artº4º e as proibições do nº2 do mesmo artigo da citada lei, desde que devida e concretamente fundamentadas.

Quer isto dizer que a afixação de propaganda não carece de licenciamento prévio, por parte das autoridades administrativas, excepto quando o meio utilizado para a afixação exigir obras de construção civil (cfr. artº 5º Lei nº 97/88).

Todavia, sempre que a liberdade de afixação de propaganda é confrontada com outros direitos como seja o da segurança das pessoas e das coisas, da circulação pedestre, rodoviária ou ferroviária, ou outros, estará perante o dever de respeito deste outro ou outros direitos, em conformidade aliás com os condicionalismos e as proibições constantes dos nºs 1 e 2 do artº 4º da citada Lei nº 97/88.

Assim sendo, quando a afixação de propaganda afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária, constituindo uma situação de perigosidade para os cidadãos que eventualmente circulem nas vias onde esteja colocada, ou esteja colocada de forma a afectar a estética do lugar ou da paisagem encontrar-se-á em contravenção com a lei, preenchendo conseqüentemente as condições necessárias para ser ordenada a sua remoção

No entanto, no caso de inexistência de regulamento municipal sobre a matéria, o que parece ser o caso presente, não basta - e cite-se o comunicado emitido por esta Comissão a propósito desta matéria - *”a simples invocação dos conceitos e preceitos legais para impedir a afixação ou promover a remoção da propaganda; é também necessária a notificação dos interessados com a devida fundamentação legal e a indicação dos factos que suportam aqueles conceitos”*.

Observações:

Na sessão de 9.11.1993 (AL/93), a CNE considerou que o argumento alegado pela Câmara Municipal de Coruche que ditava que “o local em questão - Mercado Municipal - se caracteriza por uma profusão de elementos, linguagens arquitectónicas e espaços funcionais distintos, sendo estes factores, rodeados de grande movimentação de veículos e pessoas, pelo que a colocação de um elemento com as características formais apontadas, será uma sobrecarga visual que originaria uma descaracterização do espaço urbano afectando-o na sua vivência” é insuficiente para fundamentar a remoção de um cartaz de propaganda.

Na sessão de 23.11.1993 (AL/93), junto da Câmara Municipal de Braga, e na sessão de 4.07.1995, junto da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, a CNE frisou que a remoção de propaganda sem audição ou notificação dos interessados constitui uma violação ao disposto nos artigos 5º, nº2 e 6º, nº2 da Lei nº 97/88.

na Praça da República, na Avenida José Régio e na Rua 25 de Abril, afectam negativamente “a estética urbana”, “a qualidade urbanística, paisagística e ambiental” dos locais em causa e o “património arquitectónico”, constituem, nos casos em que se encontram nos postes de iluminação, “factor de perturbação da atenção dos condutores” e degradam intoleravelmente a “imagem da cidade”, ainda para mais em “época de veraneio e de importantes eventos públicos”;

c) Ainda segundo o mesmo despacho, os locais em que se encontram afixados tais meios de propaganda gráfica enquadram-se em zonas protegidas ao abrigo do Regulamento do Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara e outra legislação que fixou a zona especial de protecção da Igreja Matriz e Convento de Santa Clara, “imóveis classificados como monumentos nacionais”;

d) Notificada para o efeito, a CMVC enviou cópia do referido regulamento municipal, do qual resulta inequivocamente estarem integrados em zona antiga ou constituírem monumentos nacionais, entre outros edifícios e locais, a Praça da República, a Igreja Matriz e o Convento de Santa Clara.

2. Matéria de Direito:

As questões objecto da exposição da CMVC serão objecto de análise separada, em consonância com vários pareceres e deliberações que a CNE tem emitido sobre a propaganda gráfica.

2.1 - A competência da CNE

(...)

2.2 - Questão de fundo

A actividade de propaganda político-partidária, seja qual for o meio utilizado, pode ser desenvolvida livremente fora ou dentro dos períodos eleitorais, com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei. Decorrendo do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, o princípio constitucional da liberdade de acção e propaganda (cfr. artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da CRP) não está limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável e vincula as entidades públicas e privadas, só podendo sofrer restrições, necessariamente por via de lei geral e abstracta e sem efeito retroactivo, nos casos expressamente previstos na Constituição e “devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos” (artigo 18º da CRP).

A liberdade de propaganda política, tenha ou não cariz eleitoral ou de apelo ao voto, vigora, pois, tanto durante a campanha eleitoral como fora dela e os órgãos executivos autárquicos carecem de competência para regulamentar o exercício da liberdade de propaganda, não podendo, fora dos casos previstos na lei, mandar retirar cartazes, pendões ou outro material de propaganda gráfica, assim como, concomi-

tantemente, as autoridades policiais se devem abster de impedir o exercício dessa actividade política, no desenvolvimento de direitos fundamentais dos cidadãos.

A afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre e não carece de licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas competentes (artigos 1º, nº 1, 3º, nº 1, ambos *a contrario*, e 4º, nº 1, proémio, da Lei nº 97/88 e 66º, nº 3, da Lei nº 14/79, de 16 de Maio), sob pena de se estar a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um intolerável acto prévio e casuístico de licenciamento que, exactamente por ser arbitrário, pode conduzir a discriminações e situações de desigualdade das forças políticas no desenvolvimento de acções de propaganda gráfica.

Em suma, os executivos autárquicos podem não consentir e, por isso, limitar a afixação de propaganda apenas, mediante fundamentação concreta, nos casos expressamente previstos na lei e porventura desenvolvidos em regulamentos ou posturas municipais, mas nunca, fora desses casos, impedir, proibir, rasgar, destruir, inutilizar ou remover propaganda político-eleitoral afixada ou colocada em locais públicos ou particulares.

As excepções à liberdade de propaganda, determinando a proibição de afixação em certos locais ou a observância de regras de protecção do ambiente, do património arquitectónico, urbanístico ou paisagístico e da segurança de pessoas e bens, estão expressa e taxativamente previstas no nº 2 do artigo 4º da Lei nº 97/88, não bastando invocar vagamente, sem fundamentação concreta, que determinado meio de propaganda eleitoral em dado local prejudica a perspectiva panorâmica ou a beleza ou afecta a estética ou o ambiente da zona.

Para legitimar a remoção de meios de propaganda gráfica, é necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos genéricos previstos na lei. E mesmo neste caso não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais classificados ou proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas (artigos 5º, nº 2, e 6º, nº 2, da referida Lei nº 97/88).

Ora, admitindo que todos os locais onde se encontram os pendões se encontram em zonas históricas protegidas por regulamentos municipais e legislação especial, é de concluir desde logo pela justeza e legalidade da decisão camarária de mandar retirar os pendões colocados, devendo depois a CMVC seguir o mesmo critério e impedir a colocação ou mandar remover quaisquer outros meios de propaganda político-eleitoral seja de que força partidária forem, em obediência, nomeadamente, aos princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante aquelas (cfr., entre outros, os artigos 13º e 266º da CRP, 5º, nº 2, alíneas b) e d), da referida Lei nº 71/78 e 56º e 57º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio). No caso, aliás, de os imóveis afectados estarem classificados como monumentos nacionais ou se situarem em zonas históricas como tal oficialmente

declaradas, a colocação dos pendões configuraria a não observância não já de uma mera limitação mas, sim, da proibição absoluta constante do nº 2 do artigo 4º da Lei nº 97/88.

Mesmo na hipótese de essas zonas e imóveis não poderem, por absurdo, ser consideradas como, respectivamente, históricas e monumentos nacionais, a fundamentação expendida no despacho que determinou a retirada dos pendões, a serem verdadeiras as circunstâncias relatadas, afigura-se-nos, em todo o caso, suficiente, uma vez que avança com factos concretos que, a nosso ver, concretizam minimamente as exigências genéricas do nº 1 do artigo 4º da Lei nº 97/88, contrariando, aliás, a habitual, estafada e cómoda tendência dos órgãos executivos camarários para, a título de justificação da acção de remoção, se limitarem a alegar, sem mais, os habituais conceitos vagos previstos no aludido preceito legal. Não nos repugna, por exemplo, a remoção de pendões por alegadamente estarem colocados em postes de iluminação a par de sinais de trânsito, porque objectivamente, desde que os objectos estejam muito juntos, esse facto é susceptível de distrair, confundir e perturbar a atenção dos condutores e, em consequência, provocar acidentes rodoviários.

Carecerão porventura os argumentos aduzidos de explicações adicionais que completem a fundamentação da decisão, mas parece-nos que no essencial a justificação dada é credível, aceitável e, como tal, suficiente.

Em síntese: sem prejuízo das considerações atrás exaradas, a CNE não tem de manifestar neste momento quaisquer reservas ou discordâncias à decisão camarária já tomada, ficando a aguardar eventual queixa contra a anunciada remoção dos pendões para, uma vez instruída aquela com todos os elementos de prova possíveis, se pronunciar, se for caso disso, então sim através de deliberação com força vinculativa e valor de acto administrativo definitivo e executório para efeitos de acatamento e susceptibilidade de impugnação contenciosa perante o tribunal competente.

Seja como for, sempre se dirá que a CMVC deve agir em conformidade com o regime legal vigente em matéria de afixação e inscrição de mensagens de propaganda, indicando os factos concretos em que baseie qualquer decisão no sentido de retirar meios de propaganda e ouvindo sempre, antes de concretizar tal decisão, as forças partidárias interessadas.

2.3 - Jurisprudência e doutrina

Para além da legislação aplicável, releva, nomeadamente, a seguinte jurisprudência e doutrina, toda ela orientada no sentido propugnado na presente informação:

- Acórdão do TC nº 74/84, de 11 de Setembro;
- Deliberação da CNE de 10 de Setembro de 1985;
- Deliberação da CNE de 17 de Setembro de 1985;
- Acórdão do TC nº 248/86, de 15 de Maio;
- Deliberação da CNE de 28 de Maio de 1987;
- Deliberação da CNE de 16 de Junho de 1987;

- Deliberação da CNE de 7 de Julho de 1987;
- Acórdão do TC n° 307/88, de 21 de Janeiro;
- Deliberação da CNE de 11 de Abril de 1989;
- Deliberação da CNE de 18 de Abril de 1989;
- Deliberação da CNE de 23 de Maio de 1989;
- Deliberação da CNE de 6 de Junho de 1989;
- Parecer n° 1/89 da PGR *in DR*, 2.ª Série, de 16 de Junho de 1989.

ASSUNTO: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (*pendões*)

Continuação da apreciação dos factos tema da deliberação anterior

Sessão de 12.09.1995 - AR/95

Deliberação:

Foi apresentado pela Câmara Municipal de Vila do Conde, por officio de 7 de Setembro, o pedido de reapreciação da deliberação da Comissão Nacional de Eleições de 5 de Setembro do corrente ano, acompanhada dos documentos referentes ao recurso que interpõe para o Tribunal Constitucional.

Primeiro: A Comissão faz constar que efectivamente no dia 7 de Setembro foi começado a transmitir um fax com a interposição desse recurso, que foi interrompido por falta de papel no aparelho de telecópia da CNE.

Segundo: Submetido à consideração da Comissão o pedido de reapreciação da anterior deliberação, foi decidido, com os votos favoráveis dos Senhores Doutores Orlando Bastos Vilela, Rita Marques Guedes, Luís Cardoso, Ana Serrano e João Azevedo de Oliveira e o voto contra do Senhor Doutor Olindo de Figueiredo, manter a deliberação, porquanto:

O artigo 4º da Lei n° 97/88 de 17 de Agosto, proíbe a propaganda, para além de outros casos que não interessa aqui considerar em locais que prejudiquem a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais (n° 1, alínea b) e em monumentos e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística (n° 2).

Transparece do processo que foram instalados pendões em postes de iluminação eléctrica em três ruas.

Não pode ser considerado que o fossem em centro histórico, porque em Vila do Conde ele não existe “como tal declarado ao abrigo da

competente regulamentação urbanística”, conforme informação do IPPAR.

Não pode ser considerado que o tenham sido em monumentos, apesar de os locais estarem abrangidas pelas zonas de protecção de imóveis assim classificados pela Lei n.º 13/85, de 6 de Junho.

Esta lei descreve, no seu artigo 8.º, o “monumento”, distinguindo-o do “conjunto” e do “sítio”, o que tudo constitui o imóvel que poderá ser protegido nos termos do artigo 23.º dessa mesma lei.

Ora, a citada Lei n.º 97/88 refere somente o monumento, distinguindo-o, no seu n.º 2, dos locais que afectam a sua beleza ou enquadramento.

Também se entende que a colocação desses pendões não viola a artigo 4.º n.º 1, alínea b), da referida Lei n.º 97/88, precisamente porque, como se pode ver pelas fotografias juntas, a colocação de pendões em postes de iluminação em ruas não interfere com a enquadramento.

Alias, como acontece em vários locais conhecidos, nomeadamente em Lisboa junto do Mosteiro dos Jerónimos ou da Basílica da Estrela.

Relatório:

a) Efectuadas todas as diligências que se entenderam adequadas, designadamente oficiando-se ao IPPAR para saber da existência legal ou não do centro histórico de Vila do Conde, a Comissão Nacional de Eleições (CNE) deliberou, na sua reunião plenária de 5 de Setembro de 1995, mandar repor os meios de propaganda retirados, tendo em conta que, não existindo oficialmente, conforme informação prestada por aquele organismo, qualquer centro histórico na cidade, a remoção camarária carecia de fundamento e era, pois, ilegal;

b) Inconformada com a referida deliberação da CNE, a Câmara Municipal de Vila do Conde (CMVC) solicitou, por ofício de 7 de Setembro, a reapreciação da questão, considerando, em síntese, que, mesmo não atendendo à existência legal do centro histórico, os locais onde se encontrava a propaganda eleitoral removida inseriam-se em zonas de protecção de monumentos nacionais;

c) Da mesma deliberação da CNE interpôs a CMVC recurso para o TC, à luz de cuja fundamentação será elaborado o presente parecer.

2. Matéria de facto:

Dando-se por reproduzidas as considerações jurídicas do parecer aprovado na reunião plenária da CNE que teve lugar em 26 de Julho, dir-se-á ainda o seguinte:

2.1 - Quanto à competência da CNE na matéria em apreço
(...)

2.2 - Quanto à falta de fundamentação da deliberação impugnada

Decorre, designadamente, dos artigos 124º e 125º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, que a fundamentação do acto tem de ser expressa, mas não necessariamente prolixa ou exaustiva, bastando que seja suficiente: pelo contrário, pode - e deve - ser sucinta.

Ora, a deliberação impugnada está suficientemente fundamentada, indicando expressamente que se baseia na circunstância indesmentível, confirmada no ofício remetido pelo IPPAR e junto aos autos, de não existir em Vila do Conde qualquer centro histórico oficialmente reconhecido como tal ao abrigo da legislação aplicável.

Tal deliberação surge, aliás, na sequência de uma outra - a de 26 de Julho - originada num pedido da CMVC a respeito da anunciada decisão de mandar retirar meios de propaganda gráfica cuja colocação se reputava de ilegal, quando, portanto, ainda não existia queixa formal de qualquer força partidária. Seja como for, o parecer então emitido sobre a questão - que, uma vez aprovado pela CNE, faz parte integrante do respectivo acto para efeitos de fundamentação - completa a justificação resumida da deliberação posteriormente tomada após a apresentação da queixa dos autos.

E não se pretenda, a propósito do invocado vício da falta de fundamentação, encontrar qualquer contradição entre a deliberação impugnada e a primeira que aprovou o referido parecer. O parecer foi concludente quanto à impossibilidade absoluta de afixar propaganda gráfica em centros e zonas históricas como tal oficialmente declarados (o que se mantém), mas, fora desses casos de proibição absoluta, não podia o mesmo parecer ser conclusivo, já que ao tempo da sua elaboração a remoção dos pendões, apesar de anunciada, ainda não se havia concretizado e não havia, pois, possibilidade de aferir com segurança se existiam factos concretos que permitissem a retirada da propaganda com fundamento no preenchimento das cláusulas do nº 1 do artigo 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

Daí que, nesse particular, por não existirem ainda elementos concretos para abordar a questão, a redacção do parecer tenha sido cautelosa, como se impunha, nos termos que se transcrevem:

“Mesmo na hipótese de essas zonas e imóveis não poderem, por absurdo, ser consideradas como, respectivamente, históricas e monumentos nacionais, a fundamentação expendida no despacho que determinou a retirada dos pendões, a serem verdadeiras as circunstâncias relatadas, afigura-se-nos, em todo o caso, suficiente.”

Sublinhe-se a expressão do parecer: “a serem verdadeiras as circunstâncias relatadas”, o que pressupõe uma maior explicitação e concretização das circunstâncias que preencherão os conceitos, entre outros, de “obstrução de perspectivas panorâmicas” e afectação da “estética” ou do “ambiente”. Para legitimar a remoção de meios de propaganda gráfica, é necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos genéricos previstos no nº 1 do referido preceito legal.

Por isso, o mencionado parecer rematou:

“Carecerão porventura os argumentos aduzidos de explicações adicionais que completem a fundamentação da decisão, mas parece-nos que no essencial a justificação dada é credível, aceitável e, como tal, suficiente.”

É de sublinhar a expressão “parece-nos”, que mais não significa, lida no seu contexto temporal, do que: por ora, os factos avançados indiciam fundamentos concretos para permitir a remoção da propaganda, mas tais elementos, por serem ainda insuficientes, terão de ser posteriormente complementados, alicerçados e, acima de tudo, provados, pois caso contrário não haverá motivos concretos para remover propaganda cuja colocação é, em regra, livre.

Declarações de voto:

Votou vencido a deliberação o Senhor Doutor Olindo de Figueiredo, nos termos da declaração que segue:

“Estando em causa a colocação de pendões de propaganda em ruas e praças - essencialmente, a Praça da República, a Avenida José Régio e a Rua 25 de Abril - inseridas no perímetro do Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara, haveria que averiguar, desde logo, se este existia legal e oficialmente como centro histórico.

Apurou-se através do IPPAR (o organismo com competência para “homologar” e reconhecer oficialmente os centros históricos) que o aludido núcleo antigo não tinha existência legal, tendo-se seguido a orientação, agora reiterada e sufragada, de não o considerar como tal, na sua dimensão geográfica, para os efeitos da parte final do n.º 2 do artigo 4.º da referida Lei n.º 97/88, onde se emprega a expressão “centros históricos como tal declarados” (leia-se pelo IPPAR) “ao abrigo da competente regulamentação urbanística” (leia-se Regulamento do Núcleo Antigo de Vila do Conde e Azurara, junto aos autos).

Sucedem, porém, que os pendões em causa foram colocados em ruas e praças (acima referidas) incluídas nos perímetros não já de um pretenso centro histórico, que, como se viu, não existe legalmente, mas das próprias zonas de protecção da Igreja Matriz de Vila do Conde e do Convento de Santa Clara, definidas e delineadas em portarias insertas na 2.ª Série do então *Diário do Governo*, respectivamente no n.º 26, de 1 de Fevereiro de 1960, e no n.º 145, de 23 de Junho do mesmo ano, ambos classificados como monumentos nacionais pelo Decreto de 16 de Junho de 1910.

Na planta que consta da segunda destas portarias é claramente referenciada a Praça da República, havendo que determinar se as restantes ruas em causa - Avenida José Régio e Rua 25 de Abril - estão igualmente integradas nos perímetros dessas zonas de protecção, uma vez que as plantas dos locais reproduzidas naqueles diplomas são omissas (com excepção da já referida Praça da República) quanto aos nomes de ruas e praças. Do confronto da planta fornecida, em anexo ao regulamento camarário, pela CMVC com os *croquis* das portarias parece resultar - o que se admitirá até prova

ASSUNTO: Protesto de conjunto de cidadãos de Coimbra contra afixação de cartazes de propaganda em árvores daquela Cidade

Eleição legislativa
Princípio da liberdade de propaganda eleitoral
Defesa e protecção do ambiente
Remoção de propaganda pelas câmaras municipais

Sessão de 15.09.1995 - AR/95

Deliberação:

1. Não é permitida a afixação de meios de propaganda eleitoral pregados ou agrafados em árvores ou de molde a danificá-las.
2. Às câmaras municipais compete mandar remover, mediante despacho fundamentado, material de propaganda colocado em contravenção do disposto na lei sobre a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, mas sempre com prévia audição ou notificação das forças partidárias envolvidas (artigos 5º, nº2 e 6º nº2 da referida Lei nº 97/88, de 17 de Agosto).
3. Notificar os partidos políticos que têm cartazes ou pendões assim afixados para os retirarem ou substituírem a forma como os têm colocados, devendo a Câmara Municipal de Coimbra mandar remover o referido material de propaganda se aqueles o não fizerem voluntariamente.
4. Dar conhecimento à Câmara Municipal de Coimbra e aos restantes partidos do teor da presente deliberação.

Fundamentação:

1. Factos:

- a) Em requerimento dirigido ao Presidente da Câmara Municipal de Coimbra (com conhecimento ao presidente da respectiva assembleia municipal, ao governador civil, ao PS, ao PSD, ao PCP, ao CDS-PP e ainda à Agência Lusa) que deu entrada nos competentes serviços em 7 de Setembro do corrente ano, um conjunto de cidadãos (cerca de 200) protesta contra o facto de se estar a pregar cartazes de partidos políticos nas árvores, sem respeito, em suma, pelo ambiente e pela qualidade de vida;
- b) Na dita exposição, os cidadãos subscritores lançam um apelo à edilidade e a todas as forças políticas no sentido de “actuarem dentro de um alto padrão de civismo e de consciência ecológica”, não colocando “nem mais um prego nas árvores de Coimbra”, ou seja, não colocando nem mais um cartaz, através de pregos ou agrafos, em qualquer árvore da cidade;

c) A Comissão Política Distrital de Coimbra do Partido Social Democrata (PSD), aludindo à exposição dos cidadãos conimbricenses sobre o assunto, esclarece que os cartazes que estão a ser afixados, com pregos e agrafos, são de plástico e pertencem ao Partido Popular (CDS-PP) e ao Partido Socialista (PS);

d) A referida comissão política distrital do PSD submete o assunto à consideração da Comissão Nacional de Eleições (CNE), solicitando o esclarecimento jurídico sobre os limites e a forma de actuação das câmaras municipais em matéria de afixação e inscrição de propaganda.

2. Matéria de Direito:

Com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei, a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre e não carece de licenciamento prévio ou comunicação às autoridades administrativas competentes (artigos 1º, nº 1, 3º, nº 1, ambos *a contrario*, e 4º, nº 1, proémio, da Lei nº 97/88 e 66º, nº 3, da Lei nº 14/79, de 16 de Maio), sob pena de se estar a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um intolerável acto prévio e casuístico de licenciamento que, exactamente por ser arbitrário, pode conduzir a discriminações e situações de desigualdade das forças políticas no desenvolvimento de acções de propaganda gráfica.

A liberdade de acção e propaganda decorre, aliás, do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa, só podendo as restrições àquele princípio constitucional revestir a forma de lei.

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas no artigo 4º da Lei nº 97/88, não bastando, porém, invocar vagamente, no caso do nº 1 do referido preceito legal, os critérios a que deve obedecer o exercício das actividades de propaganda, dizendo-se apenas e sem fundamentação concreta que, por exemplo, determinado meio de propaganda político-eleitoral em dado local prejudica a perspectiva panorâmica ou a beleza ou afecta a estética ou o ambiente da zona. Para legitimar a remoção de meios de propaganda gráfica, é necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não respeita, em determinado local ou edifício, os requisitos genéricos da lei.

Um dos objectivos que a actividade de propaganda deve prosseguir consiste em não “afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem” (alínea a) do nº 1 do artigo 4º da Lei nº 97/88), nem “causar prejuízos a terceiros (alínea c) do mesmo preceito). Ora,

Sem prejuízo de um estudo técnico mais aprofundado sobre as consequências ecológicas das mutilações fruto dos golpes de pregos e agrafos nos tecidos de árvores e outras espécies vegetais, matéria que o signatário não domina, o caso *sub judice*, a serem verdadeiras as circunstâncias relatadas, configura, salvo melhor opinião, uma clara agressão ao ambiente, uma vez que a perfuração da casca das árvores, ainda que

razões de interesse público, e de ordem estética, cultural, ambiental, paisagística ou de segurança de pessoas e bens.

3. *In casu*, a localização do meio amovível naquele espaço e naquela posição pode pôr em causa a imagem de isenção e equidade inerente aos órgãos de administração da justiça, interesse público que deve ser protegido.

4. Nesse sentido quer o Tribunal Judicial de Vila Verde quer a Comissão Nacional de Eleições devem dar conhecimento da situação à Câmara Municipal respectiva para esta actuar, caso ainda o não tenha feito, conforme dispõe o artigo 6º nº 2 da Lei nº 97/88.

Fundamentação:

A) Questões de facto:

1. Por ofício de 24 de Abril de 1997 registado nestes serviços, onde deu entrada a 29 de Abril, sob o nº 210, o Exmo. Juiz de Direito do Tribunal Judicial da comarca de Vila Verde vem solicitar um parecer à Comissão Nacional de Eleições sobre a legalidade da afixação em frente da porta do tribunal de uma tarja de propaganda político-eleitoral, conforme fotografia junta em anexo.

2. Refere o Exmo. Juiz que a localização de propaganda eleitoral mesmo em frente da porta principal do tribunal, a uma distância de 8 metros do edifício, poderá induzir as pessoas que por lá passam, que tenham de se deslocar ao Tribunal ou às repartições públicas situadas no rés-do-chão do edifício, na ideia de que o Tribunal está conotado com a força partidária inscrita na tarja.

3. O pedido de parecer tem por finalidade habilitar o Tribunal a adoptar a solução mais adequada.

B) Fundamentação jurídica:

4. A questão central que é suscitada respeita, no essencial, ao exercício da actividade de propaganda político-eleitoral.

5. Dada a proximidade da realização do acto eleitoral para os órgãos das autarquias locais e o facto de as forças políticas já terem começado a dar os primeiros passos na luta pela corrida eleitoral, como são prova disso as notícias veiculadas diariamente pela imprensa, dever-se-á analisar o assunto em apreço, não só à luz dos princípios de direito eleitoral, como também no plano da afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em geral e fora dos períodos de campanha eleitoral.

6. A matéria em causa - a propaganda através de meios gráficos - é fundamentalmente tratada nos seguintes preceitos legais:

a) Artigos 1º a 11º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, quanto, em geral, à afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda (gráfica);

b) Artigos 47º, 48º, 49º e 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, relativo à eleição para os órgãos das autarquias locais.

Por não terem interesse imediato, dispensamo-nos de mencionar as concernentes normas das leis eleitorais para o Presidente da República, Assembleia da República e Assembleias Legislativas Regionais, as quais, em todo o caso, não dispõem de forma diferente sobre a matéria em discussão.

7. De acordo com as citadas disposições legais, a actividade de propaganda político-partidária pode ser desenvolvida livremente quer fora dos períodos eleitorais quer durante a campanha eleitoral, não podendo ser imposta, no decurso desta, “qualquer limitação à expressão de princípios políticos, económicos e sociais”.

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais (artigos 13º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição), como corolário do direito fundamental de “expressar e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio” e “reunir, pacificamente e sem armas, mesmo em lugares abertos ao público, sem necessidade de qualquer autorização” (artigos 37º e 45º da CRP). Tal princípio, não limitado aos períodos eleitorais, é directamente aplicável, vincula as entidades públicas e privadas e só pode sofrer restrições, necessariamente 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 18º da CRP).

Na verdade, a liberdade de expressão, de que a propaganda gráfica é uma manifestação, não constitui um direito ilimitado e incondicionado, podendo, pois, ceder quando colida com outros direitos constitucionalmente consagrados, como são os casos por exemplo dos direitos à imagem, ao bom nome e à reserva da intimidade da vida privada e familiar e a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (artigos 26º e 62º da CRP). Pode haver necessidade de conciliar o direito de livre expressão, limitando-o, com outros constitucionalmente protegidos. Não pode é o exercício daquele direito ser objecto de proibição absoluta e indiscriminada.

A Constituição não proíbe restrições aos direitos fundamentais, mas, como explica Gomes Canotilho (*in* “Direito Constitucional”, 3ª Edição, 1983), “todas as limitações de direitos fundamentais devem encontrar o seu fundamento na Constituição, motivo pelo qual deve haver particular cuidado na aceitação de limitações não escritas (*ungeschriebenen grundrechtsgrenzungen*).

Em face do texto constitucional, a limitação carece de autorização constitucional expressa (artº 18º, nº 2), não bastando, por exemplo, que a protecção de um bem superior da comunidade justifique, através de um simples critério de ponderação de interesses ou bens (*güterabwägung*), a limitação dos direitos fundamentais”.

8. A liberdade de propaganda, como manifestação do direito de expressão, vigora, pois, tanto durante os períodos de campanha eleitoral como fora deles. A diferença reside no grau de protecção do exercício da actividade de propaganda, que é mais intensa nos períodos eleitorais a ponto de a lei destinar às forças candidatas espaços e meios adicionais e lhes assegurar igualdade de tratamento.

ASSUNTO: Queixa apresentada pelo Partido Socialista contra a Câmara Municipal de Oeiras sobre remoção de propaganda

Eleição legislativa

Princípio da liberdade de propaganda eleitoral

Propaganda que causa prejuízos

Remoção de propaganda pelas câmaras municipais

Sessões de 15.09.1995 e 19.09.1995 - AR/95

Deliberação:

1 - Foi reiterado o teor da deliberação de 15 de Setembro, nomeadamente na parte em que diz:

“Aos partidos políticos assiste o direito, consagrado constitucionalmente, de desenvolver nas melhores condições o exercício das liberdades públicas.

Nesse sentido, a afixação de propaganda político/eleitoral é livre, não carecendo tal acção de licenciamento prévio por parte das autoridades administrativas;

Sempre que a propaganda político/eleitoral se encontrar colocada em situação de desrespeito dos condicionalismos e proibições constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88, deverão as câmaras municipais notificar, fundamentadamente, os partidos que tenham colocado propaganda nessas condições para procederem à sua remoção.

2 - No caso concreto não se afigura que a colocação dos pendões nos candeeiros cause maior prejuízo do que aquele que acontece nas restantes localidades do país, até por nem sequer vir alegado tratar-se de candeeiros pintados de fresco.

De resto, o próprio art.º 4.º n.º1 da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, admite que o exercício do direito constitucional de difusão de propaganda eleitoral possa causar alguns prejuízos na medida em que a alínea c) do atrás mencionado preceito apenas contempla o escopo de o exercício da actividade de propaganda “não cause prejuízos”.

3 - Assim, como essa propaganda foi retirada pela câmara sem ter notificado previamente os interessados entende-se que deve ser restituída para que eles, nos termos legais e nos locais permitidos, nomeadamente em candeeiros onde o prejuízo causado seja o normal que acontece nas mesmas circunstâncias por todo o país, a possam afixar.

4 - Proceder à notificação das partes interessadas para os devidos efeitos, através de meio expedito, sem prejuízo do envio de carta registada.

Relatório:

Matéria de facto:

O Presidente da Federação da Área Urbana de Lisboa do Partido Socialista veio solicitar o entendimento da Comissão Nacional de Eleições sobre o facto de o Se-

Para tanto, alegou os seguintes factos:

a) No Município de Marco de Canaveses o Partido Socialista colocou propaganda eleitoral em estruturas metálicas.

b) Posteriormente, foi notificado, via telecópia, pela Câmara Municipal de Marco de Canaveses de que “O *outdoor* que se encontrava colocado junto das estufas, na freguesia de Tuias, encontra-se já retirado, por ter sido objecto de queixa apresentada nesta Câmara, devendo, se assim, se entender, proceder ao seu levantamento nas Oficinas Gerais desta Câmara.”

c) Em 7.10.1997 aquela Concelhia do PS requereu à Câmara Municipal que informasse sobre os fundamentos da queixa apresentada que levou à retirada do *outdoor*.

d) A Câmara informou que os esclarecimentos já tinham sido feitos telefónica e verbalmente.

Notificada a Câmara Municipal de Marco de Canaveses para responder à queixa, veio esta dizer:

a) «O *outdoor*, colocado junto das estufas da freguesia de Tuias, foi retirado por ter sido apresentada queixa verbal nesta Câmara por um munícipe, alegando que a colocação do *outdoor* em causa tapava a visão do cartaz publicitário da sua Firma de produtos hortícolas, devidamente licenciado.»

Da competência da CNE:

(...)

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra a liberdade de propaganda como princípio que rege as campanhas das candidaturas. (Artigo 113º, nº3, al. a)

E assim é, porquanto a liberdade de propaganda é um corolário de um princípio reconhecidamente essencial num Estado Democrático : o da liberdade de expressão (Artigo 37º da C.R.P)

A Lei nº 97/88, de 17 de Agosto pretendeu regular a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, além das de publicidade.

As mensagens de propaganda, nomeadamente as de propaganda eleitoral, não estão sujeitas a qualquer acto de licenciamento ou autorização por parte das entidades administrativas. (Artºs 3º, 4º, 6º e 7º)

O que significa que o exercício da actividade de propaganda é livre, somente limitado pelos critérios e proibições constantes no Artigo 4º da mesma Lei.

Entre estes encontramos a regra que as candidaturas procurarão não causar prejuízos a terceiros (al. c), nº1, mesmo Artº4º).

Deparando a Câmara Municipal com cartazes cuja afixação viole o disposto no Artº 4º da referida Lei nº 97/88, deverá ouvir os interessados, podendo, de seguida, definir os prazos e condições de remoção dos meios de propaganda, devendo ainda fundamentar concretamente, expondo as razões de facto e de direito que legitimam a remoção.

2. Quanto às inscrições de propaganda nos contentores do lixo, a decisão da Câmara Municipal que determina a sua remoção não foi fundamentada com base na lei, segundo os critérios estabelecidos no nº1 da artigo 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, pelo que não parece haver indícios de que violam a lei, podendo, apenas, apelar para a não aposição de mensagens de propaganda nesse local enquanto considerada como um acto reprovável e censurável pela Câmara Municipal.

3. No entanto o CDS-PP terá de remover as inscrições de propaganda dos contentores de lixo, findo o processo eleitoral. Caso o não faça, tal remoção será efectivada pelos serviços públicos, mas os custos serão sempre suportados pela força partidária, conforme o disposto no artigo 9º da referida Lei nº 97/88.

Fundamentação:

O Presidente da Câmara Municipal de Murça veio solicitar o parecer da Comissão Nacional de Eleições sobre inscrições de propaganda eleitoral do CDS/PP na parede do Centro de Saúde, no Coreto, nos abrigos dos transportes escolares e em alguns dos contentores do lixo, juntando, para o efeito, 4 fotografias das inscrições em cada um dos locais referidos.

Os factos:

a) O ofício da Câmara Municipal que solicita a apreciação do caso concreto a esta Comissão, refere, ainda, que notificaram a Comissão Política da secção do CDS/PP de Murça “*para num prazo máximo de 10 (DEZ) dias, a contar da recepção da mesma, tomar as providências necessárias para procederem à limpeza dos lugares acima citados.*”

b) Na sequência daquele ofício, procedeu-se à notificação, via postal, do CDS/PP, em 29.10.1997, para, no prazo de 48 horas, se pronunciar sobre o assunto, não tendo, até ao presente momento, dado qualquer resposta.

c) Na mesma data enviou-se ofício, por fax e via postal, ao Presidente da Câmara para indicar quais os fundamentos legais subjacentes à notificação endereçada ao CDS/PP, para melhor análise do assunto em apreço.

d) Em resposta ao pedido da Comissão, o Presidente da Câmara, em 29.10.1997, enviou:

- cópia da notificação remetida ao CDS/PP, em que refere o seguinte: “*De acordo com a lei é expressamente proibida a afixação de cartazes e a pintura de propaganda em edifícios públicos, templos, monumentos, placas de sinalização de trânsito, etc.*”

- e ofício com explicações adicionais, no qual diz: “*Informo, ainda, que o fundamento legal subjacente à citada notificação tem como suporte os Artºs. 55º e 115º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro.*”

Salvo melhor opinião, dos lugares mencionados (...) julgo que, apenas, o Centro de Saúde esteja salvaguardado ao abrigo do disposto do citado Art. 55º. (sublinhado nosso)

Todavia (...) choca a qualquer cidadão verificar a aposição das siglas do aludido partido, ou de qualquer outro, em lugares completamente restaurados e pintados. No entanto, atendendo ao grafismo do próprio carimbo, é (...) ainda condenável a aposição do mesmo nos outros lugares também referenciados.

Não se pretende, de modo algum, impedir a propaganda eleitoral, desde que se respeitem determinadas normas, quer legais, quer cívicas.

É nesse contexto, que apelamos ao bom senso para que a Comissão Política da secção do CDS/PP seja responsabilizada, reparando um acto reprovável e censurável.”

e) Em esclarecimento prestado por telefone, no dia 29.10.1997, ao Gabinete Jurídico desta Comissão, o Presidente da Câmara Municipal diz que não tem garantia de que a referida força partidária tenha recebido a notificação da Câmara, dado que não foi registada nem enviada com aviso de recepção.

Questão prévia:

ver capítulo sobre competência da CNE

Questão de fundo:

1) Regime da afixação ou inscrição de mensagens de propaganda:

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda decorrente do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

Deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

Ou seja, a afixação ou inscrição 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, devendo a afixação ou inscrição respeitar os limites e proibições impostos pela lei ou disposições regulamentares decorrentes desta (artigo 1º, nº 1, interpretado *a contrario*, artigo 4º que diferencia os critérios de licenciamento da publicidade do exercício das actividades de propaganda e artigo 5º, todos da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto).

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas no artigo 4º da Lei nº 97/88.

À Assembleia Municipal incumbe proceder à regulamentação de tal matéria, nos termos do artigo 11º da Lei nº 97/88, contudo, não pode deixar de se recordar que esse poder regulamentar tem como limite o domínio reservado à lei, ou seja, só é permitido quando for de simples execução da referida lei.

Tais regulamentos, não podendo ser inovadores, devem limitar-se a desenvolver a lei e não podem restringir o exercício de um direito - o de livre expressão e manifestação - cuja regulamentação cabe à Assembleia da República.

Pode não consentir e, por isso, limitar a afixação e inscrição de propaganda, apenas mediante fundamentação concreta, nos casos expressamente previstos na lei (nº 1 do referido artigo 4º), mas nunca fora desses casos impedir, proibir, rasgar, destruir, inutilizar ou remover propaganda eleitoral afixada ou inscrita em locais públicos.

Não bastando, porém, invocar vagamente, no caso do nº 1 do referido preceito legal, os critérios a que deve obedecer o exercício das actividades de propaganda, dizendo-se apenas e sem fundamentação concreta que, por exemplo, determinado meio de propaganda político-eleitoral em dado local prejudica a perspectiva panorâmica ou a beleza ou afecta a estética ou o ambiente da zona.

Para legitimar a remoção de meios de propaganda, é necessário justificar e indicar concretamente as razões pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece, em determinado local ou edifício, aos requisitos da lei.

Em relação às proibições (artigo 4º, nº 2) parece evidente que as autoridades podem actuar no sentido de impedir, previamente, e adoptar as medidas que entendam convenientes para que não haja afixação ou inscrição de propaganda naqueles locais. Trata-se da protecção de zonas e prédios que pela sua dignidade política e estatuto constitucional ou pelo seu valor histórico e cultural devem ser preservadas da afixação ou inscrição de qualquer propaganda.

Sempre que ocorra afixação ou inscrição de mensagens de propaganda em violação de disposições legais, mesmo assim, não podem os órgãos executivos autárquicos mandar remover material de propaganda sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas (artigos 5º, nº2, e 6º, nº 2, da referida Lei).

Quando se trate de propriedade particular, só ao proprietário ou possuidor é legítima a remoção de propaganda afixada ou inscrita sem a sua autorização, não podendo as autoridades administrativas proibir a afixação ou inscrição de propaganda eleitoral em propriedade particular nem proceder à sua destruição.

2) Subsumindo o caso vertente às normas legais aplicáveis e à doutrina expendida, verifica-se que:

a) Quando haja afixação ou inscrição de propaganda em locais proibidos por lei para o efeito (os referidos no nº 2, do artº 4º, da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, e nº 3 do artº 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro), a Câmara Municipal pode intervir no sentido de impedir a afixação ou inscrição de propaganda naqueles locais e não permitir a violação da lei, notificando e ouvindo, sempre, a força partidária envolvida.

É o que se passa quanto à inscrição de propaganda do CDS-PP no Centro de Saúde, no Coreto e nos abrigos dos transportes escolares, porque se trata de edificações públicas, e como tal é proibida a pintura de propaganda eleitoral, conforme o preceituado no nº 2 do artº 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76.

Deliberação:

1. A Casa da Cultura é propriedade da Câmara Municipal de Estarreja, integrando o domínio privado desta autarquia.
2. Aquele edifício está sujeito, em tudo o que não for contrariado por disposições administrativas específicas, ao regime da propriedade particular.
3. O Partido Social Democrata parece ter afixado propaganda naquele edifício sem consentimento do proprietário ou possuidor do mesmo.
4. A violação destas regras, porém, não justifica, por falta de base legal, o levantamento de um auto de contra-ordenação.

Fundamentação:

O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Estarreja participou junto desta Comissão o seguinte:

- 1 - O PSD afixou na Casa da Cultura cerca de 10 cartazes de propaganda sobre a regionalização.
- 2 - A Casa da Cultura é propriedade da Câmara Municipal.
- 3 - A Casa da Cultura é dirigida administrativamente pelo Pelouro da Cultura daquela autarquia.

Fundamentação jurídica:

Questiona-se, face ao exposto, a legalidade da afixação descrita.

Dispõe a Lei Orgânica do Regime do Referendo (LORR - Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril):

Artigo 51º

Propaganda gráfica

1 - A afixação de cartazes não carece de autorização nem de comunicação às autoridades administrativas.

2 - Não é admitida a afixação de cartazes, nem a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, em templos e edifícios religiosos, em edifícios sede de órgãos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais ou onde vão funcionar assembleias de voto, nos sinais de trânsito ou nas placas de sinalização rodoviária e no interior de repartições ou edifícios públicos, salvo, quanto a estes, em instalações destinadas ao convívio dos funcionários e agentes.

3 - É proibida a afixação de cartazes nos centros históricos legalmente reconhecidos.

4 - Também não é admitida, em caso algum, a afixação de cartazes ou inscrições com colas ou tintas persistentes.

A situação em apreço dificilmente cai na previsão da norma *sede de órgão de autarquia local*. Na verdade, para que um edifício seja sede de uma qualquer pessoa pública é necessário que aí funcionem os seus serviços. Ora, da resposta da Câmara Municipal

deduz-se que o Pelouro da Cultura detém poderes sobre a Casa da Cultura, mas tem os seus serviços instalados em local diferente.

Poder-se-ia declarar como proibida a afixação de propaganda em edifícios públicos. Na verdade, se a lei proíbe a propaganda no interior, também desejará que no exterior daqueles edifícios seja mantida a neutralidade dos mesmos e a não confundibilidade com elementos de campanha. Porém, essa interpretação fugirá ao texto legal que é expresso na proibição *no interior...*

Uma última hipótese há a considerar: A Casa da Cultura integra o domínio privado da Câmara Municipal de Estarreja.

Ela não compõe o domínio público que vem definido na Constituição:

Artigo 84º
(Domínio público)

1. *Pertencem ao domínio público:*

a) *As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;*

b) *As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;*

c) *Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;*

d) *As estradas;*

e) *As linhas férreas nacionais;*

f) *Outros bens como tal classificados por lei.*

2. *A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas e o domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.*

Assim sendo a Casa da Cultura de Estarreja faz parte do domínio privado da Câmara Municipal daquela circunscrição territorial.

Ora, como ensina MARCELLO CAETANO (Manual de Direito Administrativo, vol. II, Almedina, Coimbra, 1990, pág. 961), “os bens do domínio privado não-de ser os que, ao menos em princípio, estão sujeitos a um regime de Direito privado e inseridos no comércio jurídico correspondente”. E, nos termos da lei civil (artigo 1304º do Código Civil, integrado no Título do Direito de propriedade) : “o domínio das coisas pertencentes ao Estado ou a quaisquer outras pessoas colectivas públicas está igualmente sujeito às disposições deste código em tudo o que não for especialmente regulado e não contrarie a natureza própria daquele domínio”.

Isto é, as coisas pertencentes ao domínio privado de uma pessoa colectiva pública submetem-se ao regime jurídico da propriedade particular.

A afixação ou inscrição de mensagens de propaganda nos lugares ou espaços de propriedade particular depende do consentimento do respectivo proprietário ou possuidor e deve respeitar as normas em vigor sobre protecção do património arquitec-

É que, por força da Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro (Lei da CNE) compete a este órgão assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante os processos eleitorais, que se iniciam com a publicação do decreto a marcar as eleições e finalizam com a realização do acto eleitoral.

No âmbito desta competência e para prossecução de tal fim cabe à Comissão disciplinar e fiscalizar o exercício das liberdades públicas onde se integra o direito de liberdade de expressão e dos meios utilizados.

Diga-se, a propósito, que existe um acervo considerável de deliberações da CNE sobre a matéria, com força vinculativa, as quais foram atempadamente comunicadas quer às forças políticas quer aos órgãos da administração eleitoral.

Tendo presente o leque das competências da CNE poderíamos à primeira vista abstermo-nos de emitir o nosso entendimento sobre o assunto *sub judice* porquanto ele se refere à afixação de propaganda política em período não eleitoral.

Repare-se no entanto que o período de ocupação e exposição dos *placards* do PCP irá abranger o período eleitoral, razão suficiente para levar o parecer por diante.

As questões de fundo colocadas pela Câmara Municipal de Guimarães, prendem-se a nosso ver com a resposta a dar a três quesitos que a seguir se enunciam:

A) Pode ou não um partido ou coligação utilizar espaço público para afixação da sua propaganda, reservando-o para si, por tempo determinado?

B) Em caso afirmativo, pode um partido ou coligação reservar ou ocupar esse espaço sequencialmente durante vários meses, incluindo o período de campanha eleitoral?

C) A autarquia ou a entidade administrativa competente pode ou não limitar o exercício daquele direito?

Como ponto prévio à análise dos quesitos enunciados parece-nos útil, em face de alguma confusão no texto do ofício da Câmara ao falar em “propaganda política” e “publicidade”, definir os seguintes conceitos. Assim, consideram-se:

*Mensagens de Publicidade - toda a divulgação que vise dirigir a atenção do público para um determinado bem ou serviço de natureza comercial com o fim de promover a sua aquisição;

*Mensagens de Propaganda - toda a divulgação de natureza ideológica, designadamente, a referente a entidades e organizações políticas, sociais, profissionais, religiosas, culturais, desportivas e recreativas;

*Propaganda Eleitoral - toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover as candidaturas, seja a actividade dos candidatos, dos partidos políticos, dos titulares dos seus órgãos ou seus agentes, de grupo de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, bem como a publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

Só estes dois últimos conceitos nos interessam na construção do parecer.

Quesito A:

O artigo 37º da Constituição da República Portuguesa, incluído no Título II sobre “Direitos, Liberdades e Garantias”, e que tem por epígrafe “Liberdade de Expressão e Informação”, reconhece dois direitos: o direito de expressão do pensamento e o direito de informação.

Quaisquer destes direitos têm uma dimensão positiva que se traduz no acesso aos meios de expressão e a meios para informar.

Se todos os cidadãos gozam de tais direitos, por maioria de razão podem e devem os mesmos serem exercidos pelos partidos políticos que constituem a forma “suprema” de organização e expressão da vontade popular.

Conforme resulta da letra do preceito não pode o exercício de tais liberdades estar sujeita a discriminações e impedimentos o que não significa que não haja limites.

Tanto assim é que a matéria da afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda veio a ser regulamentada pela Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, que, procurando equilibrar o direito de expressão com outros direitos tutelados constitucionalmente, tais como o direito à igualdade (artº 13º CRP), o direito de propriedade privada (artº 62º), a defesa e preservação do património e do ambiente (artº 66º e 78º), veio a fixar dois tipos de comandos: Limitativos e Proibitivos.

Os primeiros, constantes dos artºs 3º, nº2 e 4º, nº1 da referida Lei nº 97/88, estabelecem limites e restrições à propaganda, quais sejam entre outros, afixação em propriedade privada que ficará dependente do consentimento do proprietário, o respeito pelas normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico, o dever de assegurar a segurança das pessoas e das coisas bem como não prejudicar a circulação dos peões, etc...

Os segundos, enunciados no artº 4º, nº2 da citada lei, são os seguintes: Proibição de realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgão de soberania, de regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviárias, interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos, como tal classificados.

À parte as situações enquadradas nestes dois preceitos é livre a afixação de propaganda em meios amovíveis ou outros, que por esse facto não está sujeita a licenciamento prévio por parte das autoridades administrativas, a não ser que o meio utilizado para a afixação ou inscrição das mensagens de propaganda exija a execução de obras de construção civil (cfr. artº 5º).

Realce-se, por fim, que a liberdade de expressão e a utilização dos mais variados meios para a sua prossecução, pode ser exercida a todo o tempo, saindo ainda mais reforçada em períodos eleitorais.

O artº 116º da CRP ao enunciar os princípios gerais de direito eleitoral incluiu o da liberdade de propaganda, especialmente destinada ao esclarecimento e mobilização eleitorais, cujo exercício é garantido para todo o procedimento eleitoral, sem dicotomias

entre o comumente designado período de pré-campanha e o da campanha propriamente dita, havendo neste, naturalmente, regimes específicos acrescidos (tempo de antena, utilização igualitária de salas de espectáculo e recintos públicos, meios adicionais de colocação de propaganda postos à disposição das forças concorrentes pelas câmaras municipais e juntas de freguesia etc.).

Com base quer na Constituição quer na Lei nº 97//88 e tendo ainda em vista os regimes acrescidos nas diferentes leis eleitorais está respondido o primeiro quesito.

Um partido político ou coligação pode utilizar espaço público para afixação da sua propaganda, reservando-o, para si, pelo período de tempo adequado à transmissão das mensagens ou eventos, desde que o espaço escolhido não fira os limites fixados no nº2 do artigo 3º e no artigo 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

A utilização desse espaço não carece de comunicação ou licenciamento prévio às entidades administrativas com a ressalva atrás referida de não envolver quaisquer obras de construção civil.

Quesito B:

A resposta a este quesito estaria naturalmente facilitada se a Câmara Municipal de Guimarães, a exemplo de tantas outras, dispusesse do regulamento necessário à execução da Lei nº 97/88.

É que, por um lado os Regulamentos Municipais cometem às Câmaras Municipais a faculdade de indicarem, através de edital, a lista de espaços públicos disponíveis para a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda. Por outro lado os citados regulamentos fixam, regra geral, o período de duração da afixação ou inscrição dessas mesmas mensagens, para garantia de uma fruição equitativa dos espaços e lugares públicos por outros interessados.

Relativamente aos meios amovíveis é comum as Câmaras Municipais definirem as condições e prazos de remoção.

Acontece, porém, que não é esta a situação fáctica.

No caso em apreço um partido político pretende reservar e ocupar espaços públicos para afixação de propaganda política por um período de cerca de 10 meses, abrangendo uma parte desse período um processo eleitoral, designadamente, o processo autárquico.

O direito de liberdade de expressão e informação tem consagração constitucional e é exercido a todo o tempo (apenas com as restrições previstas na lei).

Na questão em concreto há que distinguir dois períodos. Um que vai até ao início da campanha eleitoral das próximas eleições autárquicas e outro durante esse período de campanha.

Quanto ao primeiro não existem restrições senão as previstas na lei.

Quanto ao segundo, a lei ordinária que regula a eleição para os órgãos autárquicos (bem como todas as leis eleitorais), obriga a que as entidades públicas e privadas proporcionem aos candidatos, partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores, igualdade de oportunidades e de tratamento para a livre expressão dos respectivos princípios

políticos, económicos e sociais (cfr. artº 47º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro), garantindo *a priori* iguais condições de acesso a meios de propaganda.

“O princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artº 13º da CRP). Trata-se de direitos fundamentais de igualdade que revestem a característica de direito subjectivo público e beneficiam, por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias (anotação ao artº 116º da CRP *in obra* já citada).

Pensamos ter aduzido os argumentos bastantes para responder ao segundo quesito.

Os partidos políticos e coligações podem utilizar espaço público para colocação e afixação da sua propaganda - na falta de regulamentação camarária - por determinado período de tempo e até ao início da campanha.

Durante o período da campanha eleitoral, a colocação e afixação de propaganda rege-se inequivocamente pelo princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas.

Quesito C:

Retomando o raciocínio exposto na resposta ao 1º quesito, refira-se uma vez mais que, sendo livre a afixação de propaganda política e observados os parâmetros legais, não está sujeita a comunicação ou licenciamento prévio.

Os limites da Lei nº 97/88 devem ser interpretados com rigor de forma a não esvaziar o conteúdo do direito de expressão e informação.

A afixação de propaganda em locais previamente escolhidos por uma força política e por um período de tempo considerado excessivo só pode ser limitada numa situação de conflito ou colisão de direitos.

Nesse sentido, o teor da comunicação feita à Câmara Municipal de Guimarães pelo departamento de propaganda do PCP/Braga não tem qualquer valor jurídico para esta, nem a vincula tão pouco.

A Câmara Municipal não poderá limitar o exercício desse direito a não ser que seja chamada a dirimir situações de conflito ou colisão de direitos, isto é, no caso do respectivo exercício colidir com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular.

É o que acontecerá, por exemplo, no caso da Câmara Municipal necessitar desses espaços para afixar cartazes e *placards* informativos e publicitários das muitas festas e romarias que se realizam no norte do país, nos meses de Verão, o que constitui facto público e notório.

É igualmente o que acontecerá, no período eleitoral, se os locais públicos tidos como próprios do ponto de vista urbanístico, ambiental e paisagístico para afixação de propaganda forem insuficientes face ao número de forças políticas concorrentes.

Em situações limite como as que exemplificámos deverá a Câmara notificar o(s) partido(s) em causa para remover(em) esses meios de propaganda e assegurar concomitantemente uma fruição equitativa para todos.

Fundamentação:

A Candidatura “Lisboa Cidade” colocou a esta Comissão (CNE) a questão sobre a legalidade da remoção de dois painéis de propaganda eleitoral a ela pertencentes e colocados, um na Rua Maria Pia e, outro na Avenida da República.

A Câmara Municipal de Lisboa (CML) foi ouvida sobre os factos denunciados.

Foram os seguintes os factos que resultaram como assentes:

a) Em 21 de Maio o Partido Social Democrata (PSD) comunicou à CML quais os locais onde pretendia afixar os seus *placards* de propaganda política.

b) Posteriormente, foi removido um desses painéis, localizado na Meia Laranja - Rua Maria Pia.

c) A remoção foi feita com os fundamentos de que “provoca alguns problemas de execução” da empreitada de “Remodelação da Meia Laranja” no âmbito do Plano de Acção do Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso.

d) No local do painel referido em b) foi colocado um outro pertencente à CML de aviso daquelas obras de “Remodelação da Meia Laranja”, com alusão ao FEDER, e ao seu financiamento.

e) Um outro painel, colocado na Av. da República, na praça de Entrecampos, foi ordenado, à Direcção do PSD, retirar.

f) A fundamentação da ordem de remoção deste painel consistiu na interferência deste no normal decorrer dos trabalhos da empreitada de ajardinamento da Av. República/Zona fronteira à Feira Popular”, assim como na necessidade de colocação do usual painel de divulgação da empreitada.

g) No local do painel referido em e) foi colocado ou outro pertencente à CML identificando a obra, o período da sua realização e com os dizeres: “*a criar bom ambiente*”.

Não ficou assente se:

I) os painéis são propriedade do partido ou de empresa autónoma,

II) foi a remoção dos painéis solicitada a esta empresa autónoma,

III) a remoção do *placard* colocado na Rua Maria Pia/Meia Laranja foi realizada pela CML ou pela empresa autónoma.

Questão Prévia:

ver capítulo sobre competência da CNE

Questão de Fundo:

“Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.”

Assim consagra a Constituição da República Portuguesa (CRP), no nº1 do Artº37º, a liberdade de expressão e informação, que se traduz, no âmbito de um processo eleitoral, na liberdade de propaganda política (Artº116º, nº3, a) CRP)

Os princípios constitucionais mencionados concretizam-se na livre utilização de meios destinados a divulgar e a promover as candidaturas.

Nesse sentido, veio a Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, ao regular a actividade de propaganda, estabelecer a liberdade de exercício desta, não a sujeitando a um acto de licenciamento por parte de qualquer entidade administrativa.

Não deixou, claro está, de equilibrar o direito de expressão com outros direitos tutelados constitucionalmente, tais como o direito à igualdade, o direito de propriedade privada, a defesa e preservação do património e do ambiente.

E, tendo por linha orientadora o respeito e equilíbrio entre os diversos direitos de consagração constitucional, criou comandos limitativos e proibitivos do exercício do direito de propaganda eleitoral. (Artº4º Lei nº 97/88)

No nº2 do artigo 4º deste diploma proíbe-se a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgão de soberania, sinais de trânsito, interior de repartições ou edifícios públicos, entre outros.

O nº1 do mesmo artigo estabelece critérios (por isso, limita) a que se deve submeter o exercício da actividade de propaganda eleitoral (Artº6º, nº1), quais sejam, o respeito pelas normas em vigor sobre a protecção do património arquitectónico e do meio urbanístico, ambiental e paisagístico, o dever de assegurar a segurança das pessoas e das coisas, não prejudicar a circulação de peões, nem causar prejuízos a terceiros.

As candidaturas devem, como facilmente se conclui, exercer o seu direito de propaganda eleitoral com respeito pelas proibições e limitações estabelecidas legalmente, não carecendo, para tal exercício, de licenciamento, excepto se a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda exigir a execução de obras de construção civil sujeitas a licença (cfr. Artº 5º).

Cumpre agora averiguar se uma candidatura pode colocar painéis de propaganda eleitoral no local onde decorrem trabalhos de empreitada.

Como atrás se frisou, o exercício da actividade de propaganda é livre, mas deve sempre respeitar as limitações e proibições legais, nomeadamente, não pode causar prejuízos a terceiros (al. c) do nº1 do Artº4º), o que importa o seguinte: podem ser afixadas mensagens de propaganda no local de uma obra, desde que não perturbem o normal andamento dos trabalhos de empreitada.

O desenrolar de uma obra é uma actividade que, por natureza, exige espaço de manobra, implica remexer terras, levantamento de construções, movimentos de máquinas e pessoal, carregamentos e descargas, cria detritos e sujidades, e que, por isso, obriga à remoção dos obstáculos ao seu desenvolvimento regular e ordenado.

Assim, se no local dos trabalhos há propaganda afixada, deverá a Câmara Municipal, ao ter conhecimento da situação, ouvir os interessados e, concluindo pelo impedimento do normal decorrer da obra, definir os prazos e condições de remoção dos meios utilizados, podendo, depois e na falta de remoção pela candidatura, retirar, ela mesma, as mensagens de propaganda (Artº6º e 7º Lei nº 97/88).

Há que trazer à colação outro importante elemento de interpretação, para bem compreender e analisar as questões em estudo: uma obra pública que tenha participação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tem de ser

publicitada pelo dono da obra, através de painéis com modelo próprio e referências indicativas do financiamento e da obra em causa (DR., II Série, 1/2/86, e Desp. n.º 156/90 publicado no DR., II Série, 17/11/90).

Esta obrigação de publicidade não existe para as outras obras públicas (Dec. Lei n.º 100/88, de 23 de Março - artigo 43.º, n.º4, interpretado *a contrario*).

Depois de examinar as normas constitucionais e legais sobre o regime de propaganda eleitoral, há que aplicá-las aos factos já definidos supra, tendo em conta que os factos que não ficaram assentes não prejudicam a análise da questão, nem impedem as necessárias conclusões.

Painel da Rua Maria Pia - Meia Laranja

Na empreitada da Rua Maria Pia - Meia Laranja foi retirada propaganda eleitoral da Candidatura “Lisboa Cidade”, com o fundamento que aí decorrem obras de “Remodelação da Meia Laranja”, e posteriormente no mesmo local foi afixado um painel da CML com referências à obra e ao financiamento do FEDER.

A colocação do referido painel da CML no espaço da obra significa necessariamente que nesse preciso local é possível a afixação de um cartaz sem pôr em causa o andamento normal dos trabalhos.

Estamos perante a concorrência entre o exercício de um direito e o cumprimento de um dever, e mostra-se imperioso determinar qual deverá prevalecer: a obrigação da CML de afixar um cartaz de publicidade do FEDER ou o direito da Candidatura de instalar propaganda eleitoral.

Face à descrita confluência, mostra-se necessário ponderar os interesses que cada acção visa atingir, a fim de proceder à resolução do conflito.

Entre os interesses públicos de divulgação da obra financiada com objectivos de fiscalização da mesma, e o interesse privado de divulgação da candidatura, devem ter prevalência os primeiros.

Deverá portanto triunfar o dever - que é de interesse e ordem pública - da CML de divulgar uma obra financiada pelo FEDER.

Até porque, integrada na realização e organização do conjunto da empreitada, não deixará de se subsumir ao preceituado na al. c) do n.º1 do Art.º4º da Lei n.º 97/88.

Do exposto resulta que à CML é possível, nos termos do Art.º4º, impedir a colocação de painéis de propaganda eleitoral em local onde irá realizar obras, por poderem causar prejuízos a essas obras, nada impedindo a posterior afixação do painel obrigatório de divulgação do financiamento do FEDER, no local da empreitada.

Painel da Avenida da República - Entrecampos

Na obra da Av. da República, a CML mandou remover um cartaz da Candidatura “Lisboa Cidade”, com o fundamento que no local onde este estava afixado iriam decorrer obras de ajardinamento, o que poria em causa o andar dos trabalhos, e, posteriormente, aí fixou um painel identificativo da obra, com slogan publicitário.

Do cartaz da Câmara em apreço depreende-se que a obra não é financiada pelo FEDER. Assim sendo, não há obrigatoriedade de divulgação das obras de ajardinamento que motivaram a remoção do painel da Candidatura “Lisboa Cidade”.

Aceitando-se, à partida, o direito da CML de publicitar as obras que realiza, como meio de informação dos cidadãos, não pode, no entanto, o exercício desse direito ser incompatível com a deliberação de remoção anteriormente tomada pela mesma edilidade.

Se, como bem fundamentou a CML, o cartaz de propaganda eleitoral prejudicava os trabalhos de empreitada, o mesmo irá acontecer a um cartaz publicitário da Câmara colocado no mesmo local e de cariz facultativo.

Declaração de voto:

Votei favoravelmente a decisão entendendo, contudo, que é legítimo que as câmaras municipais anunciem no local, de forma objectiva e anódina, a realização de obras municipais enquanto elas decorrem e por um período imediatamente antecedente, que não deve exceder um limite razoável. (Senhor Doutor Jorge Miguéis, secundada pelo Senhor Doutor Orlando Bastos Vilela)

Observações:

A CNE decidiu no sentido da presente deliberação na sessão de 28.09.1993 (AL/93) respeitante a factos ocorridos em Vila Nova de Famalicão.

REMOÇÃO DE PROPAGANDA POR OUTRAS ENTIDADES

ASSUNTO: Queixa da Coligação Democrática Unitária contra a Junta Autónoma de Estradas relativa a afixação de propaganda política ao longo das redes rodoviárias

Eleição legislativa

Princípio da liberdade de propaganda eleitoral

Limites do princípio em causa

Perturbação da segurança rodoviária

Remoção de propaganda pela Junta Autónoma das Estradas

Sessão de 26.07.1995 - AR/95

Deliberação:

1. Aos partidos políticos assiste o direito, consagrado constitucionalmente, de desenvolver nas melhores condições o exercício das liberdades

des públicas. Nesse sentido, a afixação de propaganda político/eleitoral é livre, não carecendo tal acção de licenciamento prévio por parte das autoridades administrativas;

2. A necessidade de obtenção de licença prévia apenas se verifica quando a referida afixação exigir obras de construção civil, ou se tratar de publicidade comercial, o que não é o caso;

3. Sempre que a propaganda político/eleitoral se encontrar colocada em situação susceptível de causar perigo na circulação rodoviária e concomitante segurança de pessoas e bens, deverão ser notificados os partidos respectivos para procederem à remoção da mesma, por desrespeito dos condicionalismos e proibições constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88;

4. Nas áreas de jurisdição da Junta Autónoma das Estradas, e quando se verificar existir perigo para a circulação rodoviária, segundo critério uniforme não dependente do entendimento individualizado de cada direcção regional, deverá aquela entidade notificar, fundamentadamente, os partidos que tenham colocado propaganda político/eleitoral nessas condições para procederem à respectiva remoção.

Fundamentação:

Estando a decorrer um processo eleitoral, impõe-se, à semelhança de processos anteriores, analisar a questão da afixação de propaganda político-eleitoral fora das localidades e concretamente ao longo de estradas, vias rápidas e auto-estradas.

A) Considerando que as questões de conflito se prendem nestes casos com o direito de liberdade de propaganda e segurança de circulação rodoviária, há que referir, em primeiro lugar, que se por um lado se trata de um direito fundamental, constitucionalmente previsto, por outro lado, não menos importante é o direito à segurança que impende sobre todos os cidadãos.

No que concerne à liberdade de propaganda nunca é demais repetir que se trata de um direito constitucionalmente consagrado, nos termos dos art.ºs 37.º e 116.º, n.º 3 alínea a) da CRP, pelo que a afixação de propaganda é livre a todo o tempo, não estando dependente de qualquer período eleitoral, devendo contudo respeitar as limitações legais constantes da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, designadamente as limitações do n.º1 do art.º4º e as proibições do n.º2 do mesmo artigo da citada lei, desde que devida e concretamente fundamentadas.

Quer isto dizer que a afixação de propaganda não carece de licenciamento prévio, por parte das autoridades administrativas, excepto quando o meio utilizado para a afixação exigir obras de construção civil (cfr. art.º 5.º Lei n.º 97/88).

De facto, o licenciamento previsto nesta lei é aplicável tão somente à publicidade comercial que se distingue da propaganda político/eleitoral por força da sua própria

natureza pois enquanto a primeira visa comercializar um bem ou serviço, a segunda visa promover projectos, ideias, etc., de cariz ideológico. Esta diferença está, aliás, bem patente no Código da Publicidade, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/95, de 17 de Janeiro que não considera a propaganda política como publicidade para efeitos daquele diploma.

Todavia, sempre que a liberdade de afixação de propaganda é confrontada com outros direitos como seja o da segurança das pessoas e das coisas, da circulação pedestre, rodoviária ou ferroviária, estará perante o dever de respeito deste outro direito, em conformidade aliás com os condicionalismos e as proibições constantes dos nºs 1 e 2 do artº 4º da citada Lei nº 97/88.

Assim sendo, sempre que a afixação de propaganda afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária, constituindo uma situação de perigosidade para os cidadãos que eventualmente circulem nas vias onde esteja colocada, encontrar-se-á em contravenção com a lei, preenchendo consequentemente as condições necessárias para ser ordenada a sua remoção.

B) Terá a Junta Autónoma das Estradas competência para notificar os partidos no sentido de procederem à remoção da propaganda que esteja em contravenção?

Sendo a JAE um serviço público dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, sujeito à tutela do Governo através do respectivo ministério e visando dotar o país de infra-estruturas rodoviárias, tem áreas de jurisdição legalmente definidas que em relação às estradas nacionais abrangem não só a zona de estrada como também a zona de protecção à estrada, constituída pelas faixas com servidão *non aedificandi* e pelas faixas de respeito.

Por outro lado, a zona da estrada nacional é constituída por terreno por ela ocupado, abrangendo a faixa de rodagem, as bermas e, quando existam, as valetas, passeios, banquetas ou taludes, pontes e viadutos nela incorporados e terrenos adquiridos por expropriação, ou a qualquer título, para alargamento da plataforma da estrada ou acessórios, tais como parques de estacionamento e miradouros.

A plataforma da estrada abrange a faixa de rodagem e as bermas, sendo a zona de protecção à estrada nacional constituída pelos terrenos limítrofes em relação aos quais se verificam:

A) Proibições (faixas designadamente com servidão *non aedificandi*);

B) Permissões condicionadas à aprovação, autorização ou licença da JAE (faixas de respeito). (cfr. Decretos-Lei nºs 184/78, 18 de Julho, 13/71, de 23 de Janeiro)

Definida a área de jurisdição da JAE, é de toda a oportunidade referir o preâmbulo do Decreto-Lei nº 13/94, de 15 de Janeiro, no qual se diz que com a publicação do Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo Decreto-Lei nº 380/85, de 26 de Setembro, “(...)foi significativamente modificada a estrutura da rede rodoviária, partilhando-se a responsabilidade pela sua exploração entre a JAE e os municípios, através de um progressivo processo de desclassificação, sendo, ainda profundamente alterada a classificação das rodovias e respectivas definição e nomenclatura.”

3. Sempre que a propaganda político/eleitoral se encontrar colocada em situação susceptível de causar perigo na circulação rodoviária e concomitante segurança de pessoas e bens, deverão ser notificados os partidos respectivos para procederem à remoção da mesma, por desrespeito dos condicionalismos e proibições constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88;

4. Nos casos em que os serviços da EDP, empresa responsável pela instalação, segurança e fornecimento da energia eléctrica, verificarem que os suportes contendo propaganda político/eleitoral estão colocados por forma a por em risco a segurança das pessoas e das coisas devem, segundo critério uniforme, não dependente do entendimento individualizado de cada direcção, notificar, fundamentadamente, os partidos que tenham colocado propaganda nessas condições para procederem à sua remoção.

Fundamentação:

Matéria de facto:

A Coligação Democrática Unitária apresentou queixa contra os serviços da EDP/Amadora com fundamento no facto da empresa R.D. Contreiras, por incumbência da EDP, andar a retirar pendões de propaganda política da CDU na Av. General Humberto Delgado na cidade da Amadora.

Notificada, veio a EDP informar que tal procedimento foi tomado em consequência da aplicação das normas de segurança previstas nos Decretos Regulamentares n.ºs 1/92, de 18 de Fevereiro e 90/84, de 26 de Dezembro, normas essas que têm baseado a não autorização de instalação de suportes publicitários, enumerando um conjunto de fundamentos, designadamente que *“os riscos de colisão de veículos e objectos de trânsito são agravados pelos suportes”*, que *“os regulamentos de segurança vedam o acesso aos apoios de pessoas estranhas ao distribuidor ou operador autorizado”*, que *“os suportes aumentam a resistência ao vento agravando, de modo imprevisível as respectivas solicitações, para os quais o apoio e a sua implantação no solo foram calculados”* e que *“tais suportes criam dificuldades acrescidas de acesso do pessoal da exploração às linhas, o qual é indispensável na sua conservação e urgente em caso de avaria”*.

Informou ainda a EDP que tinha mandado suspender a retirada de pendões, ficando a aguardar instruções.

Competindo à Comissão Nacional de Eleições apreciar esta matéria, cumpre referir que o exercício do direito de liberdade de propaganda encontra-se constitucionalmente consagrado, nos termos dos art.ºs 37.º e 116.º, n.º 3 alínea a) da CRP, pelo que a afixação de propaganda é livre a todo o tempo, devendo contudo respeitar as limitações legais constantes da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, designadamente as limitações do n.º1 do art.º4.º e as proibições do n.º2 do mesmo artigo da citada lei, desde que devida e concretamente fundamentadas.

ASSUNTO: Pedido de informação da Secretaria Regional de Habitação, Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Açores) relativa a afixação de propaganda política ao longo das redes rodoviárias regionais

Eleição legislativa regional
Princípio da liberdade de propaganda eleitoral
Remoção de propaganda pelo governo regional

Sessão de 9.07.1996 - ALR/96

Deliberação:

1. Aos partidos políticos assiste o direito, consagrado constitucionalmente, de desenvolver nas melhores condições o exercício das liberdades públicas. Nesse sentido, a afixação de propaganda político/eleitoral é livre, não carecendo tal acção de licenciamento prévio por parte das autoridades administrativas;

2. A necessidade de obtenção de licença prévia apenas se verifica quando a referida afixação exigir obras de construção civil, ou se tratar de publicidade comercial, o que não é o caso;

3. Sempre que a propaganda político/eleitoral se encontrar colocada em situação susceptível de causar perigo na circulação rodoviária e concomitante segurança de pessoas e bens, deverão ser notificados os partidos respectivos para procederem à remoção da mesma, por desrespeito dos condicionalismos e proibições constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88;

4. Nas áreas de jurisdição do Governo Regional, e quando se verificar existir perigo para a circulação rodoviária, segundo critério uniforme, deverá aquela entidade notificar, fundamentadamente, os partidos que tenham colocado propaganda político/eleitoral nessas condições para procederem à respectiva remoção.

5. Por se tratar de matéria atinente à eleição para as assembleias legislativas regionais, propõe-se que, caso a presente informação venha a merecer a aprovação do plenário da Comissão, seja da mesma dado conhecimento ao Governo Regional da Madeira pelo eventual interesse que o assunto possa ter para aquela região.

Fundamentação:

O Delegado da Ilha Terceira da Secretaria Regional de Habitação, Obras Públicas, Transportes e Comunicações veio solicitar à Comissão Nacional de Eleições informação sobre a legalidade da colocação de painéis por partidos políticos nas bermas de estradas regionais.

Aproximando-se o processo eleitoral para as Assembleias Legislativas Regionais, impõe-se, uma vez mais e à semelhança de processos anteriores, analisar a questão da afixação de propaganda político-eleitoral fora das localidades e concretamente ao longo das estradas regionais.

A) A questão colocada prende-se objectivamente com o conflito de interesses existente entre o direito de liberdade de propaganda e o da segurança de circulação rodoviária, devendo referir-se, em primeiro lugar, que se por um lado se trata de um direito fundamental, constitucionalmente previsto, por outro lado, não menos importante é o direito à segurança que impende sobre todos os cidadãos.

No que concerne à liberdade de propaganda nunca é demais repetir que se trata de um direito constitucionalmente consagrado, nos termos dos artºs 37º e 116º, nº 3 alínea a) da CRP, pelo que a afixação de propaganda é livre a todo o tempo, não estando dependente de qualquer período eleitoral, devendo contudo respeitar as limitações legais constantes da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, designadamente as limitações do nº1 do artº4º e as proibições do nº2 do mesmo artigo da citada lei, desde que devida e concretamente fundamentadas.

Quer isto dizer que a afixação de propaganda não carece de licenciamento prévio, por parte das autoridades administrativas, excepto quando o meio utilizado para a afixação exigir obras de construção civil (cfr. artº 5º Lei nº 97/88).

De facto, o licenciamento previsto nesta lei é aplicável tão somente à publicidade comercial que se distingue da propaganda político/eleitoral por força da sua própria natureza pois enquanto a primeira visa comercializar um bem ou serviço, a segunda visa promover projectos, ideias, etc., de cariz ideológico. Esta diferença está, aliás, bem patente no Código da Publicidade, alterado pelo Decreto-Lei nº 6/95, de 17 de Janeiro que não considera a propaganda política como publicidade para efeitos daquele diploma.

Todavia, sempre que a liberdade de afixação de propaganda é confrontada com outros direitos como seja o da segurança das pessoas e das coisas, da circulação pedestre, rodoviária ou ferroviária, estará perante o dever de respeito deste outro direito, em conformidade aliás com os condicionalismos e as proibições constantes dos nºs 1 e 2 do artº 4º da citada Lei nº 97/88.

Assim sendo, nos casos em que a afixação de propaganda afectar a segurança das pessoas ou das coisas, nomeadamente na circulação rodoviária, constituindo uma situação de perigosidade para os cidadãos que eventualmente circulem nas vias onde esteja colocada, encontrar-se-á em contravenção com a lei, preenchendo consequentemente as condições necessárias para ser ordenada a sua remoção.

B) Terá a Secretaria Regional de Habitação, Obras Públicas, Transportes e Comunicações competência para notificar os partidos no sentido de procederem à remoção da propaganda que esteja em contravenção?

O Estatuto das Vias de Comunicação Terrestre na Região Autónoma dos Açores encontra-se plasmado no Decreto Regional nº 26/94/A, de 30 de Novembro, que

Deliberação:

1. A CNE tem competência para decidir de forma vinculativa sobre questões referentes a afixação de propaganda eleitoral.
2. A afixação de propaganda eleitoral é livre.
3. O exercício da actividade de propaganda deve respeitar certos critérios, nomeadamente, não afectar a segurança das pessoas ou das coisas, e não provocar danos relevantes.
4. No que concerne a postes de iluminação pública, o encargo da sua manutenção cabe, na zona de Viana do Castelo, à EN, SA.E, por ser a empresa responsável pela segurança daqueles postes, à EN cabe aferir da falta de segurança ou possíveis danos que a afixação de propaganda nos postes possa gerar.
5. Tendo encontrado, como fundamentou, situações geradoras de perigo e dano, deveria ter procedido à notificação das candidaturas responsáveis pela afixação da propaganda, com a indicação concreta desses perigos ou danos, para que a força partidária removesse esses cartazes, sob pena de, não remediando a candidatura aqueles perigos, ser a EN, SA a proceder à remoção dos meios de propaganda, tudo segundo critério uniforme para todas as forças políticas.
6. Nada impede a afixação de outros meios de propaganda eleitoral insusceptíveis de atentar contra a insegurança de pessoas ou coisas.

Fundamentação:

A Direcção de Organização Regional de Viana do Castelo do Partido Comunista Português dirigiu à Comissão Nacional de Eleições queixa denunciando a remoção pela EN - Electricidade do Norte, SA., no dia 25.09.1997, de 70 pendões afixados em postes de iluminação pública em Viana do Castelo.

Notificada da queixa a EN,SA respondeu afirmando que os meios de propaganda eleitoral nem sempre são afixados de modo a evitar danos, designadamente na pintura e na estabilidade dos apoios, além de prontamente ter fornecido à CNE cópia dos Estatutos que regem aquela empresa.

Competência da CNE:

(...)

Natureza Jurídica da EN - Electricidade do Norte, AS:

Nos Estatutos da EN - Electricidade do Norte, SA pode ler-se no seu Artigo 1º:
“Por destaque do património EDP- Electricidade de Portugal, SA, nos termos do DL n.º 7/91, de 8 de Janeiro, e de harmonia com a deliberação da sua Assembleia Geral, tomada no dia 18 de

Agosto de 1994, conforme consta da respectiva acta, é constituída a sociedade anónima que adopta a firma EN - Electricidade do Norte, SA, e se rege pelos presentes estatutos e pela legislação geral ou especial que lhe for aplicável?”

A EN,SA é, portanto, resultado de uma cisão da EDP, SA, realizada nos termos do artº 8º e seguintes do Decreto-Lei nº 7/91. Como cinditária da EDP,SA e tendo como objecto social a “*distribuição e venda de energia eléctrica, nas áreas onde se encontra legalmente autorizada*” (artº 3º dos Estatutos) a EN,SA está sujeita, às normas legais e técnicas que incidem sobre a EDP.

No cumprimento do seu objecto social, a EN,SA é concessionária de serviços públicos principalmente camarários, mas também estatais. E o seu capital é detido totalmente pela EDP, da qual, 70% são capitais estatais.

Questão de fundo:

A questão colocada consiste, por um lado, na possibilidade ou não de afixação de propaganda eleitoral em postes de iluminação pública a cargo da EN,SA, e por outro, na forma e por quem é determinada essa possibilidade ou não.

A afixação de propaganda eleitoral é livre (artº 113, 2, a) CRP). Isto é, o exercício daquele direito não está sujeito a licenciamento por qualquer entidade administrativa. (cfr. Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, artigos 3º, 4º, 6º e 7º). Só é exigível autorização quando a colocação de propaganda seja feita em propriedade particular.

Porém, a situação concreta não se subsume a este regime legal.

A EN, SA é uma empresa de capitais maioritariamente públicos, e concessionária de serviços públicos e, por isso, é equiparado o seu regime ao próprio das entidades públicas como o Estado ou ao dos bens das autarquias locais.

A liberdade de propaganda não é, no entanto, absoluta. O exercício da actividade de propaganda eleitoral tem de ter em conta outros valores protegidos constitucionalmente. Assim, a afixação de propaganda tem de respeitar as proibições que constam do nº 2 do artº 4º da Lei nº 97/88 de 17 de Agosto. E tem ainda, o exercício daquela actividade, de reger-se pelos critérios enunciados no nº 1 do artº 4 da mesma Lei, nomeadamente, não pode pôr em causa a segurança das pessoas ou coisas (alínea d) do nº 1 do referido artigo).

Pelas características dos materiais utilizados na distribuição de energia eléctrica, a colocação de propaganda eleitoral, nos elementos condutores e outros, é susceptível de, em certas circunstâncias, pôr em causa a segurança de pessoas e de coisas.

Questiona-se, então, a quem cabe aferir da perigosidade da afixação de propaganda em postes de iluminação pública.

No Decreto Regulamentar 1/92, 18 Fevereiro, que aprova o Regulamento de Segurança de Linhas Eléctricas de Alta Tensão, encontramos que “*os serviços competentes poderão impor, de acordo com os preceitos deste Regulamento, a execução das modificações ou adaptações que se tornem necessárias para a segurança das pessoas ou das explorações*” (nº 3 artº 1º).

De acordo com aquele normativo legal parece poder inferir-se que cabe à empresa

Fundamentação:

O Mandatário Concelhio do Partido Socialista em S. Pedro do Sul apresentou queixa junto da Comissão Nacional de Eleições denunciando a remoção de propaganda eleitoral por parte da Junta de Freguesia de Santa Cruz da Trapa.

Factos Assentes:

Depois de ouvido o Secretário da Junta de Freguesia de Santa Cruz da Trapa podem considerar-se assentes os seguintes factos:

- a) No dia 25.11.1997, foi removido um cartaz da candidatura do Partido Socialista, colocado no jardim público do Calvário de Santa Cruz da Trapa.
- b) A remoção foi executada pelo Secretário da Junta de Freguesia, Senhor Armando Rodrigues Inácio, e outros dois funcionários da Junta de Freguesia.
- c) Junto da CNE, alegou o Senhor Secretário que a remoção foi ordenada pelo Senhor Presidente da Junta, por o cartaz ter sido colocado fora dos locais próprios indicados tanto pelo Presidente da Câmara de São Pedro do Sul como pelo Presidente da Junta de Freguesia de Santa Cruz da Trapa.

Da competência da CNE:

(...)

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra a liberdade de propaganda como princípio que rege as campanhas das candidaturas. (Artigo 113º, nº3, al. a)

E assim é, porquanto a liberdade de propaganda é um corolário de um princípio reconhecidamente essencial num Estado Democrático : o da liberdade de expressão (Artigo 37º da C.R.P.)

A Lei nº 97/88, de 17 de Agosto pretendeu regular a afixação e inscrição de mensagens de propaganda, além das de publicidade.

Sendo que por propaganda eleitoral entende-se toda a actividade que vise directa ou indirectamente promover as candidaturas aos actos eleitorais, as mensagens de propaganda, nomeadamente as de propaganda eleitoral, não requerem qualquer acto de licenciamento por parte das entidades administrativas. (Artºs 3º, 4º, 6º e 7º)

O que significa que o exercício da actividade de propaganda é livre, somente limitado pelos critérios e proibições constantes no Artigo 4º da mesma Lei.

Nos termos do artº 7º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, devem as Câmaras Municipais colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação de sua propaganda.

Também as Juntas de Freguesia devem estabelecer espaços especiais para a afixação de cartazes, fotografias, jornais murais e avisos (artº 55º do Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de Setembro).

Deliberação:

1. Nos termos do artº 2º do Decreto-Lei nº 406/74, de 29 de Agosto, o aviso para a utilização da Praça 25 de Abril de Santo Tirso podia ter sido feito com a antecedência mínima de 2 dias.

2. Consequentemente, quer o aviso feito em 16.09 quer o reiterado em 7.11 foram tempestivos.

3. Ao Presidente da Câmara Municipal, nos termos dos artigos 2º, 3º e 13º do Decreto-Lei nº 406/74, apenas compete autorizar a realização do comício e não a reserva do local para determinada força partidária.

4. Sucedendo que tempestivamente mais do que uma força partidária pretende utilizar o lugar público para o mesmo dia e hora, e estando-se em período eleitoral, recaindo o dia solicitado em plena campanha eleitoral, deverá o Senhor Presidente da Câmara repartir igualmente pelos concorrentes a utilização desse local, nos termos da alínea e) do artº 5º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

5. Conforme entendimento desta Comissão de 15.09.1995:

«Tendo-se suscitado dúvidas sobre o modo de atribuição dos referidos espaços pelas diferentes candidaturas, a Comissão Nacional de Eleições confirma o teor da deliberação tomada em 09.12.1982 que diz, “As autoridades devem promover o sorteio das salas de espectáculo entre candidaturas que pretendam a utilização do mesmo dia e hora, não revelando, nesta matéria a prioridade da entrada de pedidos”, e mais delibera que o sorteio terá aplicação às reuniões, comícios, manifestações ou desfiles em lugares públicos ou abertos ao público requeridos até três (lapso 10) antes da abertura da campanha eleitoral, nos termos do artigo 65º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio». (15.09.1995, Acta 163/VI).

6. Em consequência dado que existem dois pedidos de utilização para o mesmo dia e hora, deve o Senhor Presidente da Câmara procurar alcançar o acordo entre as forças em causa para utilização da Praça 25 de Abril.

7. Não sendo possível esse acordo, deverá proceder ao respectivo sorteio.

Observações:

Face a uma queixa do Partido Social Democrata, a CNE, na sessão de 11.12.1997 (AL/97), ao aperceber-se que o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Braga não desenvolveu as acções no sentido de negociar ou sortear pelas forças interessadas a utilização da Sala Teatro Circo de Braga, solicitou a intervenção nesse sentido ao Governador Civil competente.

CONTEÚDO DA PROPAGANDA

ASSUNTO: Queixa da Coligação Democrática Unitária sobre manifesto distribuído na Amadora pelo Partido Social Democrata que divulgava o sorteio de um automóvel

Eleição autárquica
Conteúdo da propaganda eleitoral
Artifício fraudulento

Sessão de 13.12.1989 - AL/89

Deliberação:

Pela Comissão Nacional de Eleições foi tomada a seguinte deliberação:

1. Mandar suspender de imediato a distribuição do manifesto, por violação do artº 128º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.
2. Enviar à Polícia Judiciária a competente queixa crime por tal facto se enquadrar numa situação de artifício fraudulento sobre o eleitor previsto e punido nos termos do já referido artº 128º do Decreto-Lei nº 701-B/76.

Fundamentação:

A Comissão Nacional de Eleições recebeu queixa do Gabinete Jurídico da Coligação Democrática Unitária de que o PPD/PSD estaria a distribuir um manifesto que, para além de conter propaganda ao primeiro candidato à Câmara Municipal da Amadora por aquele Partido, habilitaria, em caso de vitória do PSD, os cidadãos eleitores, a um sorteio de um automóvel, desde que estes fizessem prova de tinham exercido o direito de voto.

Juntou para efeito cópia do referido manifesto.

Da sua análise é possível verificar que este contém:

- a) Página 1, em destaque, “Este carro pode ser seu” “Sorteio 22.12.89” e um número para o sorteio.
- b) Página 2, as 10 razões para votar PSD.
- c) Página 3, uma fotografia do candidato.
- d) Página 4, as condições do concurso, sucintamente descritas, mas de que é possível retirar o seguinte:
 - a) Ficam habilitados todos os cidadãos eleitores, desde que provem ter votado (apesar de não ser claro, parece inferir-se que o concurso se circunscreve ao universo eleitoral do concelho de Amadora).

- b) O concurso fica dependente da Vitória do PSD na Amadora;
- c) Também a Páginas 4 se diz, “Vá Votar, Vote na Competência na Honestidade, no Dinamismo” “Vote na Vitória da Amadora - Vote PPD/PSD”.

Enquadramento legal:

Antes de entrarmos na matéria de facto importa invocar as principais normas jurídicas que balizam a propaganda eleitoral, durante o período da campanha, ou seja, os artºs 49º, 52º e 55º do Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro, e as normas constitucionais atinentes à liberdade de expressão e informação (artº 37º) e quanto às campanhas eleitorais o artº 116º nº 3 alínea a), estes da CRP.

Da conjugação das normas referenciadas, conclui-se que a liberdade de propaganda constitui um dos princípios fundamentais da campanha eleitoral (base da sua democraticidade e da veracidade do voto) que, no decurso desta, não pode ser imposto qualquer limite à livre expressão dos princípios políticos, económicos e sociais (artº 49º do citado diploma legal).

Daqui se poderia retirar que não seria possível atender à queixa apresentada pela CDU.

Enquadramento de facto:

Mas da análise, já esmiuçadamente descrita, do chamado “Manifesto” é possível, de igual modo, concluir o seguinte:

- 1 - O Partido Social Democrata dará um prémio (um automóvel), a quem vote na Amadora, desde que vote, no caso daquele partido sair vitorioso no concelho;
- 2 - Apela, no seguimento do anúncio do prémio, ao voto para a vitória do PPD/PSD.

A ideia subliminarmente indiciada é a de quem votar para a vitória do Partido Social Democrata, habilita-se a um sorteio de um automóvel. Diga-se que aquele partido não pretende violar nem viola o sigilo do voto. Não exige, nem poderia exigir prova de que o cidadão eleitor tenha votado ou apoiado este Partido.

Só que o artifício utilizado no texto pode induzir o eleitor em erro. É que só em caso de vitória do Partido Social Democrata, há sorteio. É preciso votar no PSD, para haver sorteio do automóvel. Note-se a título de registo as muitas chamadas que a Comissão Nacional de Eleições recebeu, entretanto, de cidadãos eleitores que pretendiam saber como fazer prova de voto e procurando esclarecer-se quanto ao âmbito e condições do concurso.

Independentemente do cumprimento de outras normas legais que enquadram o regime aplicável aos concursos, de que a Comissão Nacional de Eleições desconhece o cumprimento e que são irrelevantes, de momento, para a resolução do caso, importa verificar se o sorteio do Partido Social Democrata não constitui, afinal, um engano ou artifício fraudulento para induzir o eleitor a votar na sua lista de candidatos.

A conjugação das ideias por força do sorteio são claramente um artifício, aliás inteligente e ardiloso, para a propaganda da lista do Partido Social Democrata, com o objectivo de levar os eleitores a votarem para a vitória daquele Partido.

No entanto, não basta que haja um artifício para que a conduta do Partido Social Democrata caia no estipulado do artº 128º nº 1 do Decreto-Lei nº 701-B/76. É preciso que este artifício seja fraudulento. A Lei Eleitoral não impede a realização de sorteios. Esta é, aliás, uma das formas mais utilizadas pelos Partidos para obtenção de fundos para custear as despesas de campanha, essencialmente feita, realce-se, não através de distribuição profusa e gratuita de brindes ou talões de sorteio, mas pela venda de senhas, rifas ou cautelas. Só que neste caso a campanha é dirigida para o voto, destina-se ao eleitor da Amadora, pretende ganhar votos que contribuam para a vitória do Partido Social Democrata naquele concelho.

É isto que resulta da conjugação dos textos e frases do manifesto. Está-se assim a induzir em erro o eleitorado.

Acresce ainda que nos termos do artº 131º nº 1 do já citado diploma legal constitui crime de corrupção eleitoral a oferta, a promessa, ou concessão de qualquer coisa ou vantagem a um ou mais eleitores, por causa da eleição. A iniciativa do Partido Social Democrata vem além do mais originar, embora indirectamente, uma desigualdade relativa para as restantes forças políticas candidatas que, mantendo-se no rigor da lei, não vieram fazer promessas de ofertas e de bens (obtidos por sorteio ou por outra forma), justificando-se, por isso também, a ação da Comissão Nacional de Eleições.

Dois aspectos merecem uma referência final.

O primeiro: Não se faz qualquer referência ao conteúdo político do “Manifesto”, já que seria uma intromissão ilegítima e ilegal da Comissão Nacional de Eleições na propaganda eleitoral de um partido.

O segundo: não se considera que haja uma violação, como é invocada na queixa da Coligação Democrática Unitária, do limite das despesas fixado na lei. Não será demais salientar que a generalidade das iniciativas, públicas e notórias, dos partidos políticos envolvem disponibilidades financeiras muito superiores aos limites legais. A Comissão Nacional de Eleições, no entanto, só fiscalizará as contas que lhe forem apresentadas (artº 65º do Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro).

Observações:

Na sessão de 27.07.1993 (AL/93), a CNE, sobre concurso idêntico promovido em Sintra, vinhou que o facto de o cidadão se propor a votar com a mira de um proveito material é atentatório da própria dignidade do acto eleitoral.

Na sessão de 9.12.1993 (AL/93), a Comissão, ao apreciar um concurso cuja realização foi requerida ao Governador Civil de Faro, reiterou os argumentos do parecer em análise.

Em 21.10.1997 (AL/97), a CNE reiterou a susceptibilidade de um concurso com regras idênticas à do presente parecer traduzir o emprego de meio ilícito à promoção dessa candidatura, aconselhando o seu termo.

Em 17.02.1998 (AL/98), a CNE considerou que a discrepância entre o edital afixado - contendo a lista definitiva dos candidatos - e o programa de propaganda da “Lisboa Cidade”, freguesia do Coração de Jesus - que divulgava três nomes a mais - não constituía ilícito eleitoral.

ASSUNTO: Uso por parte de candidato de símbolo da vila da Batalha e da designação de presidente da câmara municipal como forma de propaganda política

Eleição autárquica
Conteúdo da propaganda eleitoral
Usurpação de títulos ou símbolos

Sessão de 09.09.1993 - AL/93

Deliberação:

Não entrando na questão da “ética política” na propaganda eleitoral que, salvo melhor opinião, não compete à CNE analisar e tomar posição, sou de parecer que o referido material de propaganda é uma manifestação do direito de livre expressão de ideias, com vista à próxima eleição autárquica, sem que, haja intenção de usurpação de qualquer título ou designação.

No entanto, a entidade competente para apreciar esta matéria é o tribunal, pelo que deve ser enviada cópia da queixa do CDS-PP e deste parecer ao Ministério Público para os efeitos tidos por convenientes, designadamente no sentido de se apurar se se verifica o ilícito criminal atrás analisado.

Fundamentação:

A Comissão Política Concelhia da Batalha do CDS - Partido Popular veio apresentar queixa contra o indigitado candidato do PSD à presidência da Câmara Municipal da Batalha nas próximas eleições autárquicas, de 12 de Dezembro, requerendo à Comissão Nacional de Eleições que ordene a retirada do “material de campanha” objecto da queixa.

Cumpré, pois, emitir parecer.

Como ponto prévio deverá colocar-se a questão da competência da Comissão Nacional de Eleições nesta matéria.

Nos termos do nº 5 da Lei nº71/78, de 27 de Dezembro, a competência da Comissão Nacional de Eleições exerce-se fundamentalmente durante o período formal da campanha eleitoral. Como forma de assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das várias candidaturas, tem a jurisprudência constitucional entendido estender essa competência ao chamado “período da pré-campanha”, o qual, embora sem definição legal, é normalmente tido como o que medeia entre a publicação do decreto a marcar o dia das eleições e, no caso das eleições autárquicas, o 12º dia anterior ao dia da eleição (início da campanha eleitoral). Ora, no caso em apreço, não

nos encontramos em nenhum destes períodos, não tendo, por isso, a Comissão qualquer competência para “ordenar a retirada de imediato dos panfletos e restante material de campanha”.

No entanto, e sempre que estão em causa formas directas e indirectas de propaganda eleitoral, a CNE tem sido chamada a emitir opinião, sem carácter vinculativo, mesmo fora daqueles períodos eleitorais.

O panfleto enviado e outro material afixado, designadamente cartazes, como foi anunciado na comunicação social, configuram sem qualquer margem para dúvida uma situação de propaganda política com vista às futuras eleições autárquicas.

Na sua queixa, o CDS-PP alega fundamentalmente a “utilização abusiva do símbolo da Vila da Batalha” e a apropriação da designação de “Presidente da Câmara da Batalha” por quem apenas é candidato.

O direito de propaganda política, enquanto manifestação do direito à liberdade de expressão e divulgação das ideias, está constitucionalmente consagrado e garantido na Constituição de 1976, devendo essas restrições limitar-se ao necessário à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Este princípio é reafirmado na lei ordinária - cfr. artº 49º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais- salvaguardando-se a eventual responsabilidade civil ou criminal dos autores do material de propaganda.

Assim, deveremos começar por ver se, no caso *sub judice*, se está em presença do crime tipificado no artº 295º do Código Penal, crime de abuso de designação, sinais ou uniformes, que se transcreve:

“1.Quem, ilegitimamente e com intenção de fazer crer que lhe pertencem, empregar ou usar designações, sinais, uniformes ou trajes próprios de função de serviço público, nacional ou estrangeiro, será punido com prisão até 6 meses ou multa até 50 dias.

2.A pena será de prisão até 1 ano ou multa até 100 dias se as designações, sinais ou uniformes ou trajes forem privativos de pessoas que exerçam autoridade pública”.

Relativamente ao uso do símbolo da Vila da Batalha, no caso o brasão de armas, rege a Lei nº 53/91, de 7 de Agosto, nos seus artigos 3º e 7º, sob as epígrafes, respectivamente, “Direito ao uso de símbolos” e “Uso do brasão de armas”, que se transcrevem:

“Artº 3º

1.Têm direito ao uso de símbolos heráldicos:

- a) As regiões administrativas;
- b) Os municípios;
- c) As freguesias;
- d) As cidades;
- e) As vilas;
- f) As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

2.(...)

Porque os factos descritos são susceptíveis de integrar o ilícito previsto no artº 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, será a presente queixa remetida ao Delegado do Procurador da República junto do Tribunal Judicial da Lourinhã, para os efeitos tidos por convenientes.

Fundamentação:

O Partido Social Democrata apresentou queixa à Comissão Nacional de Eleições contra o Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã, com os seguintes fundamentos:

a) “ O Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã, José Manuel Dias Custódio, e actual candidato do Partido Socialista à autarquia, promoveu a afixação de bandeirolas contendo uma referência ao cargo que actualmente exerce.

b) Tal conduta viola os princípios de neutralidade e imparcialidade, previstos no artº48º do DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Como elemento de prova foi apresentado um cartaz com material plastificado contendo a fotografia do candidato do Partido Socialista, o símbolo heráldico do Município da Lourinhã, o slogan “Presidente José Manuel Custódio; Nós já nos conhecemos”, e o símbolo do Partido Socialista.

Antes de proferir deliberação sobre a queixa em apreço deverá colocar-se, como ponto prévio, a questão da competência da CNE nesta matéria.

(...)

Enquadramento jurídico-legal:

O artigo 37º da CRP, incluído no seu título II sobre “Direitos, Liberdades e Garantias” consagra o direito de expressão e divulgação do pensamento, o que não invalida que as infracções cometidas no exercício desses direitos fiquem submetidas aos princípios gerais de direito criminal sendo a sua apreciação da competência dos tribunais judiciais.

Por outro lado, o dever de neutralidade e imparcialidade, previsto no artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, a que todas as entidades públicas estão especialmente obrigadas durante o decurso do processo eleitoral, tem como finalidade a manutenção do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas que constitui uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade (artº 13º da CRP). Trata-se de direitos fundamentais de igualdade que revestem a característica de direito subjectivo público e beneficiam por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias (anotação ao artº 116º da CRP in Constituição anotada, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 3ª edição, 1993).

Tanto assim é que a Constituição da República Portuguesa prevê ainda no seu artº 22º a responsabilidade civil das entidades públicas cujas acções ou omissões pratica-

ASSUNTO: Reclamação da Lista F, concorrente às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas pelo círculo eleitoral da Suíça

Eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas
Conteúdo da propaganda eleitoral
Fiscalização do conteúdo da propaganda

Sessão de 20.05.1997 - CCP/97

Deliberação:

À excepção do Senhor Doutor Telmo Correia que se absteve quanto ao juízo de censura emitido pela CNE sobre alguns dos termos utilizados pela lista F no seu comunicado, tais como “cadastrados”, “pulhas” e “certos canalhas”, a Comissão aprovou a informação elaborada sobre a reclamação acima mencionada, tendo deliberado manter o parecer oportunamente elaborado para o Exmo. Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, que obviamente, não visou influenciar o acto eleitoral

Fundamentação:

O primeiro proponente da lista F, designada “Os Emigrantes estão Primeiro” concorrente às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas, pelo círculo eleitoral da Suíça, veio reclamar junto da Comissão Nacional de Eleições contra o teor de um parecer elaborado por este órgão a solicitação do Ex.mo Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, parecer esse que ora se reproduz:

«...Face à documentação enviada por essa Secretaria de Estado, a Comissão Nacional de Eleições entende ser lastimável ver-se confrontada com o aparente baixo nível de um comunicado da Lista F às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas na Suíça, cujos termos ultrapassam tudo o que se pode esperar de um espírito de são convívio democrático que deveria nortear a actividade de candidaturas a um acto eleitoral.

Com efeito, dificilmente o ataque pessoal a candidatos pode ser considerado forma adulta e prestigiante numa luta que deveria assentar essencialmente na discussão de ideias.

É certo que os princípios básicos das campanhas eleitorais impõem a total liberdade de propaganda e de expressão e que as entidades públicas se devem abster de os limitar; não é menos certo, porém, que a lei eleitoral da A.R., no seu artigo 133º, admite a suspensão do direito de antena da candidatura que “... use expressões...que possam constituir crime de difamação ou injúria... ou incitamento ao ódio...” actualização que poderia, por analogia, ter cabimento neste caso, tendo em conta que propa-

ganda eleitoral se consubstancia na publicação de textos ou imagens que expressem ou reproduzam o conteúdo dessa actividade.

A CNE espera que os eleitores saibam, serenamente, participar na campanha eleitoral e escolher a lista que crêem melhor possa defender os seus interesses e representá-los no Conselho das Comunidades Portuguesas...»

Entende o requerente, nomeadamente, que:

- a forma precipitada como a CNE emitiu o seu parecer, em muito contribuiu para prejudicar a lista “F” durante o acto eleitoral;

- ao considerar de baixo nível o teor do comunicado da lista F, a CNE evidenciou falta de discernimento de análise porquanto o mesmo foi ajuizado por informações veiculadas apenas por uma das partes em causa, não tendo havido a preocupação de se inteirar das razões e do contexto em que o comunicado foi emitido e da veracidade das afirmações que comportava;

- errou a CNE porque as afirmações feitas no comunicado são verdadeiras, conforme prova junta, pelo que as conclusões precipitadas prejudicaram uma lista candidata;

- errou a CNE por ter constrangido os eleitores a não votarem na lista F conforme o demonstra a parte final do parecer, facto que foi exaustivamente explorado pelas listas “A” e “D”;

Por tudo isto, vem o requerente acusar a CNE de infracção do dispositivo legal aplicável, pelo que solicita um rápido esclarecimento, sob reserva de recurso aos órgãos de soberania apropriados.

Antes de mais cumpre informar que a Comissão Nacional de Eleições atempadamente veiculou quer ao Exmo Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas quer a todas as listas que a ela se dirigiram, qual o entendimento acerca do seu posicionamento perante o processo eleitoral relativo às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas, tendo a propósito deliberado que:

“Perante uma eleição cujo processo eleitoral decorre à luz de legislação específica e não existindo qualquer dispositivo legal que legitime a intervenção da Comissão Nacional de Eleições, parece falecer à CNE competência para intervir.”

“Todavia e considerando as suas responsabilidades de órgão independente da administração eleitoral, de âmbito nacional, a Comissão disponibilizou-se para, a título meramente consultivo, prestar os esclarecimentos que as entidades competentes lhe viessem a solicitar relativamente a questões jurídico-eleitorais “

E foi nesse âmbito que a Comissão, respondendo a uma solicitação, elaborou o parecer citado pelo requerente.

Quanto aos factos agora trazidos a lume, parece que os mesmos em nada contrariam o parecer da CNE, porque na verdade o mencionado comunicado da lista “F”, então afixado em espaço reservado pelo consulado de Portugal em Berna e no seu interior, para aposição de propaganda eleitoral das listas concorrentes, dificilmente pode ser entendido como peça de propaganda eleitoral à luz da definição que encontra

assento no artº 61º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), definição essa reiterada em artigos similares em toda as outras leis eleitorais e que diz:

“Entende-se por propaganda eleitoral toda a 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”

Naturalmente que se pode aduzir tratar-se de propaganda *a contrario*, isto é, não para promover mas para “despromover” uma ou mais candidaturas.

Pode até, ter cabimento na acção política um comunicado onde se dê público conhecimento do passado criminal de cidadãos que se perfilam para aceder a determinados cargos públicos.

Mas um comunicado que utiliza uma linguagem injuriosa e que faz imputações do género “certos canalhas” “cadastrados” e “pulhices” aos opositores, não é certamente um instrumento de propaganda eleitoral e traduz-se numa conduta que até, poderia ser alvo de procedimento criminal e das sanções previstas no artigo 133º nº I da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, aplicada supletivamente.

Acresce que os cidadãos identificados no mencionado comunicado, tenham ou não registo criminal, viram as suas candidaturas aceites.

Em democracia, as campanhas eleitorais devem decorrer sob égide dos princípios da maior liberdade e da maior responsabilidade. As eventuais ofensas pessoais ou a difusão de imputações tidas por difamatórias devem ser dirimidas em sede competente - os tribunais.

Acresce, ainda, que para além do pedido dirigido à CNE, o requerente denuncia na sua exposição a existência de irregularidades ocorridas quer no decurso do processo eleitoral quer no decurso da votação.

A presente informação não se debruça sobre as mesmas, não só porque os esclarecimentos a prestar do ponto de vista jurídico nada mais iriam acrescentar à fundamentação legal apresentada, como também já foi dado o devido encaminhamento para a entidade competente.

Nestes termos, a Comissão Nacional de Eleições mantém o parecer, oportunamente elaborado para o Exmo. Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, que, obviamente, não visou influenciar o acto eleitoral.

Observações:

A CNE, na sessão de 10.10.1997 (AL/97), aconselhou uma força partidária a retirar uma lápide de local publicamente visível e acessível na medida em que era ofensiva da honra e consideração de um candidato a essas eleições.

Fundamentação:

O Partido Socialista, a Junta de Freguesia de Odivelas e Maria Graça Cabral apresentaram queixa contra o Presidente da Câmara Municipal de Loures por violação do princípio da neutralidade e imparcialidade.

Os factos:

1) As queixas foram apresentadas pelos seguintes factos:

- O Presidente da Câmara Municipal de Loures, ao enviar aos eleitores da freguesia de Odivelas propaganda eleitoral por si subscrita, fez campanha eleitoral disfarçada, tentando, dessa forma, influenciar o voto na CDU para o acto eleitoral de 08.03.1998., violando, assim, o princípio da neutralidade e imparcialidade.

- no entender do PS foi, também, posto em causa o termo e o âmbito da campanha eleitoral determinados pelos artigos 44º e 46º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Os queixosos juntaram o documento em causa.

2) Procedeu-se à notificação do presidente da câmara municipal de Loures para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, tendo respondido o seguinte:

“1. Do comunicado da CDU, com o título genérico “Cooperar e Dialogar”, distribuído à população de Odivelas, constam três textos distintos: Um primeiro texto, em “caixa grande”, que começa “Durante dois meses...”, um segundo, em “caixa pequena”, intitulado, “Ao Trabalho” e um terceiro assinado por mim.

2. Os dois primeiros textos, bem com a composição e escolha dos elementos gráficos do comunicado não são da minha iniciativa, nem autoria.

3. O terceiro texto foi-me solicitado pela CDU após a decisão pelo TC de repetir a eleição para a Assembleia de Freguesia de Odivelas, tendo sido produzido por mim na qualidade de cidadão e militante do PCP.

4. Sem que me apercebesse como, isto é, não tendo dado instruções nem autorização nesse sentido, foi o referido texto impresso no comunicado em apreço juntamente com uma fotografia minha.

5. Logo que tive conhecimento da existência e teor do referido comunicado e me apercebi da possibilidade do mesmo gerar alguns equívocos, solicitei de imediato à CDU a suspensão da sua distribuição, conforme cópia de fax que se junta.

Por conseguinte e para que fique claro o meu não envolvimento neste processo, importa esclarecer:

- Não tomei conhecimento prévio do conteúdo do comunicado nem do seu conteúdo;

- Não autorizei a impressão da minha fotografia, no mesmo, nem tal hipótese me foi sequer colocada;

- pelo que declino qualquer responsabilidade nesta matéria (...).”

O Direito:

1) Dispõe o artigo 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei eleitoral aplicável in casu), sob a epígrafe “ Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas”, que os titulares de cargos públicos “devem, no exercício das suas funções, manter

rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes”, sendo-lhes vedado “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”.

Apesar de o preceito se encontrar inserido no capítulo específico da campanha eleitoral, tem sido entendimento pacífico da CNE que o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas deve ser respeitado desde o início do processo, que ocorre com a publicação do decreto que marca a data das eleições.

Até porque o referido princípio não constitui uma regra própria do período eleitoral, mas uma aplicação específica dos princípios da igualdade e da imparcialidade que regem toda a administração pública em toda a sua actividade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigos 5º e 6º do Código do Procedimento Administrativo).

A consagração legal do dever de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas, assim como da punição de conduta que configure abuso de funções públicas, assenta na necessidade de garantir a maior igualdade possível entre as candidaturas em confronto, mas para que se considere ter havido violação de tal obrigação é necessário que o autor da conduta, no exercício das suas funções, favoreça ou prejudique, ainda que indirectamente, qualquer dos candidatos concorrentes.

2) A repetição de eleições não deverá ser precedida de campanha eleitoral no sentido do artº 44º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, uma vez que o prazo previsto neste artigo, insusceptível de redução, não é compatível com a celeridade com que se deve repetir o acto eleitoral.

Contudo, trata-se de um período em que é possível a livre promoção das candidaturas ao abrigo do princípio constitucional da liberdade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, devendo, também, salvaguardar-se as normas gerais de direito eleitoral definidas na Constituição e na Lei.

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda e deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

Análise jurídica dos factos e conclusão:

a) Relativamente ao disposto nos artigos 44º e 46º do Decreto-Lei nº 701-B/76, que o PS diz terem sido violados, dir-se-á que a actividade de propaganda levada a cabo pela CDU, na semana que precedeu o acto eleitoral de 8 de Março, não põe em causa os artigos mencionados. Conforme o que acima foi dito, a propaganda eleitoral

PROPAGANDA EM CASO DE REPETIÇÃO DO ACTO ELEITORAL

ASSUNTO: Parecer sobre o empate de listas concorrentes às eleições para os órgãos das autarquias locais

Eleição autárquica
Empate de listas concorrentes
Repetição do acto eleitoral
Campanha eleitoral em caso de repetição

Sessão de 31.10.1989 - AL/89

Deliberação:

A Comissão Nacional de Eleições aprovou o parecer abaixo transcrito, acrescentando que no período que medeia entre o acto eleitoral e a repetição da votação não existe campanha eleitoral, mas devem ser salvaguardadas as normas gerais de direito eleitoral definidas na Constituição da República e na Lei.

Fundamentação:

Na Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais (Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29.09) não está previsto o procedimento a adoptar em caso de duas ou mais listas para determinado órgão da mesma autarquia virem a ter igual número de votos, o que já se verificou, mais de uma vez, em anteriores eleições.

Para que a repetição do respectivo acto eleitoral se passe a processar uniformemente, torna-se imperioso definir o critério a seguir.

No Decreto nº 86/II da Assembleia da República, aprovado em 2 de Julho de 1982, e que viria a constituir a nova Lei Eleitoral das Autarquias se tivesse sido promulgado pelo então Presidente da República, foi expressamente prevista a situação em causa no nº 2 do seu artº 12º, que obteve aprovação unânime dos deputados, onde se estabelecia que:

Se mais de uma lista das referidas na alínea d) do número anterior tiver igual número de votos, não haverá lugar à atribuição de mandatos, devendo o acto eleitoral ser repetido no segundo domingo posterior à proclamação e publicação dos resultados do apuramento geral, nos termos do artº 103ºº.

Adoptava-se aqui o já regulado no artº 105º, nº 2 do Decreto-Lei nº 701-B/76, para hipótese de repetição dos correspondentes actos eleitorais em caso de anulação de eleição de uma ou mais assembleias de voto e que “serão repetidas no segundo

domingo posterior à decisão, havendo lugar, em qualquer caso, a nova assembleia de apuramento geral”.

Assim, somos do parecer de que o acto eleitoral, em caso de empate, se deverá repetir, tal como havia sido previsto no atrás transcrito nº 2 do artº 12º do citado Decreto nº 86/II da Assembleia da República, no segundo Domingo posterior à proclamação e publicação dos resultados do apuramento geral, nos termos do artº 99º da actual Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais, pois só nas operações de apuramento geral se verifica, por modo definitivo, o número total de votos por cada lista (artº 98º, alínea b) daquela Lei e só então se poderá apurar se há ou não listas com o mesmo número de votos.

Entendemos, ainda, que a repetição das eleições não deverá ser precedida de campanha eleitoral, uma vez que o prazo previsto no artº 44º do Decreto-Lei nº 701-B/76, insusceptível de redução, não é compatível com a celeridade com que se deverá repetir o acto eleitoral pela forma atrás descrita e já com consagração legal, como também acima se refere, no nº 2 do artº 105º daquele diploma legal em caso de repetição do acto por anulação de eleições, devendo contudo, salvaguardarem-se, neste período, as normas gerais de direito eleitoral definidas na Constituição da República e na Lei.

Observações:

A CNE reiterou o sentido da presente deliberação na sessão de 23.01.1990 (AL/89) respeitante a eleições na Madeira.

Com base nos fundamentos da presente deliberação, a CNE participou ao Ministério Público o facto de na véspera ao dia de eleições (repetição) o PSD ter promovido, em várias freguesias da Amadora, actos de propaganda (21.12.1993 - AL/93).

CAPÍTULO IV

PUBLICIDADE COMERCIAL

ASSUNTO: Queixa da coligação “Por Lisboa” relativa à transmissão do spot publicitário do livro de Marcelo Rebelo de Sousa, candidato às eleições autárquicas

Eleição autárquica
Publicidade do livro de um candidato
Televisão
Período eleitoral

Sessão de 3.10.1989 - AL/89

Deliberação:

Abriu a sessão Senhor Presidente que explicou aos membros presentes, ter recebido a 17 do mês em curso, já depois de findo o plenário desse dia, um telex da coligação “Por Lisboa” a dar conhecimento de que, a partir dessa mesma data, iria ser transmitido na Radiotelevisão Portuguesa um spot publicitário a um livro do Dr. Marcelo Rebelo de Sousa.

Essa coligação vinha, desse modo, solicitar a urgente intervenção da Comissão junto da Radiotelevisão no sentido de interditar a publicação do referido spot, na medida em que tal situação prefigurava uma violação ao disposto no Art. 60º do Dec-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Tendo em vista a oportunidade, em tempo útil, de uma decisão da Comissão, e dada a impossibilidade de voltar a reunir nesse mesmo dia, foi decidido pelo Senhor Presidente que se enviasse um telex urgente para a RTP nos seguintes termos:

“Tendo tomado conhecimento através de queixa apresentada por uma coligação eleitoral candidata às Eleições Autárquicas que a RTP iria a partir de hoje, 17 de Outubro, publicitar um livro da autoria do Dr. Marcelo Rebelo de Sousa, candidato à presidência da Câmara Municipal de Lisboa, vem a Comissão Nacional de Eleições chamar a atenção de V. Exa. para o seguinte:

Tal facto, a confirmar-se, traduzir-se-ia na promoção indirecta de um candidato com utilização dos meios da publicidade comercial, o que é proibido por lei (Artº 60º do Dec. Lei nº 70-B/76, de 29 de Setembro).

Tem sido jurisprudência desta Comissão, sempre acatada por todos os órgãos de comunicação social, considerar ilícito eleitoral o recurso, mesmo de forma indirecta, a publicidade comercial pelos candidatos ou candidaturas concorrentes aos actos eleitorais. As deliberações da Comissão Nacional de Eleições abrangeram casos concretos relativos à publicação de livros, editados por candidatos.

Cumpra, pois, emitir parecer.

Dispõe o Artº 72º sobre a epígrafe “Publicidade Comercial” que:

«A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições é proibida a propaganda política feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade comercial.»

Por seu turno o artº 61º do mesmo diploma legal define propaganda eleitoral como «toda a 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 exprimam ou reproduzam o conteúdo dessa actividade».

Da leitura dos preceitos agora citados infere-se que a intenção do legislador foi a de impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre elas, derivado das suas disponibilidades financeiras, assegurando, desse modo, o princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, como, aliás, decorre do consignado no Artº 116º da Constituição da República Portuguesa (vide também Artº 56º da Lei nº 14/79 e Artº 46º do DL nº 319-A/76, de 3 de Maio).

No caso em apreço a controvérsia suscitada deriva unicamente do facto de se tratar de uma festa promovida pelo jornal Avante -e não directamente por qualquer partido político ou candidatura.

Sem pretender, de modo algum, escamotear o alcance cultural da iniciativa anualmente realizada por aquele jornal, constitui facto público e notório, não só que o jornal Avante é o órgão de expressão oficial do Partido Comunista Português, como também que a realização de tal festa tem na sua base toda a máquina administrativa do aludido partido, sendo, pois, notória a imediata identificação pelo cidadão comum entre o jornal Avante e o Partido Comunista Português.

Significa isto que, para além do carácter cultural de tal iniciativa, visa-se igualmente, por essa via, publicitar as ideias e os programas de acção daquela organização partidária.

De todo o condicionalismo agora exposto torna-se evidente a feição propagandística que desde sempre, caracterizou o aludido acontecimento, o que, dado o momento actual (face à marcação de eleições para a Assembleia da República), ter-se-á de considerar abrangido pelo disposto nos já citados Artºs 61º e 72º da Lei nº 14/79, uma vez que se trata de uma acção que visa promover, ainda que indirectamente, um partido político (o P.C.P) candidato ao próximo acto eleitoral.

Aliás este tem sido o entendimento da Comissão Nacional de Eleições a propósito de situações em tudo semelhantes ao caso em análise, o que levou, inclusive, à suspensão da publicidade entretanto iniciada (suspensão de um anúncio do governo sobre o Crédito - Par, suspensão de um anúncio de um livro do Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, por altura das eleições autárquicas de 1989).

Em face do exposto a Comissão Nacional de Eleições é de parecer que está vedada a publicidade comercial relativa à Festa do Avante por contrariar o disposto no Artº 72º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

Deliberação:

Indiciando a publicação de anúncios do Partido Socialista no semanário “Nova Gazeta”, edições de 11 e 18 de Outubro de 1997, a violação das regras constantes do artigo 60º do DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro e do artigo 10º do DL nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro, foi deliberado dar conhecimento dos factos ao Ministério Público, para os fins tidos por convenientes.

Fundamentação:

A Concelhia da Coligação Democrática Unitária em Montijo apresentou queixa contra o Partido Socialista/Montijo pela utilização de *“meios comerciais para promover os seus candidatos e propostas/ideias”*, e o Semanário “Nova Gazeta” pela publicação dos anúncios com aquele teor.

Para tanto, juntou:

- cópia do ofício enviado ao Director do Semanário, de 12.10.97, em que a Coordenadora Concelhia da CDU referia que: *“na edição do dia 11 de Outubro, encontra-se inserida na última página um rodapé que favorece, claramente, uma das candidaturas. Tal, parece-nos de todo, contrário ao espírito de independência que esse órgão deve manter particularmente neste período pré-eleitoral. Assim, queira informar-nos, por escrito, dos requisitos necessários para que possamos obter igual tratamento.”*;

- cópia da resposta do Director, de 14.10.97, informando que *“o texto em causa (...) foi publicado como publicidade corrente, com o respectivo espaço pago pela tabela do jornal. Em idênticas condições, e pela mesma tabela de preços, estamos à inteira disposição de V. Exas.”*. Acrescentando que, assim, garantem a indispensável independência ideológica e política;

- e as edições de 11 e 18 de Outubro do “Nova Gazeta” que inserem anúncios do Partido Socialista e do Partido Social Democrata.

Procedeu-se à notificação:

- do Semanário “Nova Gazeta” para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, *“nomeadamente especificar quais os anúncios que foram pagos, dado que, alguns deles, podem ser entendidos como sendo publicidade comercial.”*, respondendo que a lista dos candidatos do PS à Câmara Municipal foi-lhes dada como notícia, os restantes como publicidade no âmbito de um contrato que teve início em 20 de Setembro passado.

- e da Concelhia do Partido Socialista do Montijo, no mesmo sentido da anterior, que, na resposta dada, confirmou a existência do contrato de reserva de espaço no referido semanário, para dar conhecimento das iniciativas e actividades de campanha, acrescentando, ainda, que *“publicitar a sede duma candidatura, publicar as listas de candidatos com a fotografia de cada um deles ou referir-se o nome da candidata não está, salvo melhor opinião, em desconformidade com a Lei”*.

Em conclusão:

1. A partir da publicação do decreto que marcou a data da eleição para os órgãos das Autarquias Locais, ou seja, desde 25 de Setembro passado, é proibida a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através dos meios de publicidade comercial, conforme o preceituado no Artigo 60º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro.

2. A única excepção a este comando legal respeita à propaganda eleitoral feita através de publicidade comercial redigida que, segundo o disposto no Artigo 10º do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, apenas, serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, inseridas nas actividades de campanha, estabelecendo-se limites quanto ao respectivo tamanho.

3. Assim:

- os anúncios do PS, inseridos nas últimas páginas das edições de 11 e 18 de Outubro (anexo I), não se incluem na excepção permitida por lei, visto que não tratam de anunciar qualquer tipo de realização;

- o anúncio do PS, da página 2 da edição de 18 de Outubro (anexo II), que ocupa quase metade de uma página, apenas, viola o limite permitido quanto ao tamanho, dado que, nas publicações com as características da “Nova Gazeta”, o anúncio não pode ultrapassar um quarto de página;

- o anúncio do PSD, da página 8 da edição de 18 de Outubro (anexo III), está em conformidade com o que é permitido na lei, não se vislumbrando que a frase “*Aberto a todos os Montijenses*”, seja mais do que uma mera informação relacionada com a realização anunciada;

- por último, o anúncio da lista dos candidatos do PS à Câmara Municipal (anexo IV), da página 9 da edição de 18 de Outubro, segundo informação prestada pelo Semanário “Nova Gazeta”, insere-se no âmbito de notícias, e não no âmbito de publicidade, o que não contraria a lei. No entanto, o referido Semanário deve dar tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, observando o princípio de que às notícias deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, nos termos do disposto no artº 1º, do DL 85-D/75, e artº 53º do DL 701-B/76. O que parece, no caso em apreço, haver essa preocupação, quando no final da notícia se refere o seguinte:

“Faltam as listas para as Juntas de Freguesia, que contamos poder publicar dentro em breve. Do PSD sabemos que tem listas já completas, aguardando porém o cumprimento dos respectivos trâmites partidários. o PP tem as suas listas em elaboração. Da UDP nada consta, bem como do PCP.”

Observações:

No mesmo sentido:

- Anúncios publicados no “Expresso das Nove”-Açores (Sessão de 21.09.96-ALR/96)

Em todo o caso, sempre se dirá que no DL 701-B/76, e não obstante a pendência legislativa assinalada desde a data da publicação deste diploma e inclusive desde as últimas eleições autárquicas, apenas se proíbe a publicação de propaganda eleitoral na imprensa durante a campanha eleitoral, definindo-se esta, nos termos do artigo 44º do mesmo diploma como o período compreendido entre 12º dia anterior ao dia designado para a eleição e a antevéspera do dia marcado para o sufrágio.

Pelo que (...) as publicações em questão nunca estariam enquadradas na situação que a força política requerente a pretende enquadrar.”

- o semanário “Opinião Pública”, até ao momento, nada respondeu.

II

Na sequência daquela queixa, a CDU, por carta recebida nesta Comissão a 10.11.97, vem expor o seguinte:

“A campanha política por meio de publicidade comercial continua a ser efectuada pelas duas candidaturas, com a agravante de a candidatura do actual presidente da Câmara Municipal de VN de Famalicão, e candidato do PS ao mesmo cargo, fazer propaganda política para a sua candidatura eleitoral de uma iniciativa suportada financeiramente pela Câmara Municipal - Passeio-Convívio ao Santuário de Fátima. Junto se envia cópia do jornal “Opinião Pública” de 24 de Outubro.

Junto se envia cópia do jornal “Opinião Pública” de 24 de Outubro de propaganda política do candidato do PSD à Câmara Municipal de V. N. de Famalicão através de publicidade.”

Procedeu-se à notificação do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, em 11.11.97, para “informar, querendo, o que tiver por conveniente, indicando, nomeadamente, em que qualidade promoveu o Passeio-Convívio ao Santuário de Fátima”, não tendo, até ao momento, dado qualquer resposta.

Em conclusão:

1. A partir da publicação do decreto que marcou a data da eleição para os órgãos das Autarquias Locais, ou seja, desde 25 de Setembro passado, é proibida a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através dos meios de publicidade comercial, conforme o preceituado no Artigo 60º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro.

2. A única excepção a este comando legal respeita à propaganda eleitoral feita através de publicidade comercial redigida que, segundo o disposto no Artigo 10º do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, apenas, serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, inseridas nas actividades de campanha, estabelecendo-se limites quanto ao respectivo tamanho.

3. Os anúncios referidos em I (anexos 1 e 2) e o do candidato do PSD referido em II (anexo 3) não se incluem na excepção permitida por lei, visto que nenhum deles trata de anunciar qualquer tipo de realização, inserindo, apenas, mensagens de propaganda política de candidatos às próximas eleições autárquicas, o que indicia a violação da regra constante do mencionado artigo 60º, pelo que se deve dar conhecimento da queixa ao Ministério Público, para os fins tidos por convenientes.

4. No que se refere ao “Passeio-Convívio ao Santuário de Fátima” (anexo 4), onde

Fundamentação:

Apresentou a CDU - Sintra queixa denunciando a distribuição, nos dias 1 e 2 de Novembro, de um encarte da candidatura do PS à Câmara Municipal de Sintra, contendo propaganda eleitoral, através dos jornais “Correio da Manhã”, “Público” e “Diário de Notícias”.

Notificados os jornais, respondeu o “Público” que não teve conhecimento do teor do destacável, porque o mesmo foi “entregue directamente na gráfica”, e que não se tendo iniciado o período de campanha não era ilegal a publicação. O “Diário de Notícias” alegou que o desdobrável é uma publicação periódica da responsabilidade da candidatura do PS à C.M.S., que o seu conteúdo não foi reproduzido nos espaços jornalísticos nem publicitários, e que se tratou de uma mera operação de distribuição. O Correio da Manhã nada disse.

Notificada a candidatura do PS à CMS, a mesma respondeu alegando o anonimato da queixa da CDU, mais confirmou que houve distribuição de um encarte referente ao Jornal de campanha, que esta distribuição é permitida à luz da liberdade de candidatura e de expressão, e é um serviço que todas as candidaturas têm direito.

Tendo em conta a queixa e as subsequentes respostas resulta que foi distribuído pelos jornais referidos um encarte de propaganda eleitoral da candidatura do PS à CMS.

Essa distribuição será proibida ou não consoante tenha ou não havido contrapartida pecuniária.

Veja-se:

- Se a candidatura nada pagou, não estamos perante publicidade comercial nos termos em que é proibida pelo artigo 60º do Dec-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro (neste sentido, o parecer relativo à publicação “Região de Rio Maior”), e essas publicações estarão obrigadas a distribuir gratuitamente os encartes de outras candidaturas que solicitem a mesma tarefa, sob pena de porem em causa a igualdade de oportunidades das candidaturas, o que é legalmente punido.

- Se a candidatura pagou - e parece haver indícios nesse sentido, pois o mandatário da candidatura refere “serviço”, o que traduz uma relação de prestação mediante contrapartida - então a situação cai na proibição do referido artigo 60º.

Determina esse artigo que “A partir da publicação do decreto que marque a data da eleição é proibida a propaganda política feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade comercial.”

Ora, as publicações referidas são, claramente, meios de publicidade comercial, assim como são as televisões, as rádios, ou outdoors licenciados a empresas de publicidade. Por isso mesmo a Lei da Imprensa (Dec-Lei nº 85-C/76, 26 de Fevereiro) regula essa matéria (artigo 14º).

E houve o uso desse meio para realizar a distribuição do encarte. Cai-se claramente no âmbito de proibição da lei. O facto de a impressão do destacável não ser da

ASSUNTO: Queixa do PSD/Faro contra o PS relativa a realização de propaganda política no semanário “O Algarve”

Eleição autárquica
Brochura de propaganda eleitoral
Forma da distribuição
Período de campanha eleitoral

Sessão de 20.01.1998 - AL/97

Deliberação:

O plenário da Comissão Nacional de Eleições, deliberou, por unanimidade, mandar arquivar o presente processo, por não se vislumbrar qualquer infracção à lei eleitoral.

Fundamentação:

O PSD - Faro apresentou junto da Comissão Nacional de Eleições queixa contra o PS e Semanário “O Algarve” pelo facto de:

- os Socialistas farenses desde o dia 11 de Dezembro de 1997 virem distribuindo em público a edição nº 4494 do Semanário “O Algarve”, acompanhado de uma brochura de propaganda política deste partido, apelando ao voto.

- lamentar e condenar energicamente a forma torpe como o PS, a pretexto do próximo acto eleitoral, promociona um semanário jornalístico que mais não faz por inteiro na sua edição de hoje, do que a apologia exclusiva de uma candidatura com menosprezo claro das restantes candidaturas.

O Semanário “O Algarve” respondeu:

- desconhecia o facto que lhe é imputado
- a distribuição realizada pelo Semanário não incluía qualquer brochura política
- contactados alguns assinantes e postos de venda obtiveram a resposta que não foram vendidos jornais com brochura política
- de facto o Semanário esgotou nessa semana, mas não tem nada a ver com o se faça depois com o jornal.

O PS afirmou:

- não tem conhecimento de qualquer brochura de propaganda política do PS distribuída com o Semanário “O Algarve”

- a candidatura adquiriu um número razoável de exemplares da indicada edição que ofereceu a apoiantes, porque trazia uma entrevista com o actual Presidente da Câmara e candidato do PS.

- não houve distribuição de brochuras no dia 11.

Fundamentação:

O Partido Socialista - Estarreja apresentou junto da Comissão Nacional de Eleições queixa contra o Sr. Director do “Jornal de Estarreja” por a edição de 12.12.97 daquele jornal conter uma página intitulada “publicidade” que contem as fotografias dos candidatos do PSD, a respectiva sigla, e propostas e slogans de propaganda. (cfr. anexo)

Acrescentou ainda que a candidatura recebera antes uma carta do Jornal informando que a “administração... decidiu... aceitar publicidade (paga) de todos os partidos que pretendem fazê-lo”.

Notificado para responder, o Sr. Director do “Jornal de Estarreja” declarou que resulta da descrição do PS que foi dado igual tratamento jornalístico a todas as candidaturas que se apresentaram a sufrágio nas eleições autárquicas no concelho de Estarreja, não tendo sido violadas as disposições legais.

Análise jurídica dos factos

Resulta claramente das declarações e depois de analisada a publicação que foi publicada na pág. 6 da edição de 12.12.97 do “Jornal de Estarreja”, propaganda do PSD.

A realização de propaganda através da utilização dos meios de publicidade comercial é proibida pela lei eleitoral (Artº 60º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro) desde a data da publicação do decreto que marque o dia da eleição.

O decreto em causa foi publicado dia 25.9.97. Portanto desde esse dia era proibida a propaganda política feita através dos meios de publicidade comercial.

Uma publicação periódica, como o é o “Jornal de Estarreja”, é um meio de publicidade comercial.

Até a lei específica sobre esses meios de comunicação social determinam aquela proibição durante o período de campanha eleitoral (artº 10º DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Não constitui a publicidade em causa, uma das excepções consignadas na lei, em que se permite anúncios de meras realizações e em condições restritas (mesmo artº 10º).

O facto de ter sido dada igual oportunidade às diversas candidaturas não afasta a punibilidade nos termos dos artºs 60º e 111º. Pois a lei pretende obviar as condições de desigualdade económica das diversas candidaturas. Com esse fim restringe o acesso a um meio que é tendencialmente custoso e tem um enorme impacto no eleitorado, pois é um importante canal da informação que criará a convicção no acto de votar.

Portanto, a publicidade é proibida mesmo que a todas as candidaturas tenha sido dada oportunidade de a publicar. E mesmo que todas a publiquem. (artº 60º DL 701-B/76)

Parece poder concluir-se que o Jornal de Estarreja violou a proibição de utilização de meios de publicidade comercial, facto punido com multa de 10.000\$00 a 100.000\$00 (artº 111º DL 701-B/76, de 29 de Setembro).

Considerando este jornal que tal facto se revestia de grande relevância jornalística, decidiu proceder à respectiva publicação, sem qualquer intuito publicitário. Tanto assim que não recebemos qualquer contrapartida financeira, ou outra, pela publicação da notícia .”

- do PS não obtivemos qualquer resposta.

A partir da publicação do decreto que marque a data da eleição é proibida a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através dos meios de publicidade comercial, conforme o preceituado no Artigo 60º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro.

No caso em apreço, eleição para os órgãos das Autarquias Locais, essa proibição teve o seu início no dia 25 de Setembro de 1997.

O legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas, se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre elas, derivado das suas disponibilidades financeiras.

A única excepção a este comando legal respeita à propaganda eleitoral feita através de publicidade comercial redigida que, segundo o disposto no Artigo 10º do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, apenas, serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, inseridas nas actividades de campanha, estabelecendo-se limites quanto ao respectivo tamanho.

Tais anúncios deverão ser identificados unicamente através da sigla, símbolo e denominação da força política anunciante. Nesse contexto, a inclusão de quaisquer slogans, ou expressões não directamente relacionadas com o conteúdo das realizações e identificação da força política, viola o disposto no referido Art. 10º.

Uma outra questão que está relacionada com esta matéria é a do tratamento jornalístico discriminatório.

A Lei Fundamental consagra, na alínea b) do nº 3 do Art. 113º, o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes a determinada eleição e, como explicita o DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, *“às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar”*.

As publicações informativas não diárias têm a faculdade de inserir ou não notícias sobre as iniciativas eleitorais levadas a cabo pelos candidatos, mas, se o decidirem fazer devem atribuir a todas elas idêntico espaço informativo e com igual aspecto e relevo gráfico.

Não podem ignorar as acções desenvolvidas no decurso da campanha por determinada candidatura ou dar maior relevo a umas em detrimento das outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de um candidato e a irrelevância político-eleitoral de outro. É que, nos termos da lei, os concorrentes devem ser colocados em condições de igualdade e partir para a corrida eleitoral com as mesmas armas.

Por estas razões tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e publicação de notícias ou

Deliberação:

Na sequência da nota informativa elaborada sobre o assunto pelos serviços jurídicos, a qual fará parte integrante da presente acta, foi tomada a seguinte deliberação:

- mandar arquivar o processo quanto ao PS/Moita por não se colocar a questão da publicidade comercial.

- fazer participação dos factos aos serviços do Ministério Público do Tribunal competente relativamente à actuação do Partido Socialista nos concelhos do Barreiro e Montijo, por se ter entendido que pode haver violação ao disposto no artº 60º do DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro.

Em qualquer dos casos, a Comissão deliberou ainda que na comunicação a dirigir ao Partido Socialista se devia chamar a atenção para o período horário de divulgação de tal propaganda, a qual não devia causar transtornos ao sossego dos cidadãos.

Fundamentação:

A Coligação Democrática Unitária apresentou queixas contra o Partido Socialista de Cascais / Barreiro / Moita e Montijo por realização de propaganda eleitoral via telefónica.

Os cidadãos José Veiga Alves Inácio e Sofia Noémia Alves Inácio apresentaram queixa contra o PS / Oeiras por fazer propaganda dos seus candidatos através de telefone.

1) A CDU apresentou a queixa pelos seguintes factos:

- Contactos telefónicos para a residência dos munícipes de Cascais, através de mensagem gravada do candidato do PS e presidente da câmara, invocando obras e projectos do município, para depois apelar ao voto na sua candidatura;

- tais telefonemas (impessoais e impeditivos de resposta) foram, amiúde, realizados a horas pouco respeitadoras do descanso e privacidade dos cidadãos;

- no Barreiro, Moita e Montijo efectuaram-se chamadas telefónicas apelando ao voto no PS e houve violação da legislação que protege os dados informáticos.

2) Os cidadãos acima identificados vieram dizer o seguinte:

“ Ontem, recebemos um telefonema, fazendo a promoção e a apologia da candidata do PS à Câmara Municipal de Oeiras.

Este telefonema foi recebido por minha filha, explicadora de matemática, o que a obrigou a interromper uma aula que estava dando tendo, portanto, prejudicado o seu trabalho e o seu aluno.

Infelizmente, tratava-se de uma gravação, o que nos impediu de poder apresentar, de imediato, o nosso mais veemente protesto, por uma forma de entrar na nossa privacidade de uma maneira tão despropositada.”

3) Procedeu-se à notificação das várias secções do PS visadas para se pronunciarem sobre os factos constantes das queixas e, ainda, da Portugal Telecom, que responderam o seguinte:

- o PS / Barreiro:

“Foi adjudicado a uma firma prestadora de serviços o contacto sistemático e geral de assinantes telefónicos da rede do Barreiro.

Os assinantes telefónicos têm a sua listagem, com indicação da morada, contida numa lista telefónica, elemento esse do conhecimento público e distribuição geral e periodicamente actualizada.

Aliás, o acesso ao assinante pelo nome e/ou morada pode ser feito, para além da consulta da referida lista, pelo “Serviço de informações nacionais”, número 118 da Portugal Telecom.

Não houve pois qualquer fornecimento de dados informáticos ao PS nem utilização por este Partido de quaisquer dados informáticos protegidos.”

- o PS / Moita:

“O Partido Socialista fez a sua campanha respeitando todas as estipulações legais, quer quanto aos meios utilizados, quer quanto aos prazos.

O apelo ao voto pelo telefone foi feito nesse enquadramento, recorrendo a trabalho de voluntários e com recurso à única base de dados que nos é publicamente facilitada, a lista telefónica da Telecom.”

- o PS / Montijo:

“... não existe qualquer violação da Lei Eleitoral, porquanto os números de telefone utilizados constam da respectiva lista telefónica, que aliás é bem pública.

Acresce ainda que é igualmente pública a obtenção dos números de telefone por nome ou morada bastando para tal ligar ao número 118 da Portugal Telecom.”

- o PS / Oeiras:

Esclarece que *“cumpriu toda a disposição, que diz respeito à Lei Eleitoral, designadamente os artigos nº 44, 60 e 117.”* e enviou a transcrição da gravação utilizada nos contactos telefónicos que, de seguida, se reproduz:

“Sou Elisa Damião candidata à Câmara Municipal de Oeiras pelo Partido Socialista.

O PS é a única alternativa à gestão do candidato do PSD actual Presidente, e à sua obra de fachada.

Não votar no Partido Socialista ou abster-se é objectivamente reforçar o candidato do PSD.

Peço-lhe que com o seu voto no próximo dia 14 dê a oportunidade de demonstrar que é possível fazer melhor.

Em contrapartida asseguro-lhe rigor e transparência nos actos da Câmara.

Dia 14 não se esqueça vote no projecto do Partido Socialista. Boas festas.”

- do PS / Cascais não obtivemos qualquer resposta.

- da Portugal Telecom:

“A rede básica de telecomunicações (...) constitui uma rede aberta, para onde os seus clientes e utilizadores fazem fluir livremente o tráfego das respectivas comunicações. Assim, (...) a responsabilidade pela execução das chamadas telefónicas para destinatários que as não desejem receber, é da estrita responsabilidade de quem as originou.

Acresce que, em situações em que os nossos clientes se sentem ofendidos ou ameaçados com chamadas de origem não identificada ou de conteúdo indiciariamente criminal, está prevista na lei processual penal a intervenção da Portugal Telecom (...) no sentido de apoiar os queixosos e a Justiça no apuramento da verdade e na obtenção de prova.

Ora o caso vertente, parece não configurar nenhuma das situações expostas - posto que a origem dos telefonemas parece estar identificada pela entidade reclamante e, por outro lado, desconhece-se se o conteúdo da comunicação integra eventual ilícito penal.

Por outro lado, o alegado conhecimento de números de telefone pelo originador das chamadas decorrerá, em princípio, do cumprimento de obrigações de natureza informativa e pública, impostas à Portugal Telecom (...).

Com efeito, quer através das listas Telefónicas - que são públicas - quer através do serviço telefónico conhecido por 118 (...), qualquer cidadão pode obter todos os dados necessários para, de forma manual ou automática, operar através de qualquer equipamento terminal - designadamente, via sistema gerador de chamadas, - para executar os contactos telefónicos que são referidos na reclamação em apreço.

(...) o mercado dos equipamentos terminais está liberalizado desde há muito em Portugal - competindo tão somente ao Instituto das Comunicações de Portugal, a atribuição legal de homologar a respectiva funcionalidade e características técnicas.

(...) a Portugal Telecom, enquanto concessionária e garante do transporte endereçado do serviço fixo de telefone, com origem e destino em pontos terminais da rede básica de telecomunicações - a qual funciona como rede aberta, como já se referiu -, é completamente desconhecedora e alheia às funcionalidades do(s) equipamento(s) utilizado(s) nos pontos terminais por qualquer utente e potencialmente viabilizadoras da situação exposta pela reclamante.”

Matéria de Direito:

Em sede de propaganda eleitoral vigora, pois, o princípio da liberdade de acção e propaganda decorrente do direito fundamental da liberdade de expressão e pensamento, expressamente consagrado nos artigos 13º, 37º e 116º, nº 3, alíneas a) e b), da Constituição da República Portuguesa.

Deste regime constitucional resulta, essencialmente, que a sua aplicação, não limitada aos períodos eleitorais, é directa e vinculativa para as entidades públicas e privadas, as quais não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais (o que só pode ser feito por via de lei geral e abstracta).

Entre outras formas, a propaganda política pode ser promovida através dos canais publicitários públicos ou privados (actividade comercial) salvo durante os períodos eleitorais

Estabelecem as leis eleitorais, sem excepção, que a partir da publicação do decreto que marque a data da eleição é proibida a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através dos meios de publicidade comercial, conforme o preceituado no Artigo 60º do DL 701-B/76, de 29 de Setembro.

No caso em apreço, eleição para os órgãos das Autarquias Locais, essa proibição teve o seu início no dia 25 de Setembro de 1997.

O legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas, se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre elas, derivado das suas disponibilidades financeiras.

Análise jurídica dos factos e conclusão:

No caso em apreço, foram colocadas pelos queixosos várias questões, a saber:

a) Chamadas telefónicas para destinatários que as não desejam receber:

Conforme o que foi dito pela Portugal Telecom, a entidade detentora do serviço público de telecomunicações, tal situação parece não configurar ilícito penal porque a origem dos telefonemas é identificada e o seu conteúdo (mensagens de propaganda eleitoral) não integra nenhuma violação à lei, desde que não seja ofensivo ou difamatório nos termos do Código Penal.

b) realizadas a horas pouco respeitadoras do descanso e privacidade dos cidadãos:

Parece que só se verificaria algum ilícito criminal se a entidade responsável pelos telefonemas (PS) tivesse alguma intenção de perturbar a vida privada, a paz e o sossego do destinatário, o que não se afigura viável tratando-se de um apelo ao voto.

c) a utilização de dados informáticos:

As várias secções do PS que responderam a este quesito vieram dizer que recorreram à lista telefónica ou ao serviço telefónico 118, serviços prestados pela Portugal Telecom, a que toda e qualquer pessoa tem acesso, pelo que não se verifica nenhuma ilegalidade.

d) o meio utilizado para a execução das chamadas telefónicas:

Na sequência do que já foi dito, a atribuição desta tarefa a uma firma de prestação de serviços configura a utilização de um meio de publicidade comercial, proibida desde a publicação do decreto que marque a data da eleição (na eleição em apreço, desde 25 de Setembro/97), o que pode constituir violação ao artigo 60º do DL 701-B/76 acima citado.

Foi o que se verificou no concelho do Barreiro, conforme veio informar o Partido Socialista local, que adjudicou a uma firma o contacto sistemático e geral de assinantes telefónicos.

Na Moita a situação foi diferente, os contactos telefónicos foram feitos por voluntários, pelo que se afasta a aplicação do referido preceito.

Relativamente aos restantes concelhos, as secções respectivas do PS nada referem sobre qual o meio utilizado, devendo, por cautela, colocar-se a hipótese da compra de serviços de marketing para efectuar os contactos telefónicos, como foi o caso do Barreiro.

Nestes termos:

- deve a queixa contra o PS / Moita ser arquivada por não se colocar a questão da publicidade comercial;

- relativamente ao PS / Barreiro, que admitiu ter utilizado os serviços de uma firma de prestação de serviços, parece verificar-se a violação da regra constante do artigo 60º do DL 701-B/76 de 29 de Setembro, punida nos termos do artigo 111º do mesmo diploma, pelo que se deve dar conhecimento da queixa ao Ministério Público, para os fins tidos por convenientes.

“(…) Qualquer itinerário aleatório pelas ruas de Lisboa revela-nos o aparecimento de profusa publicidade colocada em quiosques cujos espaços comerciais de publicidade estão concessionados a uma empresa e até mesmo o recurso a pequenos placares de publicidade da empresa PLACA, ambos afectos a movimentos defensores do Não no referendo de 28 de Junho próximo.

Face a este profuso recurso à publicidade comercial, inserida em diversos espaços concessionados a empresas comerciais, em que são efectuados inequívocos apelos ao Não e subscritos por um slogan “Agarra a Vida”, não correspondem formalmente a nenhum movimento registado na CNE para a presente campanha. (...)”

Está em causa a utilização de meios de publicidade comercial, na cidade de Lisboa, para fins de afixação de cartazes de propaganda política relativos à realização do Referendo Nacional de 28 de Junho do corrente ano.

Por se tratar de violação ao disposto no artigo 53º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, foi instaurado processo de contra-ordenação com vista à aplicação da sanção prescrita no artigo 227º do mesmo diploma.

Posteriormente, o queixoso vem comunicar à Comissão “a subsistência de muitos suportes de campanha na rede comercial, afectos a movimentos defensores do Não”, não obstante, a deliberação da CNE de dar início ao processo de contra-ordenação levantado à empresa “Placa” e, concomitantemente, ter-lhe solicitado a retirada imediata dos cartazes em causa.

Em face disso, a Comissão deliberou, na reunião plenária de 23.06.98, ordenar a apreensão do material afixado em contravenção com a Lei Orgânica do Regime do Referendo e que ainda não tinha sido retirado pela empresa responsável, solicitando para tal o auxílio da Câmaras Municipais de Lisboa e de Loures. Da referida decisão, foi notificada, apenas, a empresa de publicidade porque se desconhecia qual a entidade promotora da aludida propaganda política.

Notificada nos termos do artigo 50º do Dec-Lei 433/82, de 27-10, a empresa “Placa” veio apresentar a sua resposta escrita, em que, em resumo, se conclui:

“a) As sociedades Placa e Red constituem pessoas colectivas distintas, e não uma só sociedade “PLACA-RED”. Sendo certo que a queixa contém referências apenas à PLACA, deverá excluir-se, desde já, a sociedade RED do presente processo, por inexistência de qualquer facto a esta assacado.

b) Em lado algum o grupo “Sim pela Tolerância” baseia a sua queixa na “utilização de meios de publicidade comercial, na cidade de Lisboa, para fins de afixação de cartazes de propaganda política relativos à realização do Referendo Nacional de 28 de Junho”. Já que não faz qualquer referência a cartazes de propaganda política antes e pelo contrário faz referência à existência de cartazes meramente subscritos por um slogan que nem sequer corresponde a qualquer movimento registado na CNE.

- Efectivamente, encontravam-se à data, afixados diversos cartazes alusivos ao tema do referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez;

- A afixação foi solicitada por uma “central de compras”, ou seja, por uma sociedade cujo objecto consiste na angariação de publicidade e, por outro lado, na obtenção e contratação dos meios adequados ou pretendidos para a sua divulgação.

- Logo que tomaram conhecimento do conteúdo dos cartazes cuja afixação era pretendida, de imediato foi interpelada aquela “central de compras” no sentido de esclarecer e de se certificar acerca da inexistência de qualquer limitação ou condicionante. E, após conversações, a opinião da referida central foi a de inexistência de qualquer limitação à propagação da opinião afirmativa ou negativa sobre este tema.

- Por seu lado, a Placa analisou demoradamente a Lei 15-A/98, tendo também concluído pela inexistência de qualquer limitação legal à afixação dos pretendidos cartazes. De facto, concluíram que a referida lei terá sido necessariamente elaborada na perspectiva da realização de todo e qualquer referendo, respeitante a todos e quaisquer temas, legal e constitucionalmente previstos. Trata-se portanto de uma lei geral e abstracta, não obstante ter sido aprovada e publicada com especial proximidade relativamente ao referendo em apreço.

- Tratando-se de lei geral e abstracta, contém diversas referências que apenas se aplicarão a certos temas, de carácter ou feição marcadamente políticos. Assim interpretaram a expressão propaganda política constante do artigo 53º e a limitação temporal para a sua realização nos meios de publicidade comercial.

- O tema do aborto e da sua despenalização não assume qualquer relevância política, sendo antes uma matéria de cariz ético, moral, da consciência individual, espiritual e até religiosa de cada um.

- De tal modo que, dentro de cada um dos partidos políticos nacionais, temos assistido a uma reafirmada plena liberdade de consciência e de opinião, bem como, até, a um apelo à liberdade de expressão e de manifestação dessa opinião por cada um dos militantes. Abstendo-se os principais partidos políticos nacionais de participar na campanha, e de ligar a sua sigla, cor ou denominação a qualquer das respostas a dar à questão de 28.06.98.

- A razoabilidade e veracidade desta apreciação é tanto reforçada quando a propagação da opinião é feita por um slogan não correspondente a nenhum movimento formalmente registado e é feita sem qualquer relação ou conexão política.

- Deste modo, a propaganda encomendada não se afigurou como de modo algum impedida pelo teor do referido artigo 53º.

- Ora, dispõe o artigo 51º que a afixação de cartazes não carece de autorização nem de comunicação às autoridades administrativas, determinando o mesmo apenas limitações de carácter prático. Dispõe também o artigo 42º que a campanha para o referendo é aberta à livre participação de todos, podendo fazer-se através das actividades previstas na Lei Orgânica ou através de quaisquer outras decorrentes do exercício dos direitos, liberdades e garantias assegurados pela Constituição e pela lei.

- Logo que recebido o Ofício nº 818 que comunicou às a existência do presente processo de contra-ordenação e no qual foi solicitado a retirada dos cartazes, foi de imediato iniciado o processo de remoção de todos os cartazes, ou da sua cobertura a branco.”

O Direito:

I) Entidade competente para o processamento da contra-ordenação e a aplicação da coima. (...)

II) As normas aplicáveis (proibição e respectiva sanção)

A partir da publicação do decreto que convoque o referendo é proibida a propaganda política feita, directamente ou indirectamente, através de qualquer meio de

publicidade comercial em órgãos de comunicação social ou fora deles, conforme o disposto no artigo 53º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril.

No caso em apreço, Referendo Nacional de 28 de Junho, essa proibição teve o seu início no dia 29 de Abril do corrente ano.

O legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas ou grupos de cidadãos eleitores, se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre eles, derivado das suas diferentes disponibilidades financeiras.

A violação do preceito acima referido constitui contra-ordenação punível nos termos do artigo 227º do mesmo diploma, cujo teor é o seguinte:

“A empresa que fizer propaganda comercial com violação do disposto na presente lei é punida com coima de 500 000\$ a 3 000 000\$.”

Por último, convém salientar que a actual Lei Orgânica do Regime do Referendo, a Lei 15-A/98, de 3 de Abril, revogou a anterior Lei Orgânica constante da Lei 45/91, de 3 de Agosto, que continha as mesmas disposições acima descritas, mantendo-se, assim, inalteradas desde 1991.

Âmbito subjectivo das normas:

Numa primeira análise do artigo 227º, acima referido, resulta que, ao invés de utilizar a expressão *“Aquele que infringir...”* tal como determinam as Leis Eleitorais, a Lei Orgânica do Regime do Referendo apenas pune *“a empresa que fizer propaganda comercial”*.

Esta diferença de terminologia, por parte do legislador, implica que tal punição não se estende aos partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores mas, também, acarreta determinar a que entidade, ou entidades, se refere quando diz *“empresa que fizer propaganda comercial”*.

Tal tarefa de interpretação deve, necessariamente, ter em consideração:

- o disposto no artigo 53º (a norma proibitiva) e, ainda
- quais as entidades que intervêm na actividade publicitária.

a) Começando pelo segundo ponto cumpre referir, antes de mais, que a propaganda política está excluída do conceito legal de publicidade. No entanto, por ser possível a utilização dos canais publicitários para fazer propaganda política, torna-se necessário saber quais os sujeitos que intervêm no desenvolvimento da actividade publicitária.

Assim, o Código da Publicidade (DL 330/90, de 23.10), define a actividade publicitária como *“O conjunto de operações relacionadas com a difusão de uma mensagem publicitária junto dos seus destinatários, bem como as relações jurídicas e técnicas daí emergentes entre anunciantes, agências de publicidade e entidades que explorem os espaços publicitários ou que exerçam a actividade publicitária.”* - artigo 4º.

Desta noção, alcança-se que podem ser vários os intervenientes no fenómeno publicitário: anunciantes, agências de publicidade (ou Central de Compras), os titulares ou concessionários dos espaços publicitários, bem como, quaisquer outras entidades que intervenham na emissão da mensagem publicitária:

- de todos eles, certo é, que a norma punitiva do artigo 227º exclui do seu âmbito os Anunciantes (aqueles no interesse de quem se realiza a publicidade que vier a ser contratada), ou seja, os partidos e grupos,

- das restantes entidades, fica por apurar qual ou quais se integram na definição de “empresas que fazem propaganda política”. É o que, de seguida, se vai fazer recorrendo ao texto da norma proibitiva.

b) O artigo 53º, acima transcrito, não proíbe a propaganda política, mas sim o uso de “qualquer meio de publicidade comercial” para fazer propaganda política.

Nesse sentido, o que está em causa é o veículo utilizado para a transmissão da mensagem que se pretende publicitar, isto é, o suporte publicitário que garante essa transmissão.

Ora, os suportes publicitários pertencem a alguém e são, precisamente, os titulares dos suportes publicitários utilizados ou os respectivos concessionários que a Lei pretende responsabilizar.

Além do mais, quando diz “qualquer meio de publicidade”, acrescenta “em órgãos de comunicação social ou fora deles”, ou seja, não são só meios de publicidade comercial a televisão, imprensa, rádio, como também, entre outros, o cinema, edições de informação geral e os vários suportes de publicidade exterior, tais como, *mupis*, chapas, tabuletas, reclamos luminosos, toldos, vitrinas e abrigos de autocarro.

Nestes termos, conclui-se que são as empresas proprietárias ou concessionárias dos suportes ou meios de publicidade comercial, aquelas que, em última instância, fazem publicidade comercial.

Âmbito objectivo das normas:

A factualidade proibida no artigo 53º é a seguinte: “a propaganda política feita, directa ou indirectamente, através de qualquer meio de publicidade comercial”.

Quanto ao meio de publicidade comercial remetemos para o que acima foi referido. Fica por determinar o que é a propaganda política, directa e indirecta.

a) Antes de mais, convém referir que a proibição constante do artigo 53º percorre, também, todas as leis eleitorais e todas elas utilizam o mesmo termo “propaganda política”, ao invés de “propaganda eleitoral”.

A razão de ser desta diferente terminologia, nas leis eleitorais, prende-se com o facto de o legislador querer ir mais longe que a simples propaganda eleitoral, sendo esta uma modalidade ou desdobramento da propaganda política.

Enquanto que a propaganda eleitoral, tal como definida nas diferentes leis eleitorais, é toda e qualquer actividade que visa promover candidaturas com o objectivo de serem eleitas, a propaganda política é mais vasta, abarca, pois, outros processos com implicação política e outros intervenientes institucionais. Ou seja, o legislador, ao utilizar o termo “propaganda política”, quis, precisamente, abranger o maior número de situações e não limitá-las.

A propaganda política no âmbito de um Referendo Nacional é toda a actividade de difusão de mensagens relativas às questões submetidas a referendo e tem a finalidade

de provocar uma decisão de adesão a uma das opções ou a de atrair os eleitores para uma determinada causa.

Por último, importa referir que a aplicação ou não da norma em causa não está dependente de quem faz propaganda política com recurso aos meios de publicidade comercial, basta que alguém a faça, e esse “alguém” pode ser qualquer cidadão no exercício dos direitos e liberdades previstos na Constituição.

b) A propaganda política feita directamente é aquela que se mostra de forma directa, clara, objectiva e que assim possa ser apreendida pelos cidadãos. Pelo contrário, a propaganda política feita indirectamente é aquela que é subliminar, dissimulada, em que a sua natureza eminentemente propagandística se encontra camuflada, em que se esconde a verdadeira intenção de levar o cidadão a aderir/votar numa das opções, em detrimento da outra.

c) E não se diga que pode haver matérias que não assumem qualquer relevância política, sendo apenas de cariz ético, moral, da consciência individual de cada um, para concluir pela não aplicação do artigo 53º a esses casos, porque:

- em primeiro lugar, o referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo (Artigo 2º da Lei 15-A/98). Ou seja, questões que têm sempre implicação política porque se trata de alcançar uma decisão política sobre uma matéria que, posteriormente a ser regulamentada, só poderá constar de uma lei; decreto-lei ou convenção internacional que estatuirão normas impostas a todos.

- por outro lado, sempre se dirá, que o Governo ao apresentar propostas de referendo, o faz no exercício de funções políticas (artigo 197º, nº 1, alínea e) da CRP) e a iniciativa da proposta de referendo da Assembleia da República cabe dentro da sua competência política e legislativa (artigo 161º, alínea j) da CRP).

O referendo pode, ainda, resultar da iniciativa de grupos de cidadãos eleitores, no entanto, terá que ser discutida e votada em plenário da Assembleia da República. O que demonstra, mais uma vez, a forte implicação política das questões que podem ser submetidas a referendo;

- O próprio instituto do referendo tem consagração constitucional na parte referente à “Organização do poder político”.

- Além de que, a campanha para o referendo consiste não só na justificação e no esclarecimento das questões submetidas a referendo mas, também, na promoção das correspondentes opções e é levada a efeito pelos partidos políticos, na qual, podem igualmente intervir grupos de cidadãos eleitores. Não se excluindo, como é óbvio, a livre participação de todos, no entanto, os partidos e grupos intervenientes têm acesso a meios específicos (adicionais) que não são concedidos a mais ninguém. Sendo, certo, que a proibição constante do artigo 53º se aplica a toda a propaganda política, seja ela promovida por partidos ou grupos que declararam à CNE a pretensão de participar na campanha para o referendo, seja ela promovida por quem não fez essa declaração.

III) Apreensão do material em contra-ordenação

Nos termos do artigo 48º-A do DL 433/82, de 27 de Outubro, introduzido pelo DL 244/95, de 14 de Setembro, podem ser provisoriamente apreendidos pelas autoridades administrativas competentes os objectos que serviram para a prática de uma contra-ordenação.

Tendo a Comissão conhecimento de que subsistam placards de publicidade comercial com propaganda política, pode ordenar a apreensão dos mesmos, devendo, para tanto, notificar da decisão a empresa titular do direito afectado pela apreensão, conforme o disposto no artigo 83º do mesmo diploma.

Conclusão:

Subsumindo o caso vertente às normas legais aplicáveis, verifica-se que:

- A Comissão Nacional de Eleições é a entidade competente para processamento da contra-ordenação e aplicação da respectiva coima;
- A “Placa - Agência Concessionária de Publicidade, Lda” é a empresa titular dos suportes de publicidade comercial em causa e tinha conhecimento da lei;
- Nesses suportes foram colocados cartazes de propaganda política relativos ao Referendo Nacional de 28 de Junho passado, com apelo no Não;
- Não é relevante, para o caso em apreço, a identificação da entidade a quem pertencem tais cartazes e verificar se pertencem ou não a um grupo ou partido inscrito na CNE;

Pelo que, se julga a empresa “Placa - Agência Concessionária de Publicidade, Lda” autora da contra-ordenação prevista no artigo 53º e punida nos termos do artigo 227º, ambos da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, e, nessa medida, ser-lhe aplicada uma coima a determinar em função da gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica e do benefício económico que retirou da prática da contra-ordenação.

Observações:

- *Processos de contra-ordenação nºs 1 - Zona Verde, 2 - Cemusa e 3 - JCDecaux (Sessão de 09.07.98 - RN/28.06.98)*
- *Processos de contra-ordenação nºs 1 - Red Portuguesa e 2 - Placa (Sessão de 05.11.98 - RN/08.11.98)*

CAPÍTULO V

DIREITO DE ANTENA

I – DIREITO DE ANTENA INSTITUCIONAL

ASSUNTO: Ofício n° 001972, de 22.02.88, da RTP acerca do exercício do direito de antena, no Continente e Regiões Autónomas, aquando da marcação das eleições para as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira

Eleição legislativa regional
Serviço público de televisão
Direito de antena institucional
Continente e Regiões Autónomas
Suspensão
Período eleitoral

Sessão de 22.03.1988 – ALR/88

Deliberação:

No período compreendido entre o 30º dia anterior à data fixada para as eleições das Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira até ao dia da realização das eleições, inclusive, as emissões na radiotelevisão e na radiodifusão efectuadas ao abrigo do artigo 17º da Lei n° 75/79, de 29 de Novembro e do Despacho Normativo n° 94/82, de 21 de Maio são limitadas ao território continental, sendo suspensa, naquele período, a difusão de tempos de antena nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Fundamentação:

O artigo 18º da Lei n° 75/79, de 29 de Novembro (Lei da Radiotelevisão) estipula que o direito de antena deve ser suspenso um mês antes da data fixada para o início da campanha eleitoral para o Presidente da República, para a Assembleia da República e para as Autarquias Locais.

Quis o legislador acautelar a aplicação, “*ex vi lege*”, do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas(artigo 116º, n° 3, alínea b) da CRP), em prejuízo, durante aquele período, do exercício do direito de antena previsto nos números 1 e 2 do artigo 40º da CRP.

Ora, o artigo 18º da Lei n° 75/79 não limita o exercício daquele direito durante o período das campanhas eleitorais para as assembleias regionais.

Coloca-se pois a questão de saber se pode ou não ser limitado, sem previsão legal, o exercício do direito de antena durante aquele período e, caso afirmativo, qual deve ser a medida da restrição do direito.

1. Aos partidos políticos, entre outras entidades, é garantido, anualmente, o direito a tempo de antena no serviço público de televisão, que deve ser suspenso um mês antes da data fixada para o início do período de campanha eleitoral, que no caso em apreço, foi suspenso a 2 de Novembro passado (Art.ºs. 32º, n.º 1, e 33º, n.º 1, da Lei 58/90, de 7 de Setembro - Regime da actividade de televisão).

2. Nos períodos eleitorais, a utilização do direito de antena é regulada pela Lei Eleitoral. Fora desse períodos, é vedado o apelo ao voto durante o exercício desse mesmo direito, segundo o disposto nos n.ºs 2 e 3 do referido art. 33º. O âmbito temporal do referido período eleitoral deve ser entendido em consonância com o estipulado no n.º 1 do mesmo artigo, ou seja, o tempo que antecede a suspensão do exercício do direito de antena é considerado como sendo fora do período eleitoral no quadro da referida lei da televisão.

3. Nesse estrito sentido, o tempo de antena do PSD, objecto da queixa, foi transmitido fora do período eleitoral, pelo que era vedado o apelo ao voto. Do visionamento da gravação enviada pela RTP parece resultar que se trata de um tempo de antena da Candidatura “Lisboa Cidade” e que houve um apelo ao voto nessa mesma candidatura.

4. Nestes termos, existem indícios da violação da regra constante do n.º 3 do art. 33º mencionado, por parte do Partido Social Democrata. Posto isto, e dado que se trata de violação à lei que regula a actividade de televisão, a entidade competente para verificar e fazer a respectiva participação é a Alta Autoridade para a Comunicação Social, segundo o disposto no n.º 2 do art. 52º do supramencionado diploma legal.

Fundamentação:

O Partido Socialista, através do seu Coordenador Nacional das Eleições Autárquicas, vem apresentar queixa contra o Partido Social Democrata sobre a transmissão, em 31.10.97, do tempo de antena do candidato do PSD/PP à Câmara Municipal de Lisboa e requer a aplicação das sanções legalmente previstas.

Para tanto, vem informar que:

- Em 30 do passado mês de Outubro, na RTP 1, foi transmitido o tempo de antena do PSD, que tinha por título “Lisboa Antena”;

- O objecto e conteúdo do mesmo visava exclusivamente a promoção do candidato apresentado pela coligação PSD/PP à Câmara Municipal de Lisboa às próximas eleições autárquicas;

- Tendo chegado a apelar-se, directamente, ao voto nesse candidato, através do aparecimento e intervenção de diversas pessoas conhecidas no mundo artístico;

- Trata-se da utilização ilícita e abusiva, pelo PSD, dos tempos de antena para efeitos

ASSUNTO: Pedido de parecer da Radiodifusão Portuguesa sobre suspensão do direito de antena

Referendo Nacional
Serviço público de rádio
Direito de antena institucional
Inexistência de limites
Processo referendário

Sessão de 05.05.1998 – RN/28.06.98

Deliberação:

Aprovada a fundamentação abaixo transcrita, foram pela Comissão extraídas as seguintes conclusões:

1. Embora a matéria respeitante ao direito de antena regulado pela lei que rege a actividade de radiodifusão não seja, em princípio, da competência da Comissão Nacional de Eleições, esta poderá intervir a título informativo somente no que respeita às consequências no âmbito eleitoral e de referendo.

2. Não se vislumbra normativo legal que suspenda o exercício daquele direito de antena no serviço público de radiodifusão (nem, por enquanto, no de televisão) durante o período em que decorre um processo referendário.

Fundamentação:

A Radiodifusão Portuguesa, SA. dirigiu à Comissão Nacional de Eleições pedido de parecer que esclarecesse se há lugar à suspensão do direito de antena anual, previsto na Lei n.º 87/88, de 30 de Julho, no período que antecede a campanha para o referendo.

Da competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Da matéria de fundo:

A Constituição da República Portuguesa consagra o direito de antena como direito fundamental da ordem jurídica nacional:

Artigo 40.º

(Direitos de antena, de resposta e de réplica política)

1. Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas, bem como outras organizações sociais de âmbito nacional, têm direito, de acordo com a sua relevância e representatividade e segundo critérios objectivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão.

2. Os partidos políticos representados na Assembleia da República, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão, a

ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respectiva região, os partidos representados nas assembleias legislativas regionais.

3. *Nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei.*

A lei fundamental atribui a alguns grupos de representação social o direito de tempo de antena. Por um lado, os grupos partidários - com destaque para a oposição -, sindicais, profissionais, etc. têm direito a um tempo de antena, que se poderá designar *institucional*, de carácter anual. Por outro lado, os concorrentes aos actos eleitorais também têm direito de acesso às estações de rádio e televisão, a fim de difundirem as suas opções e programas.

A concretização destes princípios foi feita através das leis da rádio, da televisão e eleitorais. A Lei nº 58/90, de 7 de Setembro veio regular a actividade de televisão, e regulamentou o exercício do direito de antena nos artigos 32º e seguintes. A Lei nº 87/88, de 30 de Junho, cuidou da radiodifusão e interessam, para a matéria, os artigos 16º e seguintes. As leis eleitorais, por seu turno, regem o exercício do direito de tempo de antena no que toca aos concorrentes aos órgãos electivos do Estado. Por último, a Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, define a distribuição e exercício do direito de tempo de antena pelos intervenientes no processo referendário (artºs 57º e seguintes).

A lei que regula o exercício da actividade de radiodifusão (Lei 87/88) limita o exercício do direito de antena determinando que esta não pode ser exercido *aos sábados, domingos e feriados nacionais, nem a partir de um mês antes da data fixada para o início do período de campanha eleitoral para a Presidência da República, Assembleia da República, Parlamento Europeu e autarquias locais, bem como, na Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, para a respectiva assembleia regional.* (artº 18º, nº1). No que toca ao conteúdo, “*fora dos períodos eleitorais, é vedado o apelo directo ao voto durante o exercício do direito de antena*” (nº3, mesmo artigo).

A Lei nº 2/97, de 18 de Janeiro procedeu a uma revisão daquele diploma, mas não alterou o seu artigo 18º.

A lei que rege a actividade de televisão (Lei 58/90) contém as mesmas limitações no que respeita ao período que antecede a campanha eleitoral, e quanto ao apelo ao voto (cfr. artigo 33º).

Esta lei encontra-se, presentemente, em revisão, tendo já sido aprovado na generalidade a Proposta de Lei nº 170/VII, que procura rever a lei da televisão. No seu Capítulo V podemos encontrar as seguintes limitações ao direito de antena: *A utilização do direito de antena não é concedida aos sábados, domingos e feriados nacionais, devendo ainda ser suspensa um mês antes da data fixada para o início do período de campanha em qualquer acto eleitoral ou referendário, nos termos da legislação respectiva.* (artigo 49º da Proposta)

Em conclusão, temos que não há em vigor uma norma jurídica que determine a suspensão do direito de tempo de antena (nem na rádio, nem na televisão) no período que antecede a campanha para o referendo.

A lei que reviu, em 1997, a lei da actividade de radiodifusão não alargou aquela suspensão ao processo referendário, tendo já tal sido feito na Proposta de revisão da lei da actividade de televisão.

Pergunta-se: é possível aplicar as regras dos processos eleitorais aos processos de referendo?

Parece que existe alguma identidade entre os dois processos. É a própria Lei que rege o processo de referendo que chama a Lei Eleitoral para a Assembleia da República para preencher as lacunas daquele diploma (artº 254º). Porém, a norma que suspende os tempos de antena no período eleitoral não se encontra formalmente nas Leis Eleitorais, mas na Lei da Rádio e na da Televisão. Isto assim é, porque estes tempos de antena têm uma essência diferente dos tempos de antena eleitorais. Estes são atribuídos numa perspectiva de concorrência no acesso aos cargos políticos electivos. Aqueles são-no já numa perspectiva de permitir a expressão e acesso aos meios de comunicação social de diversos grupos sociais, entre os quais os partidos políticos. O acesso destes é estabelecido numa procura de consubstanciar os direitos à informação e a informar no desenvolvimento da democracia e durante o funcionamento normal dos órgãos políticos. Quer dizer, uma função política (e menos eleitoralista).

A norma que suspende o tempo de antena *institucional* não tem uma natureza eleitoral. Pelo contrário, procura distinguir os diversos tipos de tempos de antena, salvaguardando o tempo *institucional* de se confundir com o eleitoral.

Do que se expôs retira-se que não se pode aplicar a Lei da Rádio ou da Televisão, através da remissão do artigo 254º da LORR (Lei Org. Reg. Referendo).

Pergunta-se: é possível, dada a identidade de situações, aplicar por analogia a norma que suspende o tempo *institucional* durante períodos eleitorais ao processo referendário?

A resposta não pode deixar de ser negativa. Em primeiro lugar, diz-se que a aplicação por analogia tem lugar quando existe uma lacuna. No caso concreto não existe lacuna: não existe uma situação não regulamentada legalmente. Há somente uma não previsão de suspensão do direito de antena, que existe para outras situações. Em segundo lugar, ao intérprete é proibida a aplicação analógica de normas excepcionais. Ora, se está constitucionalmente consagrado o direito de antena, a norma que suspende este direito é uma norma excepcional (afecta aquele direito, limitando-o), logo não comporta integração analógica (artigo 11º do Código Civil).

Quanto à interpretação extensiva sempre se dirá, com Jorge Miranda, “*na dúvida, os direitos devem prevalecer sobre as restrições - in dubio pro libertate - , devendo as leis restritivas ser interpretadas, se não restritivamente, pelo menos sem recurso à interpretação extensiva e à analogia*” (Manual de Direito Constitucional, 4º, p.308).

Em conclusão, não se vislumbra normativo legal que suspenda o tempo de antena no serviço público de radiodifusão (nem, por enquanto, no de televisão) durante o período em que decorre um processo referendário.

A situação exposta é susceptível de gerar desigualdades entre os intervenientes. Se partidos políticos, por exemplo, requererem a utilização de tempos de antena *institucionais* durante o processo referendário criarão uma situação de visível desigualdade perante os intervenientes que não sejam partidos políticos.

Esta desigualdade poderá ser imputada à RDP ou às estações televisivas?

O artigo 57º da LORR estabelece que “*as estações de rádio e de televisão são obrigadas a dar igual tratamento aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes*” (nº1). Quando

candidato, isto até para assegurar a igualdade de tratamento bem como a igualdade de oportunidades das candidaturas. Com efeito, quando aquele preceito refere a intervenção de dez minutos do próprio candidato, pretende que seja ele a entrar em contacto com os cidadãos eleitores, expondo ele todas as suas ideias sem quaisquer acompanhamentos externos. Esta norma surge precisamente para distinguir o último momento da campanha eleitoral de todos os demais actos anteriores, pois se assim não fosse não haveria necessidade de se exigir a intervenção do próprio candidato.

Teve-se sem dúvida em vista, a valorização pessoal do candidato em si, independentemente de quaisquer outros factores exteriores, para que os cidadãos eleitores, neste último momento e em face da respectiva alocação e só dela, possam conscientemente decidir-se.

Quanto ao ponto nº 3 e correlacionado com o exposto atrás entende a CNE que não poderão ser repetidos os slogans e os separadores musicais usados nas edições normais dos tempos de antena.

Declarações de voto:

Os Srs. Drs. João Azevedo de Oliveira e João Labescat da Silva votaram contra no sentido de ser revista a interpretação dada pela Comissão Nacional de Eleições em relação ao nº 4 do artº 53º da Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio, que restringe o direito de liberdade do candidato, por não poder ilustrar a sua mensagem com o fundo (apenas imagem) que considerar mais apropriado.

A única regra a respeitar deverá ser “uma intervenção de 10 minutos do próprio candidato” na qual a imagem do candidato se mantenha e cujo mensagem oral seja apenas do próprio.

Observações:

Ainda em 1986, por virtude desta deliberação não ter sido respeitada por algumas candidaturas foi dado conhecimento à Procuradoria Geral da República que determinou o arquivamento das queixas, tendo concluído a propósito que « a intervenção do próprio candidato impõe que o candidato seja o único sujeito emissor da mensagem que é objecto da intervenção»; « a mensagem poderá processar-se nos registos oral e escrito, podendo ser acompanhada por cenários simbólicos, sendo de admitir a utilização de separadores musicais ou de slogans, com a emissão ou visualização de vozes e imagem de pessoas diversas do candidato»; « em caso nenhum, o recurso a tais meios técnicos pode implicar a substituição ou a supressão da intervenção do candidato, podendo constituir tão somente um “fundo” relativamente à mensagem oral ou escrita por ele produzida».

III – ESTAÇÕES EMISSORAS

ASSUNTO: Ofício nº 21, de 23.01.89, do Senhor Ministro da Administração Interna - Pedido de parecer acerca das eventuais dificuldades que, relativamente às competências em matéria de distribuição de tempo de antena, resultarão para a Comissão Nacional de Eleições, no quadro legal vigente, da entrada em funcionamento de um elevado número de estações privadas de rádio de âmbito local

Eleição europeia
Aplicação supletiva da Lei Eleitoral para a Assembleia da República
Direito de antena eleitoral
Suspensão de transmissão
Estações de rádio âmbito local
Tratamento jornalístico das candidaturas

Sessão de 24.01.1989 – PE/89

Deliberação:

Atenta a impossibilidade acima referida e por todos aceite, e tendo em atenção o grande impacto que têm as rádios, designadamente locais, nos aglomerados populacionais em que estão inseridas, impacto muito superior ao das publicações locais, considera esta Comissão que as mesmas e os partidos políticos não poderão pura e simplesmente ser privados de darem a devida cobertura à campanha eleitoral.

Para conciliar as duas situações parece à Comissão Nacional de Eleições que haveria a necessidade de alterar a Lei nº 14/79, ajustando-a à realidade que se avizinha.

Assim, da alínea c) do nº 2 do citado artigo 62º eliminar-se-ia a referência às rádios de âmbito local, reservando-se o direito ali conferido aos emissores regionais da Radiodifusão Portuguesa e às estações privadas de âmbito regional, merecendo, contudo, especial atenção as estações privadas locais legalizadas, quer no continente quer nas regiões autónomas, já existentes no domínio desta lei nº 14/79 e por quem até então sempre foram distribuídos os tempos de antena nos períodos referidos.

Em compensação, formular-se-ia um preceito semelhante ao do artº 64º da lei nº 14/79 para as publicações de carácter jornalístico.

Assim, as rádios locais que pretendessem inserir matéria respeitante à campanha eleitoral deveriam comunicá-lo à Comissão Nacional de Eleições até três dias antes da abertura da campanha.

ASSUNTO: Parecer sobre a condução da campanha eleitoral no território de Macau

Eleição presidencial
Aplicação da Lei eleitoral do PR ao território de Macau
Direito de antena eleitoral
Direito de acesso das candidaturas às emissoras oficiais
Definição dos períodos de tempo pelo Governo do território

Sessão de 11.12.1990 – PR/91

Deliberação:

Foi aprovado o parecer que se segue.

O Decreto-Lei nº 472/76 de 15 de Junho, veio estender a aplicação da lei eleitoral para a Presidência da República ao território de Macau, com as alterações constantes dos seus artigos 2º a 4º, sendo pois plenamente aplicáveis àquele território as normas do Decreto-Lei nº 319-A/76.

Competindo ao Governo do Território regular vários aspectos da campanha eleitoral entendeu a Comissão Nacional de Eleições definir algumas linhas gerais que permitam retirar orientação quanto a:

Tempos de Antena

A Lei garante às candidaturas o direito de acesso à emissora oficial de radiodifusão. Em Macau, sendo público o espaço radioeléctrico, este está concessionado, através de contrato, à Sociedade Anónima TDM.

A cláusula 32º do contrato de concessão obriga a empresa concessionária a pôr à disposição das candidaturas os espaços para os tempos de antena, estabelecidos pela lei ou fixados pela Comissão Eleitoral do Território.

Daqui decorre que:

- 1- A concessionária é obrigada a reservar espaços para os tempos de antena e a difundir-los;
- 2- O que tem que fazer nos termos fixados na lei ou pela Comissão eleitoral, quanto a tempos globais e horários de transmissão;
- 3- Deve pôr meios técnicos, designadamente os estúdios à disposição dos candidatos.

Impende ainda sobre a concessionária TDM o dever de difundir os materiais de campanha cívica de esclarecimento emanados da Comissão Nacional de Eleições.

Quanto ao período dos tempos de antena compete ao Governo do Território defini-lo. A lei apenas obriga à sua existência. É omissa quanto ao tempo global que lhe é atribuído.

Não é esta, no entanto, a interpretação que fazemos do citado preceito legal.

Na verdade entendemos que o legislador ao referir no n.º 2 alínea d) do artigo 52º as “estações privadas” quis apenas referir-se às estações privadas de âmbito nacional.

E tal não decorre apenas do facto da Constituição da República Portuguesa (artigo 40º n.º 3) garantir aos candidatos tempos de antena, nos períodos eleitorais, apenas nas estações privadas nacionais e regionais da rádio. A Constituição não garante. Mas nada impediria que a lei as previsse. Só que não é o caso. É que a lei eleitoral para a Presidência da República afasta os tempos de antena nas rádios locais, dadas as especiais características que envolvem este acto eleitoral, profundamente nacionais.

Tanto é assim que a Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei eleitoral para a Assembleia da República) prevê que o direito de antena abranja as estações privadas de âmbito nacional de “onda média e frequência modelada” (artigo 62º n.º 2 alínea d)) e também “as estações privadas de âmbito regional ou local (artigo 62º n.º 2 alínea c)). O legislador entendeu, neste caso, abranger o direito de antena a todas as rádios, incluindo as locais, que foi alargado pela Lei n.º 14/87, de 19 de Abril, no acto eleitoral para o Parlamento Europeu (artigo 10º n.º 1). A Lei n.º 10/89, de 18 de Maio veio depois suspender em relação aos tempos de antena para as rádios locais, a aplicação desta norma ao acto eleitoral de 19 de Junho de 1989.

Quer isto dizer, que o legislador de 1979 alargou o âmbito dos tempos de antena às rádios regionais e locais.

“Artigo 62º (Lei 14/79)

2-c) Os emissores regionais da Radiodifusão Portuguesa, bem como as estações privadas de âmbito regional ou local - trinta minutos diários”

“Artigo 52º (Decreto-Lei 319-A/76)

2-c) Os emissores regionais da Radiodifusão Portuguesa -trinta minutos diários”

Esta é, como já se disse, a interpretação adequada ao tipo e à abrangência do acto eleitoral para a Presidência da República.

Por outro lado, esta interpretação não atinge, nem sequer belisca os direitos fundamentais dos candidatos. Estes têm um amplíssimo espaço próprio para propaganda às suas candidaturas em todo o território nacional e em Macau. (RTP, RDP, estações privadas nacionais).

Nada impede, no entanto, que as emissoras de âmbito local possam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, devendo nesse caso pautar-se pelas seguintes regras:

1º- As estações de Radiodifusão de âmbito local que divulguem matéria respeitante à campanha eleitoral devem dar tratamento jornalístico não

ao termo do prazo previsto no artº 14º nº 1 do Decreto-Lei nº 338/88, de 28 de Setembro, (que define o regime de atribuição de alvarás e licenciamento de estações emissoras de radiodifusão sonora).

De acordo com este último diploma, tal prazo de suspensão contar-se-ia a partir da emissão de alvarás e do período dado para o início da emissão (6 meses).

O Governo licenciou entretanto, ao abrigo deste Decreto-Lei, o exercício da actividade de Radiodifusão a centenas de entidades que já se encontram a emitir há largos meses.

Encontra-se por isso, (por decurso do prazo definido no nº 1 do artº 14º do Decreto-Lei 338/88, de 28 de Setembro) ultrapassado o período de suspensão do direito previsto na alínea c) no nº 2 do artº 62º da Lei 14/79, pelo que, a não haver qualquer alteração à lei, os partidos políticos e coligações concorrentes ao próximo acto eleitoral terão direito de antena nas rádios de “cobertura local”.

Ora, a Lei nº 10/89, de 18 de Maio incluía um comando de que na Sessão Legislativa que então decorria (II Sessão), a Assembleia da República promoveria a apreciação do regime de reserva de tempo de emissão naquelas rádios em períodos eleitorais, o que não veio a acontecer.

Tendo a Comissão Nacional de Eleições feito uma primeira abordagem das matérias que resultam do exercício da sua competência em relação ao próximo acto eleitoral, apreciou esta questão, e considera que se encontra em vigor o disposto no artº 62º nº 2 alínea c).

Ao mesmo tempo, foi nosso entendimento que o exercício deste direito poderá trazer acrescidas dificuldades não só às rádios locais, como até aos próprios concorrentes que dificilmente cobrirão com os seus tempos de antena as rádios licenciadas.

Acresce, ainda que, em nossa opinião está suficientemente garantido o exercício daquele direito através da cobertura pelos restantes órgãos de comunicação social - Rádio e Televisão - nos termos do artº 62º.

Por outro lado, lembramos que os custos de utilização de todos os tempos de antena reservados na rádio (alínea c) d) e) do nº 2 do artº 62º) constituem encargo do Estado.

O processo de atribuição daqueles tempos de antena nas rádios locais e o respectivo controlo afiguram-se também extremamente complexos, envolvendo dificuldades para o órgão a quem compete aquela atribuição.

Resta salientar que as rádios locais não ficam impedidas de emitir programas relativos ao acto eleitoral, desde que respeitem os princípios do nº 1, 2 e 4 do artº 64º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

forma, em todos os seus emissores incluídos na rede nacional - Antena 1, 2 e 3, com transmissão em cadeia.

Aliás, falando a lei em todos os seus emissores regionais seguramente quis-se englobar tais emissores os quais, aliás, emitem também a programação das antenas 1,2 e 3"

Relativamente à questão de saber se os emissores regionais da RDP estavam igualmente obrigados a emitir tempos de antena, para além daquele que transmitem em simultâneo quando em cadeia nacional, foi entendido pela CNE que o problema apenas se colocava relativamente ao círculo do Porto visto aí concorrer uma força política que não tinha apresentado candidaturas no resto do país.

Segundo informação prestada pela RDP esta estação apenas possuía emissores regionais que transmitiam programação de âmbito regional em Coimbra, Faro, Açores e Madeira.

Por isso deliberou a CNE que não existindo emissor regional a abranger a área do Porto aquela estação não estava abrangida na previsão do artigo 63º nº 2, pelo que não havia que atribuir tempo da antena àquela força partidária na RDP.

Estações privadas de âmbito regional – Ofício da Rádio Renascença de 07.09.95

Tendo surgido inúmeras dúvidas à Comissão acerca das estações de rádio privadas de âmbito regional a incluir na distribuição dos tempos de antena, uma vez que a situação jurídica e legal das mesmas, reconhecida pelo Instituto de Comunicações de Portugal, já não correspondia à situação de facto existente, foi, após prolongado debate elaborado o seguinte parecer acompanhado de deliberação:

“As estações privadas de âmbito local não estão contempladas nos artigos 62º e 63º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, na redacção dada pela Lei nº 35/95, de 18 de Agosto que referem as estações de âmbito nacional e regional”.

Por outro lado verifica-se que na redacção do artigo 63º nº 2 o legislador expressamente afastou a referência às rádios de âmbito local, o que tem de ser entendido como significando que não lhes impõe a obrigatoriedade de transmissão de tempos de antena.

Segundo informação prestada pelo ICP existem estações de rádio que apesar de licenciadas como rádios locais em frequência modulada, transmitem para toda uma região em onda média.

Consequentemente para além das estações de rádio; Rádio Press (cobertura norte) Press Livre - Correio da Manhã Rádio (cobertura sul), assim licenciadas, a Comissão Nacional de Eleições delibera considerar como emissoras de âmbito regional as seguintes rádios:

a contemplar a situação das estações de televisão privadas que tenham a possibilidade de transmitir programação distinta para essas Regiões Autónomas, obrigando-as ou facultando-lhes a transmissão de propaganda eleitoral mediante compensação pecuniária.

3- Dar conhecimento desta deliberação aos Grupos Parlamentares.”

Fundamentação:

Por ofício, registado sob o n.º 937, que deu entrada nos serviços da Comissão Nacional de Eleições (CNE) em 11 de Junho do corrente ano, a TVI - Televisão Independente, S.A. submete à consideração da CNE a questão de saber se, mantendo-se inalterada a redacção dos artigos das leis eleitorais respeitantes à eleição das assembleias legislativas regionais sobre o direito das candidaturas a tempos de antena nas estações emissoras de rádio e televisão, é de sustentar, através de uma interpretação actualista, que o âmbito de aplicação de tais normas abrange hoje também as estações de televisão privadas, como acontece, em resultado da alteração legislativa operada pela Lei n.º 35/95, de 18 de Agosto, no caso das eleições do Presidente da República, da Assembleia da República e do Parlamento Europeu (aqui por remissão expressa do artigo 1.º da Lei n.º 14/87, de 29 de Abril, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 4/94, de 9 de Março).

Depois de explicar o entendimento que faz da questão e tomar posição pela positiva, a TVI termina o seu ofício requerendo que a CNE tome as providências necessárias a que “sejam distribuídos à Requerente tempos de antena para propaganda eleitoral” nas próximas eleições das Assembleias Legislativas Regionais do Açores e da Madeira, que, embora ainda não marcadas, terão necessariamente lugar, por imposição legal, no último quadrimestre do corrente ano.

1. Salvo melhor e fundada opinião, a requerente não tem nem o direito nem o dever de reservar tempos de antena às candidaturas que se apresentarem a sufrágio nas próximas eleições das assembleias legislativas regionais (que doravante, por comodidade de expressão, serão designadas por “eleições regionais”), não com base no raciocínio, que não colhe, do Director Regional de Organização e Administração Pública Regional de que a TVI não preencheria os pressupostos da atribuição dos tempos de antena por “*não emitir directamente*” para as regiões autónomas, mas sim pelas razões que sucintamente serão explicitadas na presente informação.

2. O exercício do direito de antena nas eleições regionais, durante a campanha eleitoral, rege-se pelo disposto nos artigos 62.º, 63.º, 69.º, 132.º, 133.º e 134.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, e 55.º, 56.º, 63.º e 119.º do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril, aplicáveis às eleições das Assembleias Legislativas Regionais, respectivamente, dos Açores e da Madeira.

Nas referidas disposições legais se prevê a atribuição às candidaturas de tempos de antena nas estações de televisão e rádio de âmbito nacional e regional, sendo certo

que a expressão “*tanto públicas como privadas*” se refere às estações emissoras de radiodifusão e não também às cadeias de televisão privadas, já que a expressão em apreço adjectiva o termo “*rádio*”, seguindo-se-lhe na ordem sintáctica da oração, e, na explicitação dos módulos de tempo reservados às listas candidatas, apenas se faz alusão expressa, no que toca à televisão, à “*Radiotelevisão Portuguesa dos Açores*” (artigos 62.º, n.º 2, e 63.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto) e à “*Radiotelevisão Portuguesa da Madeira*” (artigos 55.º, n.º 2, e 56.º do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril). Cónscio, aliás, da importância da sequência das palavras empregues na redacção da norma, o legislador inverteu a ordem das expressões “*rádio*” e “*televisão*” na nova redacção dos correspondentes preceitos das leis eleitorais respeitantes ao Presidente da República (PR), à Assembleia da República (AR) e ao Parlamento Europeu (PE), escrevendo precisamente “*direito de acesso, para propaganda eleitoral, às estações de rádio e televisão, tanto públicas como privadas*” (em vez de “*direito de acesso, para propaganda eleitoral, à televisão e às estações de rádio, tanto públicas como privadas*” ou “*direito de acesso, para a propaganda eleitoral, às estações de televisão e rádio, tanto públicas como privadas*”).

Nas eleições do PR, da AR e do PE, por força das alterações introduzidas pela aludida Lei n.º 35/95, as candidaturas dispõem de tempos de antena nas estações de rádio de âmbito nacional ou regional e nas estações de televisão, quer públicas quer privadas, e, concomitantemente, as mesmas estações de rádio e televisão estão obrigadas a reservar espaços para o efeito nas suas emissões, sendo por esse facto compensadas com quantias pecuniárias fixadas nas tabelas legalmente previstas (*cf.* artigos 52.º, 53.º, 60.º e 123.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, para a eleição do PR, e 62.º, 63.º, 69.º e 132.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, para as eleições da AR e do PE, com a redacção dada pelo diploma legal supramencionado).

Na campanha eleitoral relativa à eleição dos órgãos representativos das autarquias locais não há lugar a tempos de antena nos meios de radiodifusão e televisão (artigo 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro).

Tendo, assim, em conta que as recentes alterações legislativas introduzidas, em matéria de tempos de antena, nas leis eleitorais do PR, da AR e do PE alargaram a obrigação legal, em obediência ao artigo 40.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa (CRP), às estações privadas de televisão e que os artigos 32.º e 33.º da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro (Regime da actividade de televisão), apenas garantem o direito a tempo de antena no serviço público de televisão e não esclarecem, remetendo a solução para a lei eleitoral, se o exercício do direito de antena nos períodos eleitorais se aplica indistintamente às estações públicas e às estações privadas de televisão, cumpre determinar se nas eleições regionais, cujas leis eleitorais não sofreram alterações nessa matéria, continuam tais estações vinculadas ao dever de reservarem tempos de antena às listas candidatas.

Da circunstância de os dispositivos legais supramencionados, aplicáveis às eleições regionais, não indicarem quais os tempos a que as candidaturas têm direito nas estações de televisão privadas (que ao tempo da formulação do preceito não existiam)

deve extrair-se a conclusão de que o legislador apenas quis abranger a estação pública de televisão, o que, em certo sentido, constitui uma decorrência do princípio *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

Considerando, por outro lado, o problema na perspectiva oposta, dir-se-á que a emissão de tempos de antena só é obrigatória para as estações de televisão privadas nos casos em que as leis eleitorais expressamente a prevejam (eleições do Presidente da República, da Assembleia da República e do Parlamento Europeu), não o sendo nos restantes casos (eleições regionais e das autarquias locais).

A verdade é que, na certeza de que a actividade do intérprete da lei deve assegurar um mínimo de correspondência com o pensamento legislativo, “*ainda que imperfeitamente expresso*” (cfr. artigo 9.º do Código Civil), este, conhecendo o quadro jurídico dos diversos actos eleitorais, terá tido em mente, quando promoveu as alterações legislativas de Agosto de 1995, as características específicas das eleições regionais para precisamente não estender a obrigação de tempos de antena a estações de televisão privadas de âmbito nacional em campanhas de actos eleitorais localizados e circunscritos a uma parte do território nacional, à semelhança, aliás, do que sucede com a eleição dos órgãos das autarquias locais, onde, como se viu, as candidaturas não gozam do direito de antena. Se o legislador tivesse sentido a vontade de generalizar a opção pelo alargamento do direito de antena, em períodos eleitorais, aos canais privados de televisão e, em consequência, abranger igualmente as eleições regionais, teria então certamente modificado os correspondentes preceitos das leis eleitorais respeitantes a essas mesmas eleições.

É, obviamente, desejável que rapidamente a redacção dos preceitos legais em análise seja adequada ao estabelecido no texto constitucional em matéria de tempos de antena durante as campanhas eleitorais, assim se satisfazendo a vontade do legislador constituinte e se dando execução ao estabelecido no n.º 3 do artigo 40.º da CRP. Mas não é possível, perante a legislação ordinária vigente, fazer uma interpretação actualista que esbarre na própria vontade, ainda que implícita, do legislador, não sendo de presumir, a este respeito, que só por esquecimento não regulamentou ainda o aludido comando constitucional em sede de eleições regionais. Pelo contrário: se o não fez, foi certamente com a intenção de deixar de fora as estações de televisão privadas, não as onerando ainda mais com um dever que, apesar de ter cobertura constitucional, tem sido muito discutido e criticado pela sociedade civil, em geral, e pelos órgãos de comunicação social, em particular, o que até é susceptível de ser considerado, à luz da interpretação da lei segundo as “*condições específicas do tempo em que é aplicada*” (cfr. artigo 9.º do Código Civil), não no sentido de impor, mas sim no de afastar, o alargamento do direito de antena aos canais privados de televisão.

3. O n.º 3 do artigo 40.º da CRP, por seu turno, não é directamente executável, carecendo de regulamentação por lei ordinária. Daí que o próprio preceito constitucional remeta para o legislador ordinário a tarefa de definir o âmbito e extensão desse direito através da expressão “*nos termos da lei*”. Trata-se de uma norma de natureza de

alguma forma programática, mas contendo uma concreta imposição constitucional aos órgãos legiferantes, cujo incumprimento, por inércia legislativa, pode redundar em inconstitucionalidade por omissão.

Por isso, não é possível a aplicação directa e vinculativa do comando constitucional insito no referido n.º 3 do artigo 40.º, tanto mais que, a meu ver, não se pode considerar estarmos em face de um direito fundamental ou de natureza análoga que, gozando do regime previsto nos artigos 17.º a 19.º da CRP, permita sustentar a sua aplicabilidade directa a todas as entidades públicas e privadas.

De opinião diferente são os Profs. Gomes Canotilho e Vital Moreira (*in* Constituição da República Portuguesa Anotada-3.ª edição revista, Coimbra Editora, 1993), que sustentam, baseados na “*função constitucional das eleições*”, a aplicabilidade directa do preceito constitucional sob análise em termos de obrigar todas as emissoras televisivas de âmbito nacional ou regional, “*sem distinção entre as públicas e as privadas*”, a concederem tempos de antena nas campanhas eleitorais. Embora a questão seja complexa, permito-me discordar deste douto entendimento, por considerar, no essencial, que o direito de antena eleitoral, apesar de se incluir no catálogo formal dos direitos fundamentais, constitui tão só uma refração do direito de expressão e manifestação e não em si mesmo um direito cuja essência possa permitir elevá-lo à categoria de direito fundamental na verdadeira asserção jurídica do termo. Uma vez assegurado o direito a um mínimo de expressão das ideias e do pensamento, fundamental ao desenvolvimento da democracia, no serviço público de televisão, não é necessário encontrar um máximo de expressão e manifestação, opção que só o legislador ordinário, querendo, poderá tomar.

4. Por outro lado, as normas em apreço das leis eleitorais são insusceptíveis de serem interpretadas por meio de raciocínios analógicos, porquanto não existe no caso *sub judice* qualquer lacuna ou vazio legal de molde a fundamentar o recurso à analogia com as outras leis eleitorais que alargam o direito a tempos de antena, para propaganda eleitoral, às estações privadas de televisão. Sem contar com o caso particular da eleições autárquicas, há, sim, duas soluções distintas, mas não antagónicas, para a mesma situação: nas eleições do PR, da AR e do PE, as candidaturas dispõem de tempos de antena nas estações de rádio de âmbito nacional e regional e nas estações de televisão públicas e privadas e estas são indemnizadas pelo Estado pela utilização das emissões; nas eleições regionais, as candidaturas têm direito a tempos de antena nas estações de rádio, públicas ou privadas, e só nas estações de televisão públicas, o que significa que, nestas eleições, nem a utilização de emissões das estações de televisão privadas é automaticamente gratuita para as candidaturas, nem tais estações estão obrigadas a lhes conceder tempos de antena para desenvolvimento da actividade de propaganda eleitoral, nem, finalmente, as mesmas estações, quando espontaneamente libertem para esse efeito espaços das suas emissões, têm direito a ser indemnizadas pelo Estado pela utilização dessas emissões (artigos 69.º, n.º 2, *a contrario*, do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, e 63.º, n.º 2, *a contrario*, do Decreto-Lei n.º 318-E/76, de 30 de Abril).

ASSUNTO: Pedido de informação do Gabinete de Direito de Antena da RDP sobre a duração dos blocos de emissão de tempo de antena durante o período da campanha eleitoral para as eleições legislativas regionais

Eleição legislativa regional

Açores e Madeira

Direito de antena eleitoral

Duração diária

Radiodifusão Portuguesa

Eventuais implicações do regime consagrado pela Lei 35/95

Sessão de 09.07.1996 – ALR/96

Deliberação:

Com base na fundamentação elaborada foi, pelo plenário, extraída a seguinte conclusão:

“A legislação aplicável ao direito de antena relativo ao processo eleitoral regional dos Açores e da Madeira não sofreu qualquer alteração pelo que a organização e distribuição dos tempos de antena se mantém nos exactos termos em que se encontram previstas”.

Fundamentação:

O Director do Gabinete de Direito de Antena da Radiodifusão Portuguesa solicitou telefonicamente à Comissão Nacional de Eleições uma informação sobre o entendimento da Comissão a propósito das implicações da publicação da Lei n° 35/95, de 18 de Agosto, no processo eleitoral relativo às assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira.

Sobre o assunto, cumpre informar:

O legislador, através da Lei n° 35/95, de 18 de Agosto, veio reduzir o tempo de antena a transmitir pela Radiotelevisão Portuguesa em todos os seus emissores de noventa para sessenta minutos diários, divididos em blocos de vinte minutos, no que respeita às eleições para o Presidente da República, Assembleia da República e Parlamento Europeu (cfr. art° 52° do DL n° 319-A/76, de 3 de Maio e art° 60° da Lei n° 14/79, de 16 de Maio, para a eleição da AR e do PE).

Na campanha eleitoral relativa à eleição dos órgãos representativos das autarquias locais não há lugar a tempos de antena (art° 52° do DL 701-B/76, de 29 Setembro).

Constata-se, no entanto, que apesar da recente alteração legislativa atrás citada, as leis aplicáveis às eleições para as assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira não sofreram qualquer alteração, mantendo-se a obrigação por parte da Radiodifusão Portuguesa de transmitir de tempos de antena com a duração de noventa minutos diários (cfr. art° 62° n° 2 do DL n° 267/80, de 8 de Agosto e art° 55° n°2 do DL n° 318-E/76, de 30 de Abril).

Muito embora a discrepância de tempo seja notória, não existe qualquer lacuna para que esta Comissão possa, à semelhança do que já aconteceu relativamente ao direito à dispensa para exercício de actividades de campanha dos candidatos à eleição para a assembleia regional da Madeira, socorrer-se da analogia.

IV – FRACÇÕES DE TEMPO DE ANTENA

ASSUNTO: Exercício do direito de antena/Eleições para o Parlamento Europeu. Deliberação sobre fracções de tempo de antena para cada força política na RTP, RDP, estações privadas de âmbito nacional, emissores regionais e de onda curta

Eleição europeia
Direito de antena eleitoral
Fracções de tempo
Órgãos de comunicação social

Sessão de 27.04.1994 – PE/94

Deliberação:

Foi deliberado que no que toca à RTP as fracções seriam de 5 minutos, acrescida de fracção correspondente ao resto do tempo a mais que as listas tenham direito.

No respeitante à Radiodifusão Portuguesa e às Estações de Rádio privadas quer de âmbito nacional quer de âmbito regional, as fracções serão de 10 minutos, acrescidas de mais uma fracção correspondente ao resto do tempo a que as listas tenham direito.

Para a onda curta a fracção de tempo será de 5 minutos, com mais uma fracção correspondente ao resto do tempo a que as listas tenham direito.

Observações:

Por altura das eleições para o PE em 1989, foi tomada idêntica deliberação, à excepção das estações de rádio de âmbito nacional, cuja fracção foi fixada em 15 minutos (v. acta nº 44 de 28.04.89).

De referir, ainda, que no decurso do processo eleitoral de 1994 e antes de serem fixadas as fracções de tempo de antena, a CNE suscitou o problema de saber se se deviam incluir ou não as estações privadas de televisão, por decorrência não da lei ordinária mas da Revisão Constitucional de 1989 que veio dar nova redacção ao nº 3 do artigo 40º da CRP, consagrando um direito de antena dos partidos nos órgãos de comunicação social, fossem eles públicos ou privados. (V. acta nº 101 de 15.04.94)

ASSUNTO: Direito de antena, suas fracções e emissão internacional através da radiotelevisão e radiodifusão portuguesas reservado aos candidatos à eleição para o Presidente da República

Eleição presidencial
Direito de antena eleitoral
Fracções de tempo
Órgãos de comunicação social
Emissores internacionais

Sessão de 19.12.1995 – PR/96

Deliberação:

No tocante ao direito de antena começaram por ser distribuídas as grelhas preparadas pela Comissão que, na prossecução do tratamento igualitário das candidaturas, apresentavam a seguinte divisão:

- a) Na televisão, canais públicos e privados:
fracções de 7m 30s aos sábados e domingos
fracções de 5m durante os restantes dias da semana
uma fracção de 10m nos canais públicos e no último dia de campanha a sortear autonomamente.
- b) Na radiodifusão portuguesa as fracções de tempo seriam sempre de 10m, acrescidos também no último dia de campanha de sorteio autónomo para os 10m a preencher por cada candidato.
- c) Nas estações privadas de âmbito nacional, no 1º período 6 fracções de 10m e 1 fracção de 5m, no 2º período 13 fracções de 10m.
- d) Nas rádios privadas de âmbito regional as fracções seriam igualmente de 10 minutos à excepção do último dia, cujo acerto apontava para 7m e 30s por candidato.

Sobre a prescindibilidade dos tempos reservados no emissor internacional da RTP e RDP, e pese embora o facto dos cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro não votarem para a eleição do Presidente da República, foi por todos opinado tratar-se de um direito e dever geral de informação, pelo que ficava arredada a hipótese da sua não utilização.

ASSUNTO: Duração dos blocos de tempo de antena a atribuir às forças políticas concorrentes às eleições regionais de 13 de Outubro de 1996

Eleição legislativa regional
Açores e Madeira
Direito de antena eleitoral
Fracções de tempo
Órgãos de comunicação social

Sessão de 03.09.1996 – ALR/96

Fundamentação:

Foi instaurado este processo contra SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA, por violação do disposto no art. 62º n.º 2 a) da Lei 14/79, em virtude de, no período compreendido entre os dias 17 a 29 de Setembro, não ter procedido à emissão dos tempos de antena reservados aos partidos políticos.

Notificada nos termos do art. 47º, para efeitos do disposto no art. 50º do Dec-Lei 433/82, veio dizer, em resumo:

a) Que a realização plúrima do mesmo tipo de contra-ordenações, executadas de forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua sensivelmente a culpa do agente, como foi o caso, apenas constitui uma contra-ordenação, praticada continuamente.

b) Que o poder legislativo, pela Lei 58/90, apesar da norma constante do n.º 3 do art. 40º da Constituição, entendeu, na regulamentação da actividade de televisão, reservar a obrigação de conceder o direito de antena aos partidos políticos, em período eleitoral ou não, ao serviço público de televisão. Para a Lei Eleitoral apenas foi remetida por essa Lei a regulamentação do exercício daquele direito, em relação ao serviço público de televisão. Isso é confirmado no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, celebrado entre o Estado e a RTP.

c) Nem o Regulamento do Concurso nem o Alvará que lhe foi concedido consagram a obrigação de conceder tempo de antena aos partidos políticos em período eleitoral.

d) Assim, a Lei Eleitoral na medida em que veio consagrar disposições frontalmente opostas à Lei 58/90 e a todo o regime jurídico da actividade de televisão, no qual se integra o Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, exorbitou da sua função própria, apenas de regulamentação do exercício do direito de antena em período eleitoral, é inconstitucional, por violar o princípio de confiança que decorre do art. 2º da Constituição, ao consagrar o País como um Estado de Direito.

De qualquer forma, houve uma alteração unilateral do licenciamento atribuído à SIC, o que constituiria o Estado em responsabilidade civil e na obrigação de pagamento de indemnização.

Cumpre decidir: I

a) A invocação de que a mencionada obrigação legal de as estações de televisão privadas serem obrigadas a transmitir tempos de antena em período eleitoral viola os artigos 2º e 38º da Constituição da República Portuguesa (CRP) é destituída de fundamento.

A referida Lei n.º 35/95, alterando os preceitos concernentes da lei eleitoral, veio regulamentar o comando constitucional do n.º 3 do artigo 40º resultante da segunda revisão constitucional operada em 1989, segundo o qual “*nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei*”.

A lei a que o legislador constituinte se refere é a lei eleitoral e por “períodos eleitorais” deve entender-se “durante os períodos de campanha eleitoral”, como, aliás, o veio a determinar o legislador ordinário.

Decorre claramente do texto constitucional, conjugado com a leitura das actas dos trabalhos preparatórios da segunda revisão constitucional, que, a partir da entrada em vigor da lei de revisão, as estações de televisão privada ficariam vinculadas a ceder às forças políticas concorrentes, mas apenas durante a campanha eleitoral, os tempos de antena que lhes fossem atribuídos.

Se assim não fosse, não teria sentido a diferença de terminologia que o legislador constituinte utiliza nos n.ºs 1 e 3 do artigo 40.º da CRP. No primeiro dos aludidos preceitos, atinente ao chamado tempo de antena “institucional”, usa-se “serviço público de rádio e de televisão”, porque exactamente se pretende circunscrevê-lo à televisão pública. No segundo, limitado aos períodos eleitorais, inscreve-se a expressão “estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional”, com um sentido mais lato.

Se no n.º 3 do citado artigo 40.º não se distinguiu entre estações públicas e privadas, deve concluir-se, logicamente, que se pretendeu abranger tanto umas como outras. A ser a intenção do legislador a de restringir o direito de antena, como até então sucedia, ao serviço público de televisão, teria, nesse caso, recorrido à mesma terminologia dos n.ºs 1 e 2, o que não aconteceu.

Estabelecendo a referida distinção, ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira (*in* “Constituição da República Portuguesa Anotada”, 3ª Edição, Coimbra Editora, 1993, pág. 241) que “sujeitos passivos do direito de antena e dos direitos conexos são as emissoras de rádio e de televisão públicas (“serviço público de rádio e de televisão”), com excepção do direito de antena eleitoral (n.º 3), que obriga todas as emissoras de âmbito nacional ou regional, sem distinção entre as públicas e as privadas” (sublinhado nosso).

Em suma:

a) A alteração em causa à lei eleitoral não prefigura qualquer forma de inconstitucionalidade material (pelas razões expostas), orgânica (é lei em sentido formal aprovada pela Assembleia da República ao abrigo dos artigos 164.º, alínea d), 167.º, alínea a), e 169.º, n.º 3, da CRP) ou formal (foi devidamente discutida, votada, aprovada, promulgada e publicada);

b) Enquanto não for suscitada e declarada, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas da lei eleitoral respeitantes ao direito de antena, as mesmas permanecem em vigor e devem ser acatadas pelos seus destinatários.

b) Desprovida de razão é ainda a alegação de que o disposto na lei em matéria de direito de antena para efeitos de campanha eleitoral constitui uma ilegítima quebra no princípio da confiança e da boa fé contratual, contraria o regime especial aplicável aos operadores privados de televisão e altera ilicitamente as condições de licenciamento.

Rebatendo esta tese, dir-se-á desde logo que quando da abertura à iniciativa privada e subsequente licenciamento dos operadores de televisão privados já a obrigação

constitucional estava em vigor, era directamente aplicável e vinculava - sem necessidade absoluta de intermediação do legislador ordinário - todas as entidades públicas e privadas (cfr. artigo 18º da CRP); o regime jurídico da actividade de televisão - a Lei nº 58/90, de 7 de Setembro - já estabelecia expressamente que a utilização do direito de antena, desenhado como um período de especial propaganda política distinto do tempo institucional, seria regulado pela lei eleitoral (leia-se qualquer que ela seja e seja em que contexto temporal se enquadrar e vigorar). A aprovação do dispositivo constitucional em apreço é, aliás, contemporânea da decisão constituinte de incluir no texto fundamental precisamente o preceito - nº 7 do artigo 38º - que em definitivo abriu as portas à concessão de espaços televisivos a empresas privadas. Não é legítimo aduzir, por essas razões, o argumento da alteração posterior das condições contratuais.

Acresce que a circunstância de a mencionada Lei nº 58/90 configurar a concessão de tempos de antena aos partidos políticos como uma obrigação de serviço público de televisão não é incompatível com a imposição desse dever cívico, em períodos eleitorais restritos, a entidades privadas que explorem meios audiovisuais, pois o exercício privado da actividade de radiotelevisão não dispensa *de per se* a sujeição das entidades que a desenvolvem a obrigações em função da natureza pública do serviço a prestar, *in casu* ditadas pela função constitucional das eleições.

É, aliás, a própria Lei nº 58/90, no seu artigo 33º, nº 2, que defere à lei eleitoral a regulamentação - como agora aconteceu por via da mencionada Lei nº 35/95 - do exercício do direito de antena, que deve ser feita nos termos constitucionais e, por isso, abrangendo indistintamente quer o serviço público de televisão quer os canais privados.

III

a) Aliás, a própria arguida entende que a conduta do Estado apenas a pode arrastar a responsabilidade civil contratual por a obrigar a cumprir a lei e não ao direito de a não cumprir.

Assim sendo, tem de entender-se que a SIC cometeu a contra-ordenação ao art. 62º punida nos termos do art. 132º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, na sua redacção actual.

E, por isso, é a altura de qualificar esta conduta concreta, sabido que não foram transmitidos vários tempos de antena, referentes a diversos partidos, em vários dias.

Estatui este preceito:

“1 - O não cumprimento dos deveres impostos pelos artºs. 62º e 63º constitui contra-ordenação, sendo cada infracção punível com coima:

a) (...)

b) De 1.500.000,\$00 a 5.000.000,\$00, no caso das estações de televisão”.

Assim, surge a questão, aliás também abordada pela SIC na sua resposta, da unidade ou pluralidade de infracções cometidas.

b) Logo que foi comunicada por esta Estação de Televisão o seu propósito de violar a lei, se pensou nesta problemática, bastante melindrosa, pelas consequências que resultam.

E logo foi deliberado munir-se a Comissão de Parecer de conceituado criminalista, concretamente o Professor Faria Costa, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, que o apresentou e está junto ao processo.

Nele conclui da seguinte forma:

“1.1. - O dever consubstanciado na norma do art. 62º da Lei Eleitoral da Assembleia da República tem de ser compreendido como um dever geral, absolutamente determinado no tempo, cujo conteúdo se centra em um comando de ordenação imposto pelo Estado às estações públicas e privadas de televisão de reservarem, nos períodos estabelecidos pela lei, durante a campanha eleitoral, tempos de antena aos partidos e coligações concorrentes às eleições.

1.2. - O critério de determinação da unidade ou pluralidade de infracções que serve ao direito de mera ordenação social tem de ser o mesmo que a doutrina e a própria lei assume para o direito penal de raízes éticas.

1.2.1. - E a identidade de critérios funda-se, não só na pertinência formal da subsidiariedade do direito penal perante o direito de mera ordenação social, mas, sobretudo, nas razões de congruência substancial - sem que, todavia, haja uma sobreposição absoluta entre as duas categorias ou construções normativas - que se descortinam entre os crimes e as contra-ordenações.

1.2.2. - Revela-se esse critério em uma «certa relação da via» que, de modo redutor, se pode espelhar em três elementos constituintes: a) - unidade de motivação para a decisão; b) - violação (da norma ou das normas) percebida também de modo unitário ou plural, consoante se possa dizer que o bem jurídico, o interesse ou o dever, no caso das contra-ordenações, foi uma ou várias vezes violado; c) - e ainda conexão temporal entre os vários momentos da conduta do agente, se bem que temperada por um critério de normalidade.

1.3. - Ora, no caso “sub iudice”, estamos precisamente perante uma situação em que, de modo claro e inequívoco, se verifica a presença congruente de todos aqueles elementos definidores da unidade da infracção. Vale por dizer: há uma única e unitária manifestação da vontade (decisão) da SIC; com essa decisão viola-se um único dever, o dever contemplado no art. 62º da Lei Eleitoral da Assembleia da República, que por remissão do art. 132º é parte integrante da definição do ilícito contra-ordenacional nele contido e, para além disso, há uma manifesta conexão temporal entre a decisão de violação e o acto de violação.

1.3.1. - De sorte que, perante esta factualidade, a SIC pratica uma única infracção contra-ordenacional por violação da norma contida no art. 132º da Lei Eleitoral da Assembleia da República.

1.4 - A determinação da medida concreta da coima a aplicar deverá reger-se pelas regras do art. 18º do Dec-Lei 244/95 de 14 de Setembro, tendo em conta todos os parâmetros de valoração aí descritos, mas, sobretudo, aqueles que se ligam à gravidade da infracção - intensidade da violação do dever - e a eventuais benefícios económicos retirados da prática da contra-ordenação”.

c) Apesar do mérito deste Parecer, esta Comissão não concorda com ele e entende, pelo contrário, que se verifica um concurso real de contra-ordenações.

Isto dados os termos em que se encontra redigido o n.º 1 do art.º 132.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República:

“O não cumprimento dos deveres impostos pelos artigos 62.º e 63.º constitui contra-ordenação, sendo cada infracção punível com coima.”

Como apenas o art.º 62.º estatui deveres para as televisões e estações de rádio, tem de concluir-se que “cada infracção” é cada uma das previstas no art.º 62.º, ou seja, por omissão de cada tempo de antena.

Aliás, isto é corroborado pelo facto de o art. 132.º referir o art.º 63.º e este apenas regular a “distribuição dos tempos de antena reservados”. A lei quis a transmissão de cada período de tempo de antena, com autonomia, para evitar que, não só por interesses de programação, como também por discriminações políticas, uma dada estação transmitisse uns períodos e deixasse de transmitir outros.

Desta forma, tem de concluir-se que o interesse protegido por estes normativos é a transmissão ou a não transmissão de cada tempo de antena.

Daí que a violação pela não transmissão de cada tempo de antena constitua uma contra-ordenação autónoma.

E nem sequer existe uma contra-ordenação continuada, já que não existiu qualquer situação exterior que tenha diminuído consideravelmente a culpa da infractora. A SIC decidiu não transmitir todos os tempos, porque entendeu querer fazê-lo, por razões suas, com os fundamentos referidos e não porque a não transmissão do primeiro ou dos primeiros tenha facilitado ou a tenha arrastado para a não transmissão dos outros. A sua unidade de resolução podia ser decisiva para o entendimento de que apenas cometeu uma contra-ordenação, e não para o de que, cometendo uma pluralidade, em concurso, elas ficariam unificadas numa continuação.

Para isso suceder, era essencial a demonstração, que não existe, da situação exterior que lhe diminuísse a culpa.

IV

a) Desta forma, entende esta Comissão que a SIC cometeu tantas contravenções ao art.º 62.º, puníveis com a coima de 1.500.000\$00 a 2.000.000\$00 quantos os tempos de antena que deixou de transmitir durante o período da campanha eleitoral, segundo os mapas elaborados nos termos prescritos no art.º 63.º, ou seja, 85 infracções.

Ao tempo da prática das contra-ordenações vigorava o DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, que não regulamentava regime especial para a punição do concurso. Nítidamente que essa punição devia ser feita em acumulação real, aliás da mesma forma como sucedia para as contravenções.

Mesmo a disposição do seu art. 19.º, sob o título “concurso de contra-ordenação”, não se refere a este caso, de concurso real, mas sim aos de concurso ideal, já que aí se fala em “mesmo facto”, no sentido claro de mesma acção.

Aí se previam, nitidamente, os casos de uma mesma acção integrar diversas contra-ordenações, e não os casos, como este *sub judice*, de haver várias e distintas omissões, cada uma delas a integrar uma infracção. Desta forma, ao abrigo desse normativo, a punição devia ser feita em acumulação real, com sanção única resultante da soma aritmética das sanções aplicadas a cada infracção.

Porém, no dia 1 de Outubro entrou em vigor o DL n° 244/95, de 14 de Setembro, que prescreve no seu art. 3° n°s 1 e 2:

“1 - A punição da contra-ordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende”.

“2 - Se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada”.

É o que sucede neste caso, em relação à punição do concurso de infracções, que deve ser feita não apenas na consideração do regime do DL n° 433/82, mas também com base no regime deste DL n° 244/95, conforme o que seja, em concreto, mais favorável ao infractor.

b) Já se viu que, no regime do DL n° 433/82, a punição seria feita em acumulação real, pela soma das coimas aplicadas a cada infracção.

Face ao DL n° 244/95, prescreve o seu art° 19°:

“1 - Quem tiver praticado várias contra-ordenações é punido com uma coima cujo limite máximo resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infracções em concurso”.

“2 - A coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso”.

Ora, assim sendo, nitidamente que, em concreto, este é o regime mais favorável à SIC, na medida em que a coima única não poderá apenas exceder o dobro do limite mais elevado das que entram nesse concurso, ou seja, neste caso, de 10.000.000\$00.

c) Para a determinação da medida concreta de cada coima a aplicar neste processo, há que atender, nos termos do art. 18° do Dec-Lei 433/82, à gravidade da contra-ordenação, da culpa, da situação económica do agente e do benefício económico que retirou da prática da infracção.

Há a considerar, neste caso, a gravidade de cada contra-ordenação, que privou os partidos políticos concorrentes do tempo de emissão que teriam na SIC, com a circunstância, de grande realce, de ter preenchido esses tempos com programação normal, motivando que os eleitores menos interessados se sentissem distraídos por esses programas, em vez de, nomeadamente, estarem a ver a restante propaganda emitida pelas televisões que cumpriram a lei.

A culpa da SIC é elevada, porquanto assumiu uma conduta de forma bem pensada, depois de bem conhecer as consequências que dela resultariam.

A sua situação económica é boa e foi elevado o benefício económico percebido, sabido que o tempo que deveria ser dedicado à transmissão de cada tempo de antena foi aproveitado para publicidade e outra programação.

missão do tempo de antena até 10 dias antes do início da campanha para o referendo, apenas veio fazer essa comunicação com 8 dias de antecedência.

É de considerar que o 10º e 9º dias foram, efectivamente, Sábado e Domingo.

Julga-se verificada a infracção prevista no artigo 60º e punida nos termos do artigo 234º, nº 2, da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, por parte da TVI, Televisão Independente, SA.

Trata-se de contra-ordenação de reduzida gravidade, não só na sua própria ilicitude, especialmente em comparação com as violações aos artigos 58º, 59º e 61º, como pelo facto de o atraso na comunicação ser apenas de 2 dias, que nem eram dias úteis.

Também é de considerar que se tratou do primeiro referendo realizado em Portugal, o que seguramente implicou uma certa falta de experiência por parte dos obrigados a cumprirem tais disposições legais.

Tendo estes factores em consideração, a Comissão Nacional de Eleições entende que, a reduzida gravidade da infracção e da culpa da arguida, justificam que apenas seja aplicada, nos termos do artigo 51º do DL 433/82, de 27 de Outubro, com a redacção dada pelo DL 244/95, de 14 de Setembro, a medida da admoestação.

Esta decisão torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59º do DL nº 433/82, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo DL nº 244/95, 14 Setembro.

Fundamentação:

Processo de contra-ordenação nº 5/RN-28.06.98/HTA relativo a comunicação extemporânea dos horários de emissão dos tempos de antena pela TVI.

Da competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Dos factos:

Em 17 de Junho de 1998 foi levantado, na Comissão Nacional de Eleições, auto de notícia imputando à TVI - Televisão Independente, SA, a prática de uma contra-ordenação com base nos seguintes factos de que os serviços tiveram conhecimento officioso:

- dia 8.06.98 (19h6m) a TVI comunicou, via fax, à CNE quais os horários de emissão dos tempos de antena naquela estação.

O auto de notícia foi levantado porquanto aquela comunicação deveria ter sido feita até dia 6.06.98, segundo determina o artigo 60º da Lei nº 15-A/98, de 3.04, conjugado com o artigo 45º do mesmo diploma e o Decreto do Presidente da República nº 14-A/98, de 28.04).

Importa ainda informar, para a devida consideração, o seguinte:

- a CNE informou, via fax, dia 5.06.98, pelas 18h21m, a estação dos resultados do sorteio e alertou para o termo do prazo em questão.
- dia 6.06.98 foi Sábado e os serviços da Comissão não estiveram abertos ao público.
- dia 8.06.98, pelas 11h56m, foi realizada nova diligência solicitando os horários.
- a TVI iniciou a emissão dos tempos de antena no dia legalmente previsto (16.06.98).

Do Direito:

Dispõe o nº 1 do artigo 60º da Lei nº 15-A/98 que:

“Até 10 dias antes do início de campanha para referendo, as estações de rádio e de televisão indicam à Comissão Nacional de Eleições o horário previsto para as emissões.”

O nº2 do artigo 234º dita o seguinte:

“A empresa proprietária de estação de rádio ou televisão que não cumprir os deveres impostos pelos artigos 58º, 59º, nºs 1 e 2, 60º e 61º é punida, por cada infração, com coima de:

- a) 100 000\$ a 2 500 000\$, no caso de estação de rádio;*
- b) 1 000 000\$ a 5 000 000\$, no caso de estação de televisão.”*

Análise jurídica dos factos:

Conforme consta do processo, a estação de televisão praticou objectivamente os factos constitutivos do tipo objectivo do ilícito contra-ordenacional previsto no artigo 234º da Lei 15-A/98: omitiu a comunicação imposta pelo artigo 60º da LORR.

Conclusão:

A TVI - Televisão Independente, SA. não cumpriu o dever que por lei lhe incumbe de comunicar os horários de emissão dos tempos de antena à Comissão Nacional de Eleições.

Observações:

Foram levantados, pelos mesmos motivos, idênticos processos à SIC e ao Rádio Clube de Angra, tendo-lhes sido aplicada igualmente a medida de admoestação (v. Acta nº 71, Sessão de 09.07.98 - Proc.s 6/RN - 28.06.98/HTA-SIC e 8/RN - 28.06.98/HTA-Rádio Clube de Angra.

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Proc. 7/RN – 28.06.98/HTA – Rádio Comercial relativo a comunicação extemporânea dos horários de emissão dos tempos de antena

Referendo Nacional
Transmissão de tempos de antena
Comunicação fora do prazo dos horários de transmissão
Estações emissoras
Ilícito contra-ordenacional
Aplicação de coima no mínimo legal

Sessão de 09.07.1998 – RN/28.06.98

Deliberação:

O plenário da Comissão verificou que a Rádio Comercial, SA, que devia ter comunicado o horário de transmissão do tempo de antena a esta Comissão até 10 dias antes do início da campanha para o referendo, apenas, o veio fazer no próprio dia em que a campanha começou, já depois de ter sido emitido um bloco de tempo de antena, e devido a múltiplas insistências da Comissão.

Este comportamento causou prejuízos, na medida em que a Comissão Nacional de Eleições não pôde comunicar atempadamente às forças intervenientes os horários em que as suas campanhas seriam transmitidas.

Está assim preenchida a contra-ordenação prevista no artigo 60º e punida nos termos do artigo 234º, nº 2, da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, por parte da Rádio Comercial, SA .

Considerando as razões invocadas pela arguida e o facto de se tratar do primeiro referendo realizado em Portugal, o que seguramente implicou uma certa falta de experiência por parte dos obrigados a cumprirem tais disposições legais, decide-se aplicar a coima no seu mínimo legal, ou seja, no montante de 100.000\$00 (cem mil escudos), que a arguida deverá pagar no prazo de 10 dias após o trânsito em julgado desta decisão.

No caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve o facto ser comunicado por escrito a esta Comissão.

Esta decisão torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artigo 59º do DL nº 433/82, de 27 de Outubro, com as alterações introduzidas pelo DL nº 244/95, de 14 de Setembro.

Fundamentação:

Processo de contra-ordenação nº 7/RN-28.06.98/HTA relativo a comunicação extemporânea dos horários de emissão dos tempos de antena pela Rádio Comercial.

Da competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Dos factos:

Em 17 de Junho de 1998 foi levantado, na Comissão Nacional de Eleições, auto de notícia imputando à Rádio Comercial, S.A. a prática de uma contra-ordenação com base nos seguintes factos de que os serviços tiveram conhecimento oficioso:

- dia 16.06.98 (17h32m) a RC comunicou, via fax, à CNE quais os horários de emissão dos tempos de antena naquela estação.

O auto de notícia foi levantado porquanto aquela comunicação deveria ter sido feita até dia 6.06.98, segundo determina o artigo 60º da Lei nº 15-A/98, de 3.04, conjugado com o artigo 45º do mesmo diploma e o Decreto do Presidente da República nº 14-A/98, de 28.04).

Notificada do auto de notícia, a estação, tempestivamente, alegou o seguinte:

- por lapso de comunicação interna entre serviços, não foi efectuada, na devida oportunidade, a comunicação à CNE

- o que não impediu a transmissão efectiva dos tempos de antena

- nem causou qualquer prejuízo às entidades envolvidas.

Importa ainda informar, para a devida consideração, o seguinte:

- a CNE informou, via fax, dia 5.06.98, pelas 18h33m, a estação dos resultados do sorteio e alertou para o termo do prazo em questão.

- dia 6.06.98 foi Sábado e os serviços da Comissão não estiveram abertos ao público.

- não houve queixas nem quaisquer comunicações dirigidas à CNE informando que a estação de rádio infractora não iniciou a emissão dos tempos de antena no dia legalmente previsto (16.06.98).

Do Direito:

Dispõe o nº 1 do artigo 60º da Lei nº 15-A/98 que:

“Até 10 dias antes do início de campanha para referendo, as estações de rádio e de televisão indicam à Comissão Nacional de Eleições o horário previsto para as emissões.”

O nº2 do artigo 234º dita o seguinte:

“A empresa proprietária de estação de rádio ou televisão que não cumprir os deveres impostos pelos artigos 58º, 59º, nºs 1 e 2, 60º e 61º é punida, por cada infracção, com coima de:

a) 100 000\$ a 2 500 000\$, no caso de estação de rádio;

b) 1 000 000\$ a 5 000 000\$, no caso de estação de televisão.”

Análise jurídica dos factos:

Conforme consta do processo, a estação de rádio praticou os factos constitutivos do tipo do ilícito contra-ordenacional previsto no artigo 234º da Lei 15-A/98: omitiu a comunicação imposta pelo artigo 60º da LORR.

Parece, então, estar sujeita às sanções legalmente previstas para a violação descrita.

Conclusão:

1. A Rádio Comercial, S.A. não cumpriu o dever que por lei lhe incumbe de comunicar os horários de emissão dos tempos de antena à Comissão Nacional de Eleições.

2. Em consequência, parece que a RC praticou o ilícito contra-ordenacional do artigo 234º da Lei 15-A/98, pelo que poderá ser-lhe aplicada a respectiva sanção legal.

Observações:

Foram levantados, pelos mesmos motivos, idênticos processos à Rádio Regional de Lisboa e à Rádio Press, tendo-lhes sido aplicada igualmente a coima de cem mil escudos (v. Acta nº 71, sessão de 09.07.98 – Proc.ºs. 9/RN – 28.06.98/HTA – Rádio Regional de Lisboa e 11/RN – 28.06.98/HTA – Rádio Press).

CAPÍTULO VI

TRATAMENTO JORNALÍSTICO

I – Âmbito temporal de aplicação do princípio do tratamento jornalístico não discriminatório

ASSUNTO: Editorial da edição do jornal “A Voz do Nordeste” de 30 de Maio de 1995 sobre o tratamento de candidaturas

Eleição legislativa
Âmbito temporal de aplicação do princípio
Princípio do tratamento Jornalístico não discriminatório
Distinção nos períodos de pré-campanha e campanha eleitoral
Pequenos e grandes partidos políticos
Omissão de cobertura jornalística de certas candidaturas
Interesse formativo e interesse propagandístico

Sessão de 27.06.1995 – AR/95

Deliberação:

Sobre o processo em epígrafe foi tomada a seguinte deliberação:”

1. Aprovar o parecer que antecede, enviando-se cópia do mesmo e comunicando-se aos responsáveis de “A Voz do Nordeste” que devem conferir igualdade de tratamento jornalístico a todas as candidaturas durante a campanha eleitoral, sob pena de incorrerem na prática de ilícitos puníveis com penas de prisão e multa.
2. Aconselhar os responsáveis de “A Voz do Nordeste” a publicitar neste periódico a posição legal que deve assumir durante a campanha eleitoral.
3. Enviar cópia do presente parecer e deliberação a todos os órgãos de comunicação social.”

Fundamentação:

A) Matéria de facto:

1. Na edição do jornal quinzenal “A Voz do Nordeste” de 30 de Maio de 1995, com o n.º 229-Ano VIII, o editorial da publicação, subordinado ao título “informação e propaganda”, tece considerações sobre o tratamento a dar pelo jornal aos candidatos a deputados na próxima eleição para a Assembleia da República, referindo, entre outras passagens de menor relevo, o seguinte:

- a) “chegámos à conclusão de que não queremos ser veículos de propaganda directa ou indirecta dos partidos políticos, sejam eles quais forem”;

- b) “não somos nem queremos ser um jornal ao serviço de qualquer partido”;
- c) “só falaremos das iniciativas dos partidos políticos que nos mereçam verdadeiro interesse formativo”;
- d) “nada nos impedirá a difusão de uma notícia relativa a qualquer partido desde que se trate efectivamente de uma notícia com interesse informativo e não com interesse propagandístico. Não divulgamos “conversa fiada”, que mais não é do que pura propaganda”;
- e) “nem todos os candidatos terão o mesmo espaço pela simples razão de que alguns nem sequer são notícia. Se todos os partidos legalizados apresentassem candidatos por Bragança seríamos obrigados a tratá-los com o mesmo espaço e destaque que damos aos candidatos dos partidos que elegem deputados por Bragança? É evidente que não. Que interessará aos nossos eleitores o que pensa o candidato do MRPP ou de outro partido ainda menos conhecido?”;
- f) “Em Bragança apenas dois partidos têm possibilidades de eleger deputados. Esses partidos terão naturalmente um tratamento diferente que passará por uma entrevista com os respectivos cabeças de lista. Quanto ao resto, como dissemos, só noticiaremos factos e ignoraremos por completo comícios ou outras iniciativas de mera propaganda partidária”.

Em face de tais circunstâncias, concluí ostensivamente o editorial em apreço: “não vamos dar o mesmo tratamento a todos os candidatos”.

2. O texto impresso, de que a CNE tomou conhecimento oficioso, não indica o seu autor, presumindo-se, por isso, que terá sido da lavra e inteira responsabilidade da direcção do jornal.

3. O jornal, como consta do respectivo cabeçalho, é dirigido por César Urbino Rodrigues e está sediado na Rua 5 de Outubro, n.º 25, 4.º andar, apartado 111, 5300 Bragança.

B) Fundamentação jurídica:

a) A competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Ver o capítulo I da presente publicação sobre Comissão Nacional de Eleições

b) O tratamento jornalístico das candidaturas e a igualdade de acção e propaganda:

5. A questão fundamental - o tratamento jornalístico das candidaturas - é regulada essencialmente pelos artigos 1.º a 13.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro, e 56.º, 61.º, 64.º, 70.º, 72.º e 168.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, relativa à eleição da Assembleia da República. É este o acto eleitoral imediatamente em causa e já marcado, por decreto presidencial de 21 de Junho, para o próximo dia 1 de Outubro, embora a doutrina que se irá expender se aplique, nos mesmos e exactos termos, às restantes eleições directas para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local.

6. Como resulta do disposto, nomeadamente, nos artigos 64.º da citada Lei n.º 14/79 (abreviadamente LEAR) e 1.º (devendo ler-se “artigo 64.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio” onde se lê “artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro”, por constituir norma entretanto caducada mas transposta para actual legislação eleitoral) do mencionado Decreto-Lei n.º 85-D/75, as publicações de carácter jornalístico diárias ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias e as de informação geral não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, mas, uma vez que decidam fazê-lo, devem comunicá-lo à CNE até três dias antes da abertura da campanha eleitoral, sob pena de, não o fazendo, não poderem inserir propaganda eleitoral, mas apenas a matéria que eventualmente lhes seja remetida por aquele órgão da administração eleitoral, e ficam vinculadas a dar tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas durante a campanha eleitoral, traduzindo-se tal igualdade de tratamento na “observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante”.

Por isso, as publicações noticiosas não diárias, como a do caso em apreço, abrangidas pela referida obrigação legal não podem ignorar as acções desenvolvidas no decurso da campanha por determinada força política ou dar maior relevo a umas em detrimento de outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de uma lista e a irrelevância político-eleitoral de outra. É que, nos termos da lei, as forças concorrentes devem ser colocadas em condições de igualdade e partir para a corrida eleitoral com as mesmas armas, não podendo sequer pressupor-se que umas são mais importantes do que outras ou que, por exemplo, umas conseguem habitualmente fazer eleger candidatos e outras não. Embora a prática o desminta, uma força política com diminuta ou nula projecção eleitoral em acto anterior tem à partida as mesmas possibilidades teóricas do que outra de maior relevo nacional.

É, assim, totalmente inadmissível a filosofia do editorial em causa, que pretende pura e simplesmente omitir a informação sobre as acções de propaganda levadas a efeito por forças partidárias que “nem sequer são notícia” e não têm “possibilidades de eleger deputados”, como acontecerá, na perspectiva do editorialista, com o MRPP. A nenhum título pode ser denegada a cobertura jornalística das iniciativas partidárias da campanha por parte de determinada força concorrente, seja ela qual for.

Idênticas razões são invocáveis para afastar e reputar de não aceitável o habitual argumento do critério meramente jornalístico na apreciação do relevo da notícia, que não pode ser tido em conta em sede de propaganda eleitoral. Diz o editorial que “só falaremos das iniciativas dos partidos políticos que nos mereçam verdadeiro interesse formativo” e que “nada nos impedirá a difusão de uma notícia relativa a qualquer partido desde que se trate efectivamente de uma notícia com interesse informativo e não com interesse propagandístico”, adiantando ainda que “não divulgamos “conversa fiada”, que mais não é do que pura propaganda”.

Ora, a actividade desenvolvida durante a campanha é, por natureza, propagandística, não podendo, pois, o critério jornalístico determinar que se publique apenas o que tiver “interesse formativo” e se afastem as iniciativas de “mera propaganda partidária” ou com “interesse propagandístico”, quando isto constitui, afinal, a essência da própria campanha. O julgamento das mensagens transmitidas pelas forças concorrentes é feito, em última análise, pelo eleitorado através do voto. Sem prejuízo do direito de opinião e crítica livre, é ao colégio eleitoral - não aos jornais ou à televisão em sede de obrigação noticiosa das acções de campanha - que caberá intimamente aferir se as ideias veiculadas se traduziram ou não em promessas vãs ou, na expressão conhecida utilizada pelo editorialista, em “conversa fiada”.

Se, aliás, o jornal não pretende ser, como afirma, “um jornal ao serviço de qualquer partido”, não teria, então, sentido, sob pena de insanável contradição na alegada orientação apartidária da publicação, considerar apenas a campanha de dois dos partidos que “têm possibilidades de eleger deputados” e que, por essa razão, “terão naturalmente um tratamento diferente”.

As publicações informativas não diárias têm a faculdade de inserir ou não notícias sobre as iniciativas eleitorais, designadamente comícios e sessões de esclarecimento, levadas a cabo pelos partidos políticos, mas, se o decidirem fazer, comuniquem ou não o facto, devem atribuir a todas elas idêntico espaço informativo de modo a assegurar a igualdade de oportunidades e de tratamento nas notícias alusivas às iniciativas de propaganda das candidaturas nos distritos, concelhos ou freguesias onde são publicadas, sempre com a indicação do dia, hora e local de realização dos comícios ou sessões, bem como dos candidatos que nelas participem, com igual aspecto e relevo gráfico e a ordenação alfabética dos partidos, frentes ou coligações concorrentes (cfr. artigos 6.º, n.º 1, e 2.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75).

Por outro lado, as diversas publicações podem inserir “matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, mas em termos de o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem” e sem que tais matérias assumam “uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras”, sendo certo que na parte meramente noticiosa ou informativa não podem ser incluídos “comentários ou juízos de valor ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade” de oportunidades (artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75).

7. Estabelece ainda o artigo 13.º do mesmo Decreto-Lei n.º 85-D/75 que o director da publicação (ou quem o substituir) que violar, entre outros, o dever de tratamento jornalístico não discriminatório será punido com “prisão de três dias a um mês e multa correspondente”, sendo ainda a empresa proprietária da publicação punida com multa.

Deliberação:

O plenário da Comissão deliberou o arquivamento do processo.

Fundamentação:

1. Matéria de facto:

a) Em carta dirigida à Comissão Nacional de Eleições (CNE) e datada de 22 de Dezembro de 1995, com entrada nos serviços a 9 de Janeiro de 1996, o cidadão acima identificado queixa-se da publicação, a páginas 1, 4 e 6 do referido jornal, de artigos promovendo e elogiando a “candidatura” do Prof. Cavaco Silva às próximas eleições presidenciais;

b) O queixoso afirma que a edição do jornal, embora com data de 30 de Novembro do ano transacto, apenas foi distribuída em 21 de Dezembro, não podendo todavia pressupor-se, sem qualquer outra prova, que tal facto corresponde à realidade;

c) Os artigos em causa, claramente orientados para o apoio à anunciada candidatura do Prof. Cavaco Silva à Presidência da República, utiliza objectivamente uma prosa de congratulação, regozijo e apologia do candidato, como se infere, designadamente, das expressões “Um êxito!”, “A onda de apoio e de adesão (...) tem sido entusiasmante”, “Contamos com o apoio de todas as Paivenses e de todos os Paivenses (...) para conduzir à vitória o Prof. Doutor Cavaco Silva” e “todos, sem excepção, se devem unir em torno desta candidatura” (a que vem sendo citada);

d) O director do jornal, Isidro Beleza, e o respectivo director financeiro, José Maria Pinto Monteiro, são, respectivamente, mandatário concelhio e coordenador de campanha da candidatura do Prof. Cavaco Silva.

2. Matéria de Direito:

a) A competência da Comissão Nacional de Eleições:

(...)

Ver o capítulo I da presente publicação sobre Comissão Nacional de Eleições

b) O tratamento jornalístico das candidaturas e a igualdade de acção e propaganda:

A questão fundamental em apreço - o tratamento jornalístico das candidaturas - rege-se essencialmente pelo Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro, e pelos artigos 46.º, 54.º, 58.º e 63.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 143/85, de 26 de Novembro, relativo à eleição do Presidente da República, preceitos que vinculam todas as entidades públicas e privadas e decorrem, aliás, dos princípios gerais de direito eleitoral consagrados no artigo 116.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

Como resulta do disposto, nomeadamente, nos artigos 54.º e 58.º do mesmo Decreto-Lei n.º 319-A/76 e 1.º (devendo ler-se “artigo 54.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio” onde se lê “artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro”, por constituir norma entretanto caducada mas transposta para a actual legislação eleitoral) do mencionado Decreto-Lei n.º 85-D/75, as publicações de carácter jornalístico diárias ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias e as de informação geral não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, mas, uma vez que o decidam fazer, devem comunicá-lo à CNE até três dias antes da abertura da campanha eleitoral, sob pena de, não o fazendo, não poderem inserir propaganda eleitoral, mas apenas a matéria que eventualmente lhes seja remetida por aquele órgão da administração eleitoral, e ficam vinculadas a dar tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas durante a campanha eleitoral, traduzindo-se tal igualdade de tratamento na “Observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante”.

Por isso, as publicações noticiosas não diárias, como a do caso em apreço, abrangidas pela referida obrigação legal não podem ignorar as acções desenvolvidas no decurso da campanha por determinada candidatura ou dar maior relevo a umas em detrimento de outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de um candidato e a irrelevância político-eleitoral de outro. É que, nos termos da lei, os concorrentes devem ser colocados em condições de igualdade e partir para a corrida eleitoral com as mesmas armas.

As publicações informativas não diárias têm a faculdade de inserir ou não notícias sobre as iniciativas eleitorais, designadamente comícios e sessões de esclarecimento, levadas a cabo pelos candidatos, mas, se o decidirem fazer, comuniquem ou não o facto, devem atribuir a todas elas idêntico espaço informativo de modo a assegurar a igualdade de oportunidades e de tratamento nas notícias alusivas às iniciativas de propaganda das candidaturas nos distritos, concelhos ou freguesias onde são publicadas, sempre com a indicação do dia, hora e local de realização dos comícios ou sessões, bem como dos candidatos que nelas participem, com igual aspecto e relevo gráfico e a ordenação alfabética dos partidos, frentes ou coligações concorrentes (cfr. artigos 6.º, n.º 1, e 2.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75).

Por outro lado, as diversas publicações podem inserir “matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, mas em termos de o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem” e sem que tais matérias assumam “uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras”, sendo certo que na parte meramente noticiosa ou informativa não podem ser incluídos “comentários ou juízos de valor ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade” de oportunidades (artigos 7.º e 8.º do mesmo Decreto-Lei n.º 85-D/75).

O princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas está consagrado constitucionalmente e é reafirmado e desenvolvido na lei eleitoral, vinculando, assim, todas as entidades públicas e privadas (artigos 13.º e 116.º, n.º 3, alínea b), da Constituição, 46.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76 e 1.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75).

Acontece, porém, que a obrigação legal de tratamento não discriminatório que impende sobre as empresas jornalísticas está limitada ao período da campanha eleitoral, embora a CNE venha aconselhando à observância do princípio também no período que medeia entre a marcação da eleição e o início da campanha (a chamada “pré-campanha”), sob pena de se defraudarem neste espaço de tempo, atento o maior poderio logístico e técnico da máquina partidária de algumas candidaturas em comparação com outras, os objectivos que a legislação aplicável visa salvaguardar. Trata-se, todavia, de uma recomendação ditada por imperativos éticos, mas não tutelada juridicamente.

Importa, pois, apurar em que momento são publicados os artigos em causa, verificando-se, face à data da edição e ao teor da carta do queixoso, que, mesmo a admitir-se ter o jornal sido distribuído em momento ulterior ao da data que consta do cabeçalho, ainda não havia qualquer candidatura formalmente concretizada. Na verdade, as quatro candidaturas definitivamente admitidas só o foram precisamente em 21 de Dezembro de 1995, conforme relação de candidatos remetida pelo Tribunal Constitucional à CNE, por via de *fax*, no dia seguinte.

Sendo certo, pois, que as publicações de carácter jornalístico apenas estão sujeitas a dar tratamento igualitário às candidaturas durante o período da campanha eleitoral *tout court* e nunca antes de apresentadas e aceites as candidaturas, afigura-se lícita, apesar de porventura eticamente reprovável, a publicação dos artigos em causa, uma vez que ao tempo da sua elaboração e difusão ainda não existiam candidaturas enquanto tais e nem sequer se tinha dado início à respectiva campanha eleitoral.

c) A propaganda política feita, directa ou indirectamente, mediante meios de publicidade comercial:

Resta saber se a matéria objecto dos artigos do jornal infringe o disposto nos artigos 63.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76 e 10.º do Decreto-Lei n.º 85-D/75, na medida em que constitua forma de propaganda político-eleitoral levada a cabo, já depois de marcada a data do acto eleitoral, através de meios de publicidade comercial, devendo para o efeito considerar-se como tal uma publicação de carácter noticioso.

Embora o âmbito temporal da segunda das referidas disposições legais se circunscreva ao período da campanha eleitoral, a primeira expressamente proíbe a propaganda através de meio de publicidade comercial desde a publicação do decreto presidencial que marque a data da eleição.

Se na sua essência e fundamentalmente os artigos do jornal em causa contêm matéria de opinião perfeitamente lícita na altura em que são difundidos (cfr. artigo 7.º, a

contrário, do Decreto-Lei n.º 85-D/75) - o que já não aconteceria se o fossem durante a campanha eleitoral, porquanto manifestamente assumem a propaganda privilegiada de uma candidatura em detrimento das restantes, sobre as quais se chega até a tecer comentários desabonatórios -, também é certo que eles comportam claras mensagens de propaganda, aparentemente proibidas pelo artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76.

Dir-se-á, todavia, que só aparentemente os artigos do jornal violam o disposto no dito preceito legal, uma vez que os articulistas, à semelhança de muitos jornais de âmbito local afectos a outras correntes políticas e candidaturas (nessa altura meramente anunciadas), exprimem espontaneamente a sua posição de apoio a um anunciado candidato e revelam os nomes de uma lista de cidadãos da região apoiantes da dita candidatura e integrados numa “comissão de honra”, no uso de um legítimo direito de livre expressão no seio de uma empresa jornalística privada.

Com efeito, no artigo 63.º da lei eleitoral o legislador tem em vista evitar que através da compra de espaços ou serviços por parte das candidaturas em meios de publicidade comercial (jornais, *placards*, locais destinados à afixação de propaganda gráfica, estações de rádio e televisão, etc.) se introduza um factor de desigualdade entre elas decorrente das suas diferentes disponibilidades financeiras. Visa-se, em suma, com o dispositivo legal impedir a propaganda paga, sempre sem prejuízo, obviamente, do direito à livre expressão do pensamento e das ideias, pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, e à correlativa liberdade de imprensa (cfr. artigos 37.º e 38.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), da Constituição). Ora,

No caso *sub judice* estamos em face de textos que, embora se traduzam na adesão clara a uma personalidade cuja candidatura estava anunciada, mas não formalmente apresentada, se revestem de natureza opinativa, com laivos de propaganda, e são produzidos espontânea e gratuitamente pelos seus autores, simultaneamente directores e proprietários do jornal, sendo certo, por outro lado, que fora do período da campanha eleitoral, como é o caso, não estavam sujeitos ao princípio da liberdade de tratamento das candidaturas (que, como se viu, nem sequer existiam à data dos artigos publicados).

Se outra conclusão fosse de extrair da lei, teria forçosamente de se cair no absurdo de reprimir e considerar ilegais os artigos da miríade de pasquins e pequenos jornais de província que, de uma forma ou de outra, manifestaram nas suas páginas o patrocínio a uma ou outra das então simplesmente anunciadas candidaturas.

Aquela ilação pode, aliás, retirar-se da conjugação do aludido artigo 63.º com o preceituado na primeira parte do artigo 10.º do Decreto-lei n.º 85-D/75 interpretada *a contrario sensu*, da qual se extrai que fora do período da campanha (e, por maioria de razão, quando não existam sequer candidaturas formalizadas) as publicações jornalísticas privadas podem inserir publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral, desde que - acrescente-se - não seja encomendada e paga pelas estruturas responsáveis das candidaturas.

“...A RTP tem adoptado uma prática discriminatória negativa das iniciativas do PS, afectas ao “SIM” às regiões, comparativamente com idênticas iniciativas dos partidários do “NÃO”. A discriminação negativa manifesta-se através do tratamento diferenciado de iniciativas políticas de carácter idêntico; da emissão de iniciativas políticas em horários menos nobre ou da omissão de iniciativas políticas do PS, mesmo quando se verificou a cobertura no local das iniciativas por parte da estação televisiva em causa.

Passamos a expor:

a) no dia 13 de Setembro, o PS organizou uma festa-comício pela Regionalização, em Vila Pouca de Aguiar, na qual esteve presente uma equipa da RTP que recolheu imagens, mas nada foi noticiado nos espaços noticiosos nacionais, ao contrário de outras iniciativas partidárias;

b) no dia 25 de Setembro, o PS realizou uma Sessão de esclarecimento, em São João da Madeira que a RTP não fez cobertura;

c) no dia 4 de Outubro, o PS organizou o seu Encontro Nacional de Antarcas, a RTP não o noticiou no telejornal do dia ou do dia seguinte;

À situação descrita, em prejuízo da defesa do “SIM” à Regionalização, acresce o facto de no passado Sábado, a RTP - Canal 1 ter transmitido uma reportagem de defensores do “NÃO” em que eram reiterados apelos expressos ao voto “NÃO” no dia 8 de Novembro, num momento em que a campanha oficial ainda não se iniciou e violando claramente a lei.”

2)

A carta do Partido Popular, enviada ao Director de Informação da RTP, com conhecimento à CNE, assenta nos seguintes factos:

“Na edição do Telejornal da passada terça-feira, dia 29 p.p., o Canal 1 da RTP, decidiu transmitir em directo a intervenção do Eng^o António Guterres num encontro de militantes do PS de Lisboa, a propósito do referendo sobre a Regionalização. Esta transmissão teve a duração aproximada de 4 minutos.

Sendo certo que o PS não é a única força partidária que organiza sessões de esclarecimento desta natureza, e que a Lei do Referendo, no seu Artigo 44^o, obriga ao “direito de igualdade de oportunidades e de tratamento”(...

O PS e o Eng^o António Guterres tiveram direito, na última semana, a pelo menos dois directos televisivos nos serviços noticiosos da RTP. Parece-nos manifestamente excessivo, sobretudo porque aos defensores do “não”, não foi permitido o exercício do mesmo direito.”

3)

Procedeu-se à notificação do Director de Informação da RTP 1, para se pronunciarem sobre os factos constantes da queixa do PS e da carta do PP, não tendo, até ao momento, dado alguma resposta.

O Direito:

A Lei do Referendo (Lei 15-A/98, de 3 de Abril) consagra no Art. 44^o o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento dos partidos e grupos de cidadãos eleitores.

Numa análise simples desta disposição tem de se concluir que ela, apenas, concede aos intervenientes o direito a igual tratamento e oportunidades. A sua previsão está, por isso, apenas vocacionada para as condutas de quem prejudique as acções de campanha promovidas pelos intervenientes, expressando o direito de que elas se façam livremente, sem entraves.

Assim, este princípio, por si só, não impõe um concreto dever de actuação por parte das entidades públicas e privadas. Mas, na lei do referendo, ao contrário das leis eleitorais, existem preceitos que determinam condutas aos órgãos de comunicação social, para que os mesmos garantam a igualdade de oportunidades e tratamento: artigos 55º, 57º, 65º e 66º.

A regra que agora nos interessa é a consignada no artigo 57º: as estações de televisão estão obrigadas a dar igual tratamento aos partidos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes.

Tal importa, para os órgãos de comunicação social, o dever de tratar de forma igualitária os intervenientes na campanha para o referendo, ou seja, tratar de igual forma o que é igual.

Segundo deliberação da CNE de 09.07.98, com respeito a uma reportagem transmitida numa estação de televisão relativa à campanha para o referendo de 28 de Junho passado, entendeu “que não existia discriminação quando o órgão de comunicação social tenha dado igual tratamento às duas opções a tomar no referendo, ainda que, por e no uso de critérios jornalísticos, se tenha apoiado apenas em algumas das forças intervenientes.”

Na verdade, os intervenientes podem ser em número tão elevado que impossibilita, de facto, transmitir reportagens ou notícias em relação a todos eles. Seria impensável exigir isso de um órgão de comunicação social, caso contrário poderíamos estar a duplicar o tempo de antena a que cada interveniente já tem direito.

A Comissão Nacional de Eleições tem constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados não ponham em causa o princípio da igualdade.

Porém, esta disposição legal só tem aplicação no período da campanha: a igualdade de tratamento por parte das estações de televisão é um meio específico de campanha a que os intervenientes têm direito.

No âmbito do tratamento jornalístico por parte das estações de televisão não existem regras para o período de pré-campanha.

No entanto, e dado a RTP se incluir na elencação do artigo 45º da lei acima mencionada, o presente caso também tem de ser analisado à luz dos princípios da neutralidade e imparcialidade, que tem aplicação desde o início do processo referendário.

Pode-se adiantar, desde já, que estes princípios só serão postos em causa se se concluir por um tratamento jornalístico discriminatório, sem isso não haverá favorecimento ou prejuízo de uma das posições no referendo, nem quanto a qualquer das forças intervenientes.

Análise jurídica dos factos e conclusão:

a) A Radiotevisão Portuguesa, SA, à semelhança de todos os outros órgãos de comunicação social, está obrigada a dar tratamento jornalístico não discriminatório, bem como sujeita aos deveres de neutralidade e imparcialidade.

b) Queixa do Partido Socialista:

O PS ao acusar a RTP de:

- “tratamento diferenciado de iniciativas políticas de carácter idêntico”- não apresenta factos donde se possa concluir essa apreciação;

- “da emissão de iniciativas políticas em *horários menos nobre*” - não é suficiente para se concluir que houve tratamento discriminatório, pois, cabe à própria estação de televisão decidir o momento em que deve transmitir as notícias ou reportagens;

- “*omissão de iniciativas políticas, mesmo quando se verificou a cobertura no local*” - tal como a anterior, não determina discriminação por parte da televisão, até porque: a) não é obrigatório a RTP estar presente em todas as iniciativas de campanha de todos os intervenientes; b) o facto de colher imagens de um evento não a obriga à sua transmissão, é mais uma decisão da própria estação de televisão.

Os dois últimos pontos, por si só, não revelam tratamento jornalístico discriminatório. De facto, apenas a primeira alegação poderia levar a uma eventual violação do princípio em causa, no entanto, não é acompanhada de nenhum exemplo comparativo.

c) Carta do Partido Popular:

O PP apresenta um facto que considera discriminador do tratamento jornalístico dado pela RTP, acrescentando que não foi concedido o exercício do mesmo direito aos defensores do “Não”:

- mas não indica nenhum facto ou factos capazes de sustentar uma discriminação a um grupo defensor do “Não” porque desconhecemos se existiu algum evento idêntico ao da iniciativa do PS, que permitisse a transmissão em directo de uma intervenção.

Conclusão:

Desse modo, não parece que tenha havido por parte da RTP um tratamento jornalístico discriminatório conforme é alegado pelo Partido Socialista e pelo Partido Popular, em termos de terem sido colocados em condições de desigualdade.

Por consequência, parece não ter violado os deveres de imparcialidade e neutralidade a que está sujeita, não se afigurando que tenha havido, por parte daquela estação de televisão, intervenção directa ou indirecta na campanha para o referendo, nem favorecimento ou prejuízo de uma posição em detrimento ou vantagem de outra.

Deliberação:

O plenário reiterou o conjunto de regras sobre cobertura jornalística da campanha eleitoral, por parte das rádios locais, já aprovado em 1993 para as eleições autárquicas, e que abaixo se transcreve:

1.-O facto da lei não atribuir direito de antena às estações emissoras de âmbito local não impede que estas possam dar cobertura noticiosa à campanha eleitoral das diferentes candidaturas, devendo pautar-se por um tratamento jornalístico não discriminatório relativamente às diversas candidaturas, nos termos do DL n° 85-D/75, de 26 de Fevereiro, com as necessárias adaptações.

2.-O tratamento não discriminatório traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante.

3.-As matérias de opinião, análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, não podem assumir uma forma de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de modo a frustarem-se os objectivos de igualdade visados pela lei, não podendo exceder em tempo a parte noticiosa e de reportagem.

4.-No mesmo período devem as estações emissoras actuar segundo as regras de igualdade e isenção na cobertura noticiosa que venham a dar às diversas candidaturas, sendo expressamente proibido divulgar, na parte meramente noticiosa ou informativa, juízos de valor ou comentários, ou, de qualquer forma, dar um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das mesmas.

5.-A Comissão Nacional de Eleições entende que nada obsta à realização de debates e entrevistas dos candidatos às próximas eleições no decurso da campanha eleitoral, desde que seja garantida rigorosa igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas.

Nesse sentido, por rigorosa igualdade deverá entender-se, não só o assegurar de tempo de debate/entrevista igual para cada intervenção, como também, e designadamente, igualdade na forma e antecedência com que o respectivo convite for efectuado.

Se alguma das candidaturas não quiser comparecer aos debates ou entrevistas, tal situação não poderá ser imputada à rádio, não se verificando violação do princípio de igualdade.

6.-Por força do estatuído no artº 8º do DL n° 85-D/75, de 26 de Fevereiro, aplicável às estações de radiodifusão com as necessárias adaptações, fica vedada aos jornalistas a inclusão de comentários, juízos de valor ou qualquer outra forma de tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade das candidaturas.

de comunicação social, ao contrário do que sucede com a Imprensa escrita.

Compreende-se que assim suceda, na medida em que a privatização da actividade de televisão ocorreu posteriormente e que, também só posteriormente foi regulamentada a actividade de rádio.

A SIC, à semelhança de todos os outros órgãos de comunicação social, sejam empresas públicas ou privadas, é obrigada a dar tratamento jornalístico não discriminatório por forma a dar cumprimento ao princípio geral de direito eleitoral de igualdade de tratamento das candidaturas, sem prejuízo, porém, de critérios de interesse jornalístico.

Porém, a CNE não pode, pelas razões expostas decidir pela aplicação de qualquer sanção, por não estar prevista na lei.

E, por isso, apela às forças políticas para que promovam a elaboração de lei adequada, para colmatar este vazio legislativo, especialmente pela disparidade de situações em que se encontram os órgãos de comunicação social escrita por um lado e os audiovisuais por outro.

Fundamentação:

1 - Os Exmos Mandatários das Candidaturas de Jerónimo de Sousa e de Alberto de Matos à Presidência da República, vieram requerer a “tomada de providências legais com vista à reparação da ofensa ao princípio fundamental eleitoral”, que consistiu no facto de um órgão de comunicação social, a SIC, ter omitido todas as suas iniciativas de campanha eleitoral.

Já anteriormente tinham “lamentado” a actuação dessa estação televisiva que, antes do período eleitoral, apenas tinha transmitido um debate entre os candidatos Jorge Sampaio e Cavaco e Silva, ignorando os outros dois que se apresentavam como tais.

Ouvida a SIC veio responder dizendo que agiu segundo critérios puramente jornalísticos, até na medida em que era conhecida a intenção clara de posterior desistência dos outros candidatos a favor do de um dos referidos em primeiro lugar. Que, apesar disso, convidou os candidatos que não entraram no debate para entrevistas em directo no Jornal da Noite, sendo certo que um deles, precisamente o mandante do queixoso se recusou a concedê-la.

2 - É princípio constitucional, expresso no artº 116º nº 3 b), o da “igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”.

É precisamente este direito que foi ofendido por parte da SIC, já que desprezou quase completamente a existência de duas das quatro candidaturas, segundo refere “por ser conhecida a intenção clara de posterior desistência de duas delas a favor de uma das outras duas”.

Efectivamente, a realidade mostrou que assim veio a suceder. Mas, é evidente a todos os títulos que essa “intuição” de forma alguma é base suficiente para desprezar

ou fazer esquecer o facto real e concreto da existência legalizada, formalizada e aceite dessas candidaturas no momento em que o comportamento discriminatório é assumido.

Na ocasião dessa falta de cumprimento da obrigação que impende sobre todas as entidades públicas e particulares, eram essas quatro candidaturas entre as quais as de Jerónimo de Sousa e Alberto de Matos, titulares legítimos do direito a essa igualdade de tratamento, por devidamente formalizadas no Tribunal Constitucional.

3 - Porém, e, lamentavelmente, adiante-se já, temos de entender que não é prevista em nenhuma disposição legal, qualquer sanção para esta violação.

3.1 - Ela não existe no Decreto-Lei nº 319-A/76, o que facilmente se verifica com análise completa deste Diploma.

Mesmo o artº 46º não é claro na imposição de um concreto dever de actuação dos órgãos de comunicação social, no sentido de concederem as mesmas igualdades a todas as candidaturas, relativamente ao trabalho da iniciativa desses órgãos de comunicação social, tal como vem a público.

Prescreve ele o seguinte: “Todas as candidaturas têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas, a fim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral”.

Numa análise simples desta disposição, tem de se concluir que ela apenas concede às candidaturas “o direito a igual tratamento”, “afim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral”. A sua previsão está, por isso, apenas vocacionada para as condutas de quem prejudique as acções de campanha eleitoral promovidas pelas campanhas, expressando o direito de que elas se façam livremente, sem entraves.

Ora, não é o caso de um órgão de comunicação social, que não interfere, de forma alguma, em qualquer acção de campanha de uma candidatura, mas apenas ignora no seu espaço.

Também o artº 48º nº 1 volta a referir apenas proibição de “limitação à livre expressão de princípios políticos, económicos e sociais durante a campanha”, e já o artº 45º define que a campanha compete aos candidatos, proponentes e partidos.

De resto, a não se entender assim, era desnecessária a sua referência a “entidades públicas”, porquanto a elas se refere expressamente o artº 47º.

3.2 - E compreende-se que o legislador, no Decreto-Lei nº 319-A/76 não tivesse a preocupação de estatuir para a violação ao tratamento igualitário das diversas candidaturas, por parte dos diferentes órgãos de comunicação social.

É que já tinha sido publicado o Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro, que impunha, regulamentava e sancionava o dever de “tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade”, como refere logo no seu artº 1º.

Só que este Diploma apenas se refere aos jornais, à imprensa escrita; logo no seu artº 1º fala apenas em “publicações” e, nos seguintes, em “publicações diárias”, “relevo

gráfico”, “jornais da manhã e da tarde”, “revistas”, publicações diárias de grande formato”, “quarto de página”, etc.

E, por essa data, relativamente à actividade de televisão, apenas havia o serviço público, sendo que, para os seus órgãos, impunha o artº 47º o dever de “manterem rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas e os partidos políticos”, aliás com a ameaça das gravíssimas sanções previstas nos artºs 120º e 141º, prisão até dois anos ou prisão maior de 2 a 8 anos.

Nestes termos, entendemos que o artº 46º não se refere à imposição de um concreto dever de actuação dos órgãos de comunicação social, no sentido de concederem as mesmas igualdades a todas as candidaturas. O legislador não se preocupa com o comportamento dos órgãos de comunicação social, em relação às suas iniciativas próprias, na medida em que se isso seria matéria de legislação especial para o efeito, o que já acontecia, aliás, em relação aos jornais.

3.3- E, de qualquer forma, ainda que se alargasse o seu campo de aplicação, não está prevista no Diploma qualquer sanção específica para o particular, nomeadamente órgão de comunicação social que não dê igualdade de oportunidades a todas as candidaturas.

E não se pense que, por não estar prevista qualquer sanção especial, ela fica contemplada no “caldeirão” do artº 156º, que prevê a multa de 1.000\$00 a 10.000\$00 para quem “não cumpra quaisquer obrigações que sejam impostas pelo presente diploma, ou não praticar os actos administrativos que sejam necessários para a sua pronta execução ou ainda retardar injustificadamente o seu cumprimento”.

Em primeiro lugar, porque este preceito prevê a aplicação da sanção a quem “ não cumpra obrigações impostas por esta lei”, mas o artº 46º não se refere a dever que alguém tenha concretamente de assumir, como é previsto em tantas outras disposições do Diploma, mas apenas, como já se referiu, expressa o direito que as candidaturas têm.

Em segundo lugar, porque não seria com esta punição, a menos grave de todas as elencadas nessa lei, que pode ser sancionada uma conduta que, em relação a entidade pública ou a responsável por jornais, é punida com pena de prisão.

4- Surgida a televisão privada, não está ela abrangida no artº 47º.

A Lei nº 58/90, de 7 de Setembro diz no seu artº 3º nºs 2 e 3 que “é assegurado um serviço público, mediante “concessão” e que o restante (privado), “carece de licença”, ou seja, é apenas “licenciado”. E, como se viu este artº 47º apenas contempla, além do mais, “as sociedades concessionárias de serviços públicos”.

É certo que esta Lei, no seu artº 6º nº 2 a) e e) define como um dos fins específicos da actividade de televisão assegurar o “pluralismo” e a contribuição “para o esclarecimento, a formação e a participação cívica e política da população”.

E podia pensar-se que a falta de respeito pelo dever constitucional de garantia de igualdade de tratamento das candidaturas, viola essa obrigação, com a correspondente sanção prevista no artº 50º.

Deliberação:

Com base no parecer elaborado sobre a matéria, foram pelo plenário extraídas as seguintes conclusões:

1. O facto da estação radiofónica “Rádio Latina”, alvo do protesto das listas C e D, se localizar em país estrangeiro, parece inviabilizar qualquer tipo de actuação por parte das autoridades portuguesas.

2. Em eleição de âmbito nacional em Portugal e caso se apurasse não terem sido dadas iguais condições de acesso a todas as listas concorrentes, a eventual cedência de espaço de programação radiofónica por uma estação de rádio ou de programas nela emitidos apenas a uma das listas candidatas, parece prefigurar uma situação de claro privilégio a uma candidatura e concomitante discriminação às restantes listas candidatas, o que constitui uma violação ao princípio geral de igualdade de tratamento das candidaturas por parte de uma entidade privada, princípio esse que não só está constitucionalmente consagrado como encontra assento na lei ordinária.

3. Não há prova de que haja um nexo de causalidade entre a conduta dessa rádio e os resultados eleitorais obtidos.

4. Em Portugal, a realização de propaganda, mesmo de forma indirecta, no dia anterior ao da eleição, é passível de preencher o ilícito eleitoral previsto e punido nos termos do artº 141º nº 1 da Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

Fundamentação:

A) Questões de facto:

1. Por ofício de 9 de Maio de 1997 registado nestes serviços, onde deu entrada a 13 de Maio sob o nº 242, o Exmo Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas vem solicitar um parecer à Comissão Nacional de Eleições sobre eventuais irregularidades ocorridas no decurso da campanha eleitoral referente às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas, as quais tiveram lugar no círculo eleitoral do Luxemburgo.

2. Da leitura dos protestos apresentados pelas listas C e D candidatas naquele círculo às eleições em causa, retira-se o seguinte e apenas no tocante a factos directamente relacionados com a campanha eleitoral:

a) A A.P.I.L. (entidade proponente da lista A), é bem conhecida pelo seu programa semanal na Rádio Latina há mais de 2 anos e pela divulgação que lhe é feita no Boletim mensal e quase sempre presente no Boletim da Embaixada de Portugal no Luxemburgo, o que a favoreceu nitidamente em relação às outras listas concorrentes;

b) A lista A beneficiou ainda da forma escandalosa, ética, moral e legalmente reprovável como a Rádio Latina cedeu tempos de propaganda eleitoral à lista A, nos dias 23, 24 e 25 de Abril desrespeitando a isenção e o igual tratamento que deveriam merecer todas as listas concorrentes ao acto eleitoral;

c) Esta atitude da Rádio Latina, e da lista A, é tanto mais reprovável já que fazia parte da lista A, o director-geral dessa mesma Rádio Latina (Luís Barreira) e que esta Rádio ocupa uma posição predominante em relação à Comunidade Portuguesa residente no Grão Ducado do Luxemburgo (é única rádio de dimensão nacional);

d) No dia 26 de Abril quando o período de campanha eleitoral já havia terminado no dia 25 de Abril às 24 horas, no programa radiofónico semanal da A.P.I.L. (proponente da lista A) entre às 11h 30 e às 12h00 foi feita referência ao acto eleitoral do dia seguinte perguntando-se ao entrevistado se ele iria votar no dia seguinte e qual o sentido do seu voto;

B) Enquadramento jurídico:

3. Os instrumentos legais básicos que regem a eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas estão consubstanciados na Lei nº 48/96, de 4 de Setembro e na Portaria nº 626-C/96, de 4 de Novembro, que a regulamenta.

Na citada lei não se encontra nenhum preceito atinente à campanha eleitoral, mas o seu artigo 2º, inserido no capítulo V “Disposições finais e transitórias” refere sob a epígrafe Interpretação e integração” que « as disposições do presente diploma em matéria relacionada com o processo eleitoral para o Conselho devem ser interpretadas e integradas de harmonia com a legislação eleitoral para a Assembleia da República».

Já a Portaria nº 626-C/96 dispõe no artigo 13º:

“1 - O período de campanha eleitoral inicia-se em 1 de Abril de 1997 e finda às 24 horas de 25 de Abril de 1997.

2 - A promoção e a realização da campanha eleitoral cabe aos candidatos e proponentes de listas, sem prejuízo da participação activa de quaisquer elementos da comunidade portuguesa residente no respectivo círculo eleitoral.

3 - Os candidatos e proponentes de listas devem realizar a campanha eleitoral no respeito pela legislação aplicável do país de acolhimento.

4 - Os candidatos e proponentes de listas têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas portuguesas, as quais, no exercício das suas funções, devem manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, não podendo 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”.

4. Aplicando-se supletivamente a Lei nº 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República) havemos de nos ater, com as devidas adaptações, ao conjunto de disposições reunidas no seu título IV, respeitante à campanha eleitoral e às correspondentes sanções tratadas na parte relativa ao ilícito eleitoral.

5. As duas questões centrais suscitadas no protesto das listas C e D concernentes a matéria de campanha eleitoral respeitam, no essencial, ao princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas e à propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral.

Naturalmente que estas questões irão ser tratadas num prisma hipotético já que à Comissão não foi facultado nenhum meio de prova, nomeadamente as cópias dos programas radiofónicos dos dias 23, 24, 25 e 26 de Abril na parte que interessa ao apuramento dos factos, desconhecendo ainda a CNE se a Rádio Latina, na pessoa do seu responsável, foi notificada para se pronunciar sobre os factos que lhe assacam.

6. Quanto à primeira questão, é princípio constitucional, expresso no artigo 116º nº 3 alínea b), o da “igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”, princípio que no entender dos reputados constitucionalistas, Gomes Canto e Vital Moreira, constituiu uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral da igualdade, beneficiando, por isso, do regime dos direitos, liberdades e garantias.

Em anotação ao mencionado artigo, que se encontra vertido em todas as leis eleitorais, pode ainda ler-se: “Os aspectos específicos do direito de igualdade na luta eleitoral são fundamentalmente...c) igualdade quanto ao acesso a condições de propaganda (cessão de recintos, acesso aos meios de comunicação social, especialmente públicos, etc).”

Trata-se, pois, de um dos princípios balizadores das campanhas eleitorais, pretendendo-se que no curto período em que estas se desenrolam todas as forças candidatas tenham iguais possibilidades de participação, por forma a que os cidadãos eleitores possam, em liberdade e sem quaisquer tipo de “imposições”, escolher a lista que entendem melhor corresponder aos seus interesses.

Acontece, porém, não estar legalmente prevista nenhuma sanção para a violação deste princípio. A Comissão já teve ocasião de se pronunciar sobre esta temática aquando das eleições em 1996 para o Presidente da República, em que também se denunciava a actuação de um meio da comunicação privado, pelo que a jurisprudência então expandida tem todo o cabimento para o caso em apreço.

Assim e na parte que interessa, extrai-se o seguinte:

«.... É princípio constitucional, expresso no artigo 116º nº 3 alínea b), o da “igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”....

Porém, lamentavelmente adiante-se e já, temos de entender que não é prevista em nenhuma disposição legal, qualquer sanção para esta violação.

Ela não existe no Decreto-Lei nº 316-A/76, (leia-se agora Lei nº 14/79) o que facilmente se verifica com análise completa deste diploma.

Mesmo o artº 46º (leia-se 56º da Lei 14/79) não é claro na imposição de um concreto dever de actuação dos órgãos de comunicação social, no sentido de concederem as mesmas igualdades a todas as candidaturas, relativamente ao trabalho da iniciativa desses órgãos de comunicação social, tal como vem a público.

Prescreve ele o seguinte: “Todas as candidaturas têm direito a igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas, a fim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral”.

Numa análise simples desta disposição, tem de se concluir que ela apenas concede às candidaturas “o direito a igual tratamento”, a fim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral”. A sua previsão está, por isso, apenas vocacionada para as condutas de quem prejudique as acções de campanha eleitoral promovidas pelas candidaturas, expressando o direito de que elas se façam livremente, sem entraves.

Ora, não é o caso de um órgão de comunicação social, que não interfere, de forma alguma, em qualquer acção de campanha de uma candidatura, mas a ignora no seu espaço,

Também o artº 48º nº 1 (leia-se 58º nº 1 da Lei 14/79) volta a referir apenas proibição de “limitação à livre expressão de princípios políticos, económicos e sociais durante a campanha”, e já o artº 45º (leia-se 54º da Lei 14/79) define que a campanha compete aos candidatos, proponentes e partidos.

De resto, a não se entender assim, era desnecessária a sua referência a “entidades públicas”, porquanto a elas se refere expressamente o artº 47º (leia-se 57º).

Nestes termos, entendemos que o artº 46º (leia-se 56º da Lei 14/79) não se refere à imposição de um concreto dever de actuação dos órgãos de comunicação social, no sentido de concederem as mesmas igualdades a todas as candidaturas. O legislador não se preocupa com o comportamento dos órgãos de comunicação social, em relação às suas iniciativas próprias, na medida em que isso seria matéria de legislação especial para o efeito, o que já acontecia, aliás, em relação aos jornais.

E, de qualquer forma, ainda que se alargasse o seu campo de aplicação, não está prevista no diploma qualquer sanção específica para o particular, nomeadamente órgão de comunicação social que não dê igualdade de oportunidades a todas as candidaturas.

E não se pense que, por não estar prevista qualquer sanção especial, ela fica contemplada no “caldeirão” do artº 156º, (leia-se 168º).

Em primeiro lugar, porque este preceito prevê a aplicação da sanção a quem “não cumpra obrigações impostas por esta lei”, mas o artº 46º não se refere a dever que alguém, tenha concretamente de assumir, como é previsto em tantas outras disposições do Diploma, mas apenas, como já se referiu, expressa o direito que as candidaturas têm.

Por estas razões, entende esta Comissão para os órgãos de comunicação social, visual e falada, (televisões e rádios), não existe qualquer lei ou disposição que imponha condutas e regimes concretos para que garantam o pluralismo e igualdade de oportunidades nas eleições para a Assembleia da República, para o Presidente da República, para os Governos Regionais ou para as Autarquias.

ASSUNTO: Pedido de Parecer do STAPE/MAI respeitante a publicações informativas privadas e cooperativas

Referendo Nacional
Imprensa privada e cooperativa
Meio específico de campanha
Eventual disponibilização de espaço por parte das publicações
Utilização gratuita pelos intervenientes
Forma e limites de repartição desse espaço
Indemnização pelo Estado
Comissão arbitral
Abuso de direito

Sessão de 17.09.1998 – RN/08.11.98

Deliberação:

Mereceu a concordância de todos os membros presentes, o parecer elaborado pelos serviços jurídicos sobre o assunto em apreço.

Fundamentação:

Descrição da questão:

Durante o período da campanha para o referendo, o Estado faculta aos intervenientes, em condições de igualdade, meios específicos de campanha (adicionais) para permitir que aqueles com menos recursos económicos possam também transmitir as suas mensagens e assegurar, dessa forma, o esclarecimento das questões submetidas a referendo.

Um dos meios específicos a que têm direito, a par de tempos de antena gratuitos na rádio e na televisão, é, precisamente, a utilização gratuita das publicações informativas privadas e cooperativas, desde que estas comuniquem à CNE que pretendem inserir matéria respeitante à campanha.

Estes dois meios específicos, embora análogos em alguns aspectos, não são regulados pela lei da mesma forma:

- as estações de rádio e televisão são obrigadas a transmitir tempos de antena, enquanto que as publicações informativas privadas e cooperativas apenas são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha se comunicarem essa pretensão à CNE, ou seja, depende de acto de vontade própria;

- a lei determina que, durante o período de campanha, as estações de rádio e televisão reservam tempos de antena, para as publicações informativas a lei não refere a reserva de espaços;

- a duração dos tempos de antena, o horário de transmissão dos mesmos e sua distribuição entre os intervenientes são minuciosamente determinados pela lei e impostos às estações de rádio e televisão, não existindo disposição semelhante para as publicações.

É quanto a este último ponto que o STAPE consulta a CNE, ou seja, o facto da lei ser omissa quanto ao espaço que cada publicação pode destinar à campanha e forma de repartição do mesmo pelos diversos interessados levanta alguns problemas, essencialmente, no que diz respeito ao limite do montante da indemnização a cargo do Estado.

Na verdade, não estando estabelecidos os limites da utilização gratuita das publicações, não haverá limites para a obrigação de indemnização e, nesse sentido, os custos a suportar podem ser demasiado excessivos.

Resolução da questão:

Atenta a descrição da questão que nos é colocada e algumas das suas consequências, torna-se imperioso analisar juridicamente quais os possíveis caminhos a seguir para a sua resolução.

Podemos considerar que se devem estabelecer regras de acesso e repartição dos espaços das publicações, por analogia com os tempos de antena na rádio e televisão, ou optar por determinar apenas alguns princípios ou regras basilares.

Passo a indicar 3 possíveis hipóteses de resolução da questão em causa:

1ª Hipótese:

Adaptação às publicações informativas das regras relativas aos tempos de antena na rádio ou televisão.

a) Durante o período da campanha, as publicações informativas privadas e cooperativas, que tenham comunicado à CNE a pretensão de inserir matéria de campanha, reservam aos partidos e grupos de cidadãos eleitores os seguintes espaços gráficos:

Aqui temos que admitir 2 sub-hipóteses:

- se aplicarmos a regra estabelecida para a televisão vamos determinar um valor com base no cálculo da proporção: a quantas páginas de um jornal diário composto por 40 páginas corresponde 15 minutos de emissão televisiva diária num total de 18 horas - média de emissão diária:

- 2ª a 6ª feira - 1/2 página diária num total de 40 páginas

- Sáb e Dom - 1 página diária num total de 40 páginas

- se aplicarmos as regras estabelecidas para a rádio, vamos distinguir entre publicações de expressão nacional e publicações de expressão regional, aplicando, igualmente, o cálculo da proporção (considerando 24 horas de emissão diária):

- nacional - 1 página e meia num total de 40 páginas diárias

- regional - 3/4 de página num total de 40 páginas diárias

Nota: Para corrigir os limites acima calculados é necessário ter em consideração o impacto que uma publicação tem junto dos cidadãos, em comparação com o impacto da televisão (que é superior a todos os outros órgãos de comunicação social) e o impacto da rádio.

b) Se algum dos intervenientes não utilizar o espaço gráfico a que tem direito e lhe foi reservado, esse espaço não é redistribuído pelos outros intervenientes, o que na prática equivale a ser publicado em branco, sendo compensada a publicação através da indemnização do Estado (equiparado ao que acontece na televisão ou rádio).

2ª Hipótese:

Limitar, apenas, os espaços ou número de páginas por publicação, (distinguindo-se ou não entre: a imprensa nacional e imprensa regional e, ainda, as publicações diárias, os semanários e quinzenários): a estabelecer, por exemplo, numa das reuniões da comissão arbitral que irá ser designada para o efeito, com vista ao próximo referendo de 8 de Novembro.

A determinação dos referidos limites pode ser feita com recurso aos valores encontrados na 1ª hipótese.

Por outro lado, não exigir a reserva dos espaços, em consonância até com a lei, mas adoptar um sistema de solicitação por parte dos partidos e grupos para o uso daqueles espaços. A ser assim, as publicações inserem, sempre com respeito pelo tratamento jornalístico equitativo, apenas material de campanha daqueles partidos e grupos que estiverem interessados e só são ressarcidos por esses espaços utilizados, ou seja, o pagamento será feito pela propaganda efectivamente feita.

Os partidos e grupos são notificados pela CNE que os informa de quais as publicações que pretendem inserir material de campanha. A partir deste momento, aqueles que tiverem interesse na utilização dos espaços dessa publicações, terão de comunicar essa pretensão à publicação em causa, com um antecedência razoável.

A publicação informativa não pode alterar a edição corrente mas, também não pode publicar o material de campanha em separatas.

3ª Hipótese:

Entender que o legislador ao não regulamentar o acesso às publicações informativas, por oposição ao que fez com as televisões e rádios, pretendeu isso mesmo, não quis regulamentar, ou seja:

- não quis obrigar as publicações a inserir matéria respeitante à campanha;
- não quis que as publicações reservassem espaços;
- não limita o número das inserções de material de campanha.

Nesse sentido, o único instrumento legal que limita, não o direito de acesso às publicações informativas privadas e cooperativas, mas, pelo menos, o valor das indemnizações a pagar pelo Estado é o abuso do direito:

- é ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa-fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito.

O abuso de direito equivale à falta de direito, gerando as mesmas consequências jurídicas que se produzam quando uma pessoa pratica um acto que não tem o direito de realizar.

ASSUNTO: Carta de 04.09.91 do PSN, ofícios de 09.09.91 do PPM e do PCTP/
MRPP e ofício 0278, de 05.09.91, do Conselho de gerência da RTP

Eleição legislativa
Serviço público de televisão
Cobertura das iniciativas das candidaturas
Pré-campanha
Partidos com e sem representação parlamentar
Equilíbrio e equidade

Sessão de 10.09.1991 – AR/91

Deliberação:

Em relação à cobertura jornalística dada pela RTP no período da pré-campanha às forças políticas, a Comissão verificou os termos em que a Direcção de Informação do Canal 1 a definiu e programou, conforme se transcreve:

“...O tratamento jornalístico de um período que antecede o início de uma campanha eleitoral em Portugal é e será sempre objecto de críticas por parte de alguns responsáveis políticos, o que obviamente se compreende.

Mas, a realidade é que, sob pena de uma perversão total da correcta liberdade de informar, se pode objectivamente afirmar que a Informação da RTP se pautou por critérios legais e equilibrados, não sendo lógico nem legal exigir-se que as notícias devam ter a mesma e igual dimensão para todas as forças políticas interessadas.

Por isso mesmo, com a especial intenção de cumprir com um equilibrado e legal critério jornalístico, foram noticiadas, sem qualquer omissão, as iniciativas consideradas mais importantes de cada um dos partidos concorrentes às eleições...”

Nesse âmbito, a Comissão, que já havia transmitido à RTP a sua posição (Ver delib. da página anterior da presente publicação), entendeu clarificar que os partidos concorrentes, tivessem ou não representação parlamentar, deviam ser objecto de tratamento mais equilibrado pela Direcção de Informação, sendo de ressaltar que à Comissão não competia definir as formas e os tempos como aquela se devia reger.

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Fax da UDP de 23.09.91 sobre a não transmissão pela RTP, no tocante ao Continente, das acções da UDP/Açores e Madeira

Eleição legislativa
Serviço público de televisão
Partido político concorrente apenas aos círculos eleitorais dos Açores e da Madeira
Cobertura das iniciativas das candidaturas
Iniciativas de interesse relevante e carácter nacional
Iniciativas autónomas
Centros regionais da RTP

Sessão de 24.09.1991 – AR/91

Deliberação:

Segundo o entendimento da Comissão o facto da UDP não ter direito ao tempo de antena previsto no artigo 63º da Lei nº 14/79, uma vez que concorria apenas em dois círculos eleitorais, não excluía o tratamento jornalístico sempre que houvesse lugar a iniciativas de interesse relevante.

Nesse sentido e para que a Comissão se pudesse pronunciar fundamentadamente sobre o assunto, foi deliberado solicitar informação urgente à RTP sobre a eventual existência de iniciativas de carácter nacional que a UDP tivesse apresentado àquela estação e não tivessem tido cobertura jornalística e também sobre se a RTP/Açores e Madeira estavam a cobrir as acções de campanha daquele partido nas respectivas Regiões Autónomas.

Foi ainda deliberado solicitar igualmente à UDP que esclarecesse a Comissão sobre quais as iniciativas autónomas que tinha tido no âmbito da campanha eleitoral e que entendia dever a RTP ter coberto.

Observações:

Refira-se sobre o assunto em apreço que a RTP veio responder o seguinte: "...A campanha da UDP nos Açores e Madeira está a ser acompanhada e exibida pelos respectivos Centros Regionais, em igualdade de tratamento com as demais forças candidatas, nos "Jornais de campanha regionais".

No que diz respeito ao continente, os Jornais de campanha (inseridos no Telejornal, Jornal de Sábado, Jornal de Domingo, Jornal das Nove, Jornal de Fim de Semana e Nós Dois) estão a acompanhar a CDU – coligação que integra a UDP..." (ofício 0312 de 02.10.91 da RTP)

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Queixa do Presidente da Câmara de Penafiel e candidato do PS contra o jornal “O Tempo Regional” - Tratamento Jornalístico Discriminatório

Eleição autárquica
Imprensa
Critério jornalístico
Gestão autárquica

Não suspensão de funções de titulares de cargos políticos

Sessão de 12.11.1997 – AL/97

Deliberação:

A CNE não encontrou motivos para iniciar procedimento contra “O Tempo Regional” por tratamento jornalístico discriminatório das candidaturas.

Tendo em conta, porém, as alíneas d) e e) do relatório, deliberou a CNE ordenar a comunicação ao Ministério Público dos factos constantes do presente processo por eventual violação da proibição de uso de meios de publicidade comercial (artºs 60º e 11º do Dec-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Relatório:

Agostinho Moreira Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal de Penafiel e candidato à mesma pelo Partido Socialista, apresentou queixa na Comissão Nacional de Eleições acusando o jornal regional “O Tempo Regional”, dirigido por Daniel Menezes, de tratamento discriminatório da sua candidatura, através da criação de suspeitas, calúnia e difamação do Autarca.

Analisando o exemplar do jornal em causa fornecido por aquele denunciante, pode concluir-se o seguinte:

a) O Editorial, da responsabilidade do Director da publicação, faz algumas críticas à gestão autárquica no que toca ao turismo do concelho de Penafiel.

b) Na página 3, o comentário intitulado “Quiosque do Sameiro. Penafiel” alerta para uma situação de eventual ilegalidade que se mantém graças à passividade de polícias municipais e fiscais da Câmara.

c) Nas páginas 4 e 5, um artigo, sob o título “Escândalo”, revela que Agostinho Gonçalves, Presidente da Câmara, é simultaneamente Presidente da Assembleia Geral da Olivedesportos, empresa que mantém negócios regulares com o Estado Português, e não fez declaração dessa qualidade junto do Tribunal Constitucional nem da Assembleia Municipal, e que António e Joaquim de Oliveira apoiam aquele candidato por força dessa qualidade.

d) Em metade da página 6 e na página 7 publica-se o “Espaço Social Democrata” - publicidade da JSD.

ASSUNTO: Queixa do Presidente do Governo Regional da Madeira contra a RTP/Canal1

Eleição autárquica
Serviço público de televisão
Reportagem
Critério jornalístico
Pré-campanha
Princípio do tratamento igualitário das candidaturas

Sessão de 20.01.1998 – AL/97

Deliberação:

Foi deliberado, por unanimidade, o arquivamento do processo, por se afigurar aceitável que a Radiotelevisão Portuguesa tenha usado apenas de critérios jornalísticos – no caso em apreço ouvir os sacerdotes da Madeira que se candidataram com o apoio da CDU – sem intenção, por isso, de prejudicar ou beneficiar qualquer candidatura.

Fundamentação:

Sr. Presidente do Governo Regional da Madeira apresentou queixa junto do Sr. Delegado da Comissão Nacional de Eleições naquela Região Autónoma, alegando o seguinte:

- a) No dia 30.11.97, às 20 horas, a Radiotelevisão Portuguesa - Canal 1 apresentou uma reportagem intitulada “Os padres da CDU”
- b) Tal reportagem constituiu uma promoção de três candidatos autárquicos, contendo referências quer dos entrevistados, quer da jornalista que atacam o Governo Regional da Madeira,
- c) Sem que a este tenha sido facultado o direito de opinião.

A RTP respondeu que a referida reportagem centrou-se unicamente na questão dos sacerdotes católicos da Madeira que se candidataram com o apoio da CDU. Realçando ainda que os depoimentos registados apenas visaram salientar essa particularidade, considerada do ponto de vista jornalístico.

Visionada a cassete gentilmente enviada pela RTP transcreve-se a reportagem sobre “Os Padres CDU”:

PIVOT: No Arquipélago da Madeira há apenas duas das câmaras municipais que escapam ao domínio dos sociais democratas. Na terra de Alberto João Jardim existem 3 padres que abraçam a política a par da confissão católica. Eles demarcam-se da hierarquia da igreja e são dos 3 mais destemidos opositores do Presidente do Governo Regional. Vai conhecê-los na crónica autárquica assinada pela Fátima Silva.

JORNALISTA: Martins Júnior, padre, Presidente da Câmara de Machico. Mário Tavares, padre, candidato à autarquia de Câmara de Lobos. Edgar Silva, padre, candidato à Câmara Municipal do Funchal. Três sacerdotes da Igreja Católica que a par da fé, abraçam a política.

Numa terra onde o PSD se vai eternizando por obra e graça do líder Alberto João Jardim, os 3 padres madeirenses vestem a camisola da oposição.

ENTREVISTADA1: P´ra mim, eu não acho bem nem acho mal. Eu acho que quem ouve a palavra de Deus e que dizia que se largava tudo para lo seguir, já não queria saber mais dos mais do mundo. Mas isto agora já ‘tá tudo trocado.

ENTREVISTADO2: Não se deve misturar política com religião, mas de qualquer maneira eu acho que eles têm... expressem a sua opinião e os padres que estão na política eu acho que estão a ajudar o povo.

JORN.: Povo - é a palavra mais usada. O padre tem de estar ao lado dos que mais precisam. Se a isso se juntar o dever do político ser a voz dos mais pobres, temos o casamento perfeito. É o que pensam os 3 sacerdotes da Madeira. Se bem que a forma da campanha não seja para todos igual.

PADRE1: Eu não sou padre/candidato. Eu sou o cidadão Edgar Silva que é candidato pela CDU nas eleições autárquicas que se vão realizar.

PADRE2: O padre deve usar o partido como a tribuna dos seus ideais. E nunca deixar que o padre seja a tribuna do partido.

JORN.: A política ao serviço dos ideais. Uma máxima estranha para todos aqueles que cada vez mais desconfiam que para muitos políticos o objectivo é apenas só exercer o poder.

Martins Júnior é o mais conhecido dos padres que fazem campanha. Chegou a Presidente da Câmara pela mão da UDP. Mas no segundo mandato defendeu as cores socialistas. Este ano não concorre e deixa como candidato sucessor um irmão. O Machico é, como Porto Santo, uma das únicas autarquias a destoar da cor laranja na Madeira.

PADRE2: Além de uma certa boçalidade que caracteriza este Governo, de modo que é o seu responsável, considero um criminoso em relação às finanças locais porque asfixiou despidoradamente. Tudo isto em nome da autonomia, autonomia da Madeira.

PADRE3: Após o 25 de Abril bloqueou-se o desenvolvimento democrático. E a religião de algum modo foi companheira, e é companheira do poder autoritário que até chama a si democracia, a democracia como espaço próprio.

JORN.: Se há ponto comum a estes candidatos é o de criticarem sem meias palavras a forma como o Presidente do Governo Regional exerce o poder, e o facto da hierarquia da Igreja Católica se ter colocado ao lado dos poderosos.

PADRE1: Sempre que a Igreja deixa de estar radicalmente comprometida com os mais pobres e passa a servir o poder político instituído está a perverter a sua identidade.

JORN.: E o facto é que aqui há muitos pobres. A Madeira que é mostrada aos turistas tem como reverso manchas de pobreza extrema. A agricultura desaparece, a pesca perde importância, a indústria não tem expressão. E a economia vive das injeções de dinheiro do Governo de Jardim, pelo menos enquanto o Governo de Lisboa for perdoando as dívidas da região.

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (Artº 113º, 3, b).

ASSUNTO: Queixa do PSD/Fafe contra a RTP/Canal 1

Eleição autárquica
Serviço público de televisão
Reportagem
Critério jornalístico
Pré-campanha
Liberdade de expressão e criação jornalística
Princípio do tratamento igualitário das candidaturas

Sessão de 20.01.1998 – AL/97

Deliberação:

O plenário deliberou, por unanimidade, mandar arquivar o processo por se afigurar aceitável que a Radiotelevisão Portuguesa tenha usado apenas de critérios jornalísticos (no caso em apreço, ouvir dois candidatos socialistas desavindos) sem intenção, por isso, de prejudicar ou beneficiar qualquer candidatura.

Fundamentação:

O Partido Social Democrata - Fafe apresentou queixa junto da Comissão Nacional de Eleições contra a Radiotelevisão Portuguesa, alegando que a sua candidatura foi discriminada numa reportagem relativa às eleições autárquicas em Fafe em que foram ouvidos somente os candidatos do PS e da Política XXI.

A RTP respondeu que a *“reportagem incidiu apenas na história de dois socialistas desavindos, Parcídio Summavielle e José Ribeiro.”*

E acrescentou que *“critério idêntico foi, aliás utilizado numa outra reportagem realizada em Monção onde semelhante desentendimento se verificou entre os dois candidatos locais do PSD. Essa reportagem foi transmitida no mesmo Telejornal de 10.12.97, por sinal logo a seguir à anteriormente referida e com um pivot (...) salientado as semelhanças existentes entre os dois casos.”*

Da análise da reportagem em causa retiramos com interesse o seguinte:

Introdução pelo pivot informando : *“O autarca histórico do PS está na corrida para Câmara de Fafe. O que há de original na candidatura da Parcídio Summavielle é que ele não concorre pelo PS mas pela Política XXI.”*

Posteriormente são tratados os dois candidatos : Parcídio Summavielle e José Ribeiro, buscando as opiniões de um sobre o outro e informando sobre as suas pretensões.

A dado momento mencionam o candidato do PSD, focando uma imagem de um seu cartaz: *“Pelo meio fica o candidato do PSD, Marques Mendes PAI que entrou mais tarde na corrida. Summavielle conta também com o apoio do PP. Nas últimas eleições contou com 58% dos votos, mas agora ninguém se atreve a adivinhar os resultados.”*

Em seguida entrevistam pessoas que votarão no antigo Presidente (Summavielle) e outras que votarão no novo candidato do PS.

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (Artº 113º, 3, b).

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes, e, como explicita a lei, *“às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar.”* (DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Por esta razão tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e transmissão (ou comunicação) de notícias ou reportagens não ponham em causa os princípios da igualdade e da não discriminação das candidaturas.

Nesta matéria é de realçar dois princípios que regem as situações concretas com que o intérprete se depara: por um lado, a liberdade de expressão e criação dos jornalistas, por outro, a igualdade de tratamento das candidaturas aos órgãos de poder.

A liberdade de imprensa é um corolário essencial da liberdade de expressão e é também um meio fundamental ao serviço do direito à informação do cidadão em geral, e no caso particular, do eleitor, que se pretende esclarecido. O jornalista no exercício da sua função não pode estar coarctado da sua liberdade intelectual nem ser *impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.*

E é, também, no respeito pelo direito à informação que o jornalista deve dar um tratamento igualitário as diversas candidaturas. Só um tratamento não discriminatório permite uma esclarecida formação da vontade dos eleitores.

A importância da comunicação social, nos dias de hoje, exigiu a elevação das regras mencionadas ao nível de princípios.

Na conjugação dos vários valores presentes quando se estuda o tratamento jornalístico das candidaturas, conclui-se que o jornalista tem liberdade de adoptar os critérios de exercício da sua profissão e de tratamento da notícia. Os critérios adoptados não podem, porém, criar uma situação de discriminação de uma candidatura concorrente a um órgão de poder, sob pena de se porem em causa os princípios basilares da ordem jurídica portuguesa - cfr. Artº13º, nº2 da CRP.

Acresce que a RTP é uma entidade pública. E como tal, os seus titulares e agentes estão sujeitos ao regime imposto pelo artigo 48º da Lei Eleitoral: dever de neutralidade e imparcialidade perante as candidaturas.

O que significa, não que não possam realizar reportagens ou qualquer outro tipo de tratamento noticioso sobre as candidaturas, mas que quando o fazem têm de criar uma postura neutral e imparcial, cumprindo em pleno o princípio da igualdade de tratamento das candidaturas, e não favorecendo, com a sua actividade, nenhuma candidatura.

guesa - Madeira, tratamento discriminatório da candidatura do PSN à Câmara Municipal do Funchal, quer na reportagem de 07.12.97 sobre uma visita à Praia da Formosa, dado que o critério jornalístico adoptado não põe em causa o princípio do tratamento igualitário das candidaturas; quer no tempo de transmissão, de notícias referentes ao PSN.

Relatório:

O Partido de Solidariedade Nacional da Madeira participou junto do Sr. Delegado da CNE naquela região autónoma os seguintes factos:

a) No dia 7.12.97, no Telejornal, a RTP - Madeira inseriu pequeno excerto das declarações proferidas pelo Candidato do PSN

b) essas declarações desligadas do contexto em que foram proferidas, dão uma errada ideia daquilo que se pretendeu com a acção à qual foi dada cobertura porquanto,

c) *“à afirmação mandada para o ar de que o espaço da PRAIA FORMOSA podia ser destinado a JARDIM, PARQUE INFANTIL ou ESPAÇO VERDE, e que havia que chamar Arquitectos Paisagísticos para melhor idealizarem, o destino a dar ao espaço HÁ QUE TER EM CONTA QUE ESTA AFIRMAÇÃO FOI FEITA (...) EM RESPOSTA ÀS QUESTÕES QUE PELO CANDIDATO TINHAM SIDO ABORDADAS, NA REFERIDA ACÇÃO, PARA A QUAL ALLÁS SE PRETENDIA A COBERTURA e que foram, nomeadamente:*

- QUE QUANDO FIZERAM E ANTES APROVARAM O EMPREENDIMENTO LÁ EXISTENTE (Praia Formosa), JÁ LÁ ESTAVAM OS DEPÓSITOS DE COMBUSTÍVEIS, PELO QUE SE ESTRANHA QUE A ÚNICA COISA QUE A CÂMARA ESTEVE PREOCUPADA EM DISCUTIR, FOI NÃO O POTENCIAL PERIGO MAS SIM O LEVANTAR MAIS UM OU 2 ANDARES.

- QUE DEPOIS SE HOUVESSE UM DESASTRE, AS PROPORÇÕES SERIAM TERRÍVEIS;

- QUE ERA IMPORTANTE, DADO O FACTO DESTE PODER PRATICAR A POLÍTICA DO “FACTO CONSUMADO”, QUE AGORA ENQUANTO NÃO FOSSEM RETIRADOS OS DEPÓSITOS, NÃO FOSSE CONSTRUÍDO MAIS NENHUM EMPREENDIMENTO. O QUE INFELIZMENTE NÃO ESTAVA A ACONTECER POR ESTAR MAIS 2 EMPREENDIMENTOS A SEREM EDIFICADOS;

- QUE SE ESTRANHAVA ANDAREM LÁ POR FORA OS GOVERNANTES A “PROMOVER” O TURISMO, E DEPOIS DAR A IMAGEM QUE SE VIA, COM O QUE JÁ FORA DITO E COM O ENORME ESTALEIRO QUE OCUPAVA IMPUNEMENTE TODO O ESPAÇO DA ZONA, JÁ AS OBRAS TENDO ACABADO HÁ ANOS O QUAL PARECE NA ACTUALIDADE MAIS UM PARQUE DE SUCATÁ

- QUE ERA ESTRANHO O SILÊNCIO DAS AUTORIDADES RELATIVAMENTE AO BARCO “CARLA” QUE SE AFUNDOU RECENTEMENTE, LEVANDO PARA O FUNDO 1 CONTENTOR CONTENDO MATERIAL RADIOATIVO, QUE MEDIDAS ESTÃO EM CURSO PARA ACAUTELAR A SAÚDE E SEGURANÇA DOS CIDADÃOS ? QUE DILIGÊNCIAS VÃO SER ENCETADAS JUNTO DA CE E DANATO ?”

d) houve, assim, “a projecção duma mensagem de conteúdo inferior na escala de valores, (...) realça o acessório, em detrimento do fundamental e essencial.”

e) Mais alega o PSN-M que o tempo destinado à sua candidatura é, habitualmente, “inferior ao destinado aos outros Partidos”.

A RTP - Madeira respondeu que

a) “a cobertura da Campanha Eleitoral, dos vários partidos concorrentes às Eleições de 97.12.14, é feita pela RTP - Madeira mediante critérios jornalísticos, respeitando a objectividade, a isenção e o pluralismo.”

b) as declarações nunca são transmitidas na íntegra, mas apenas as partes mais significativas sintetizadas pelo Jornalista presente;

c) “o tempo de reportagem atribuído a cada partido procura o equilíbrio e a igualdade, o que pode ser comprovado pelo mapa referente aos trabalhos apresentados desde o início da Campanha Eleitoral.”

Visionada a cassete enviada pela RTP - Madeira transcreve-se a reportagem no trecho em que se foca a candidatura do PSN:

PIVOT : O candidato do PSN à Câmara do Funchal visitou esta manhã a Praia Formosa. António Mendonça está contra a instalação no local dos depósitos da Shell e pede a construção de mais zonas de lazer.

JORNALISTA : O candidato do PSN à Câmara do Funchal, António Mendonça, defende para este espaço na Praia da Formosa, onde ainda existem vestígios de um antigo estaleiro, a construção de uma zona de lazer.

CANDIDATO : São poucas aquelas que temos. Se jardinássemos isto, fizéssemos, quer dizer, um parque de ... para os miúdos - enfim - pusessem os arquitectos paisagísticos a trabalhar na concepção de um espaço que não merecesse críticas no futuro.

JORNALISTA : Outra das preocupações do candidato do PSN são os depósitos da Shell. António Mendonça exige uma solução rápida para evitar o mal maior.

CANDIDATO : E o que se vê é que estão a surgir outros empreendimentos aqui na zona. E era bom que não surgissem mais empreendimentos enquanto não estivesse resolvida a questão de fundo. E a questão de fundo é a retirada agora destes depósitos, uma vez que este governo e esta câmara praticam a política do facto consumado. A política do facto consumado que é, quer dizer, impor aquilo que querem sem respeitar os normativos de segurança ou legais que existam e que tutelam as questões.

JORNALISTA : No fim da visita António Mendonça pediu o voto no seu partido que, no seu entender, tanto Miguel Albuquerque como Mota Torres já estão eleitos, por isso é preciso apostar nos pequenos partidos, e nos candidatos que também dão a cara.

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (Artº 113º, 3, b).

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes, e, como explicita a lei, “às notícias

ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar.” (DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Por esta razão tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e transmissão (ou comunicação) de notícias ou reportagens não ponham em causa os princípios da igualdade e da não discriminação das candidaturas.

Nesta matéria é de realçar dois princípios que regem as situações concretas com que o intérprete se depara: por um lado, a liberdade de expressão e criação dos jornalistas, por outro, a igualdade de tratamento das candidaturas aos órgãos de poder.

A liberdade de imprensa é um corolário essencial da liberdade de expressão e é também um meio fundamental ao serviço do direito à informação do cidadão em geral, e no caso particular, do eleitor, que se pretende esclarecido. O jornalista no exercício da sua função não pode estar coarctado da sua liberdade intelectual nem ser *impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.*

E é, também, no respeito pelo direito à informação que o jornalista deve dar um tratamento igualitário as diversas candidaturas. Só um tratamento não discriminatório permite uma esclarecida formação da vontade dos eleitores.

A importância da comunicação social, nos dias de hoje, exigiu a elevação das regras mencionadas ao nível de princípios.

Na conjugação dos vários valores presentes quando se estuda o tratamento jornalístico das candidaturas, conclui-se que o jornalista tem liberdade de adoptar os critérios de exercício da sua profissão e de tratamento da notícia. Os critérios adoptados não podem, porém, criar uma situação de discriminação de uma candidatura concorrente a um órgão de poder, sob pena de se porem em causa os princípios basilares da ordem jurídica portuguesa - cfr. Artº13º, nº2 da CRP.

Ora, no caso concreto, não é possível concluir que houve tratamento jornalístico discriminatório.

A verdade é que os jornalistas não tem de se ater necessariamente às intenções das candidaturas quando estas realizam uma determinada acção de campanha. Destas acções o jornalista tem liberdade de recolher os dados e informações que o jornalista, numa perspectiva profissional, considera mais relevantes ou com interesse para a informação do público.

Por outro lado, na reportagem foram focados os assuntos que o PSN veio dizer que foram a razão de ser da acção de campanha, à excepção do que respeita ao barco “Carla”.

Algumas declarações que o PSN desejava terem sido transmitidas não o foram. Mas isso foi consequência do critério jornalístico adoptado, que não se vê que tenha sido discriminatório, ou que tivesse alguma intenção de prejudicar a candidatura.

Não se vislumbra, assim, que tenha havido qualquer tratamento jornalístico discriminatório por parte da RTP - Madeira quando realizou a reportagem emitida dia 7.12.97

b) não houve por parte do PSN nenhuma informação atempada de modo a ser possível marcar uma reportagem a dar conta de qualquer actividade do Partido.

c) em 21.09.97, o Telejornal transmitiu uma reportagem sobre uma iniciativa do PSN quando este colocou nos jornais anúncio a pedir candidatos.

d) o PSN participou em Coimbra num dos debates organizados pela RTP durante o período de pré-campanha.

e) no Funchal, a repórter não detectou, por parte do PSN, uma actividade pública que justificasse a sua inclusão na reportagem que transmitiu em 8.12.97.

f) a nível local, a RTP - Madeira, dedicou ao partido algum espaço nos seus noticiários regionais.

Não há, no processo, gravações da reportagem em causa.

Fundamentos jurídico-constitucionais:

A Lei Fundamental consagra o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (Artº 113º, 3, b).

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes, e, como explicita a lei, *“às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar.”* (DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro).

Por esta razão tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e transmissão (ou comunicação) de notícias ou reportagens não ponham em causa os princípios da igualdade e da não discriminação das candidaturas.

Nesta matéria é de realçar dois princípios que regem as situações concretas com que o intérprete se depara: por um lado, a liberdade de expressão e criação dos jornalistas, por outro, a igualdade de tratamento das candidaturas aos órgãos de poder.

A liberdade de imprensa é um corolário essencial da liberdade de expressão e é também um meio fundamental ao serviço do direito à informação do cidadão em geral, e no caso particular, do eleitor, que se pretende esclarecido. O jornalista no exercício da sua função não pode estar coarctado da sua liberdade intelectual nem ser *impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.*

E é, também, no respeito pelo direito à informação que o jornalista deve dar um tratamento igualitário as diversas candidaturas. Só um tratamento não discriminatório permite uma esclarecida formação da vontade dos eleitores.

A importância da comunicação social, nos dias de hoje, exigiu a elevação das regras mencionadas ao nível de princípios.

Na conjugação dos vários valores presentes quando se estuda o tratamento jornalístico das candidaturas, conclui-se que o jornalista tem liberdade de adoptar os critérios de exercício da sua profissão e de tratamento da notícia. Os critérios adoptados

não podem, porém, criar uma situação de discriminação de uma candidatura concorrente a um órgão de poder, sob pena de se porem em causa os princípios basilares da ordem jurídica portuguesa - cfr. Artº13º, nº2 da CRP.

Acresce que a RTP é uma entidade pública. E como tal, os seus titulares e agentes estão sujeitos ao regime imposto pelo artigo 48º da Lei Eleitoral: dever de neutralidade e imparcialidade perante as candidaturas.

O que significa, não que não possam realizar reportagens ou qualquer outro tipo de tratamento noticioso sobre as candidaturas, mas que quando o fazem têm de criar uma postura neutral e imparcial, cumprindo em pleno o princípio da igualdade de tratamento das candidaturas, e não favorecendo, com a sua actividade, nenhuma candidatura.

Apreciação dos factos:

Sem ter sido visionada a reportagem, mas tendo em conta as alegações que afirmam que a reportagem focou os restantes candidatos à excepção do PSN, é possível que o critério jornalístico adoptado tenha sido o seguinte: noticiar as candidaturas que concorrem às Câmaras Municipais da Região Autónoma da Madeira.

Nesse caso, afirmar posteriormente que *“a repórter do Telejornal que ali esteve em serviço não detectou, por parte do PSN, uma actividade pública que justificasse a sua inclusão na reportagem”* é afastar o primeiro critério.

O critério afinal é : as candidaturas da Madeira com actividade pública justificável.

Isto é, só se vão focar as candidaturas mais activas e com maior “actividade pública”, sem ter em atenção as candidaturas mais pequenas e com menores capacidades de propaganda, e nem sequer procurá-las.

Ora, uma situação assim, parece violar o espírito do legislador, que pretendeu criar nos órgãos de comunicação social (e nas entidades públicas) um tratamento igualitário independentemente do “tamanho” da actividade pública das candidaturas.

A verificar-se que a reportagem de 8.12.97 pretendeu tratar as diversas candidaturas concorrentes às Câmaras Municipais da região autónoma da Madeira, poderá ter havido tratamento jornalístico discriminatório da candidatura do PSN por o mesmo não ter sido incluído nessa reportagem.

Observações:

Sobre o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, ver capítulo II da presente publicação, a págs. 81.

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Proc. 12/RN-28.06.98/TJ – SIC, Sociedade Independente de Comunicação, SA

Referendo Nacional
Televisão privada
Igualdade de tratamento às duas opções a referendar
Forças políticas intervenientes

Sessão de 09.07.1998 – RN/28.06.98

Deliberação:

A Comissão Nacional de Eleições, ao tomar conhecimento da queixa e depois de examinada a reportagem relativa à campanha para o Referendo Nacional de 28 de junho passado, transmitida na SIC, no serviço noticioso das 20H00 do dia 16.06.98, entendeu que não existia discriminação quando o órgão de comunicação social tenha dado igual tratamento às duas opções a tomar no referendo, ainda que, por e no uso de critérios jornalísticos, se tenha apoiado apenas em algumas das forças intervenientes.

Mais foi frisado pelo plenário que o assunto constante da queixa em análise não pode ser analisado à luz dos princípios da neutralidade e imparcialidade, dado que a estação de televisão em causa não cai na elengagem do artº 45º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Relatório:

Proc. 12 / RN-28.06.98 / PUB - SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA

“JORNAL DA NOITE” (20H00) DA SIC DO DIA 16.06.98
CONDUZIDO PELO JORNALISTA JOSÉ ALBERTO CARVALHO

Transcrição da notícia e reportagem relativas à campanha para o Referendo de 28 de Junho, com interesse para efeitos de apuramento de eventual infracção ao artigo 57º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, baseada numa gravação solicitada à SIC pelos serviços da CNE. (...)

(José Alberto Carvalho) - No primeiro dia da campanha do referendo para o aborto, a Plataforma Cívica Solidariedade e Vida apresentou esta tarde em Lisboa as caras e os argumentos com que vai fazer a campanha pelo Não. A Plataforma entende que a lei actual já despenaliza o aborto e que por isso a lei não deve ser alterada.

(Imagem de um cartaz: “A actual lei já despenaliza o aborto. Vota Não no referendo ao aborto totalmente livre. Solidariedade e Vida”)

(Voz Off) - É o mais recente cartaz da Solidariedade e Vida, uma plataforma cívica que diz não à liberalização do aborto até às 10 semanas. O objectivo da campanha, dizem, é antes de mais esclarecer.

(*Leonor Beleza*) - Se se votar Não, fica em vigor a lei actual. Portanto, não faz sentido nenhum que muita gente ande a dizer que vota Sim para que seja possível recorrer à interrupção voluntária da gravidez se houve violação ou se há uma situação muito grave para a saúde da mãe. Essas situações estão cobertas pela lei actual, não precisavam de modificação da lei.

(*Imagens do local onde decorreu a actividade de campanha do grupo "Plataforma Solidariedade e Vida"*)

(*Voz Off*) - E é essa a mensagem que querem fazer passar em todas as acções de campanha: as mulheres têm direitos mas as crianças também.

(*Maria do Rosário Carneiro*) - Os direitos das mulheres: os direitos de matar? ou os direitos de interromper a vida? Não, as mulheres têm direito a esclarecerem-se, as mulheres têm direito a terem vida digna, a serem livres mas a liberdade significa sempre responsabilidade.

(*Cidadã*) - Dia 28 vai ser referendado o aborto totalmente livre, ou seja, o aborto a pedido da mulher, até às 10 semanas, portanto o feto fica sem qualquer protecção jurídica.

(*Laurinda Alves*) - Devíamos começar pelo princípio e não pelo fim, e quando eu digo começar pelo princípio, era verificar no terreno a aplicação e a eficácia das medidas da legislação sobre planeamento familiar, é verificar ou desemaranhar as leis sobre a protecção à maternidade e as leis sobre a adopção. E, então sim, criar condições para num futuro com outra mentalidade e outras condições reais e efectivas, então, se calhar então, avançar para um Sim à despenalização.

(*Imagens do local onde decorreu a actividade de campanha do grupo "Plataforma Solidariedade e Vida"*)

(*Voz Off*) - Diversas sensibilidades reunidas numa plataforma onde cabem cidadãos dos mais diversos sectores, de uma ex-ministra da saúde a uma deputada do PS afastada do parlamento quando a lei foi aprovada.

(*José Alberto Carvalho*) - No primeiro dia de campanha, o Partido Comunista Português optou por um debate aberto num hotel de Lisboa. Como frase de campanha os comunistas escolheram o "Sim, direito a decidir".

(*Cidadã*) - "Transforma-se o amador na coisa amada"

(*Imagens do local onde decorreu a actividade de campanha do Partido Comunista Português*)

(*Voz Off*) - Momento de poesia a marcar a abertura da campanha pela despenalização da interrupção voluntária da gravidez até às 10 semanas. Os comunistas portugueses optaram por uma conversa amigável em que se relataram experiências e trocaram opiniões. Artistas, políticos, operários pegaram no microfone para criticarem a lei em vigor e apelarem ao direito a decidir contra a hipocrisia, contra o sofrimento gratuito de quem agiu por consciência.

(*Carlos Carvalhas*) - O Sim que propomos não é um Sim ao aborto, mas um Sim para se enfrentar este grande problema que é o problema do aborto clandestino. Como sabe, os outros partidos não tomam uma posição clara, ficam por trás dos

movimentos dos cidadãos. Eu acho que é lamentável porque os partidos nascem com assento na Assembleia da República, votaram a lei, aí tomaram posição, porque não hão-de também tomar posição agora?

(Imagens do local onde decorreu a actividade de campanha do Partido Comunista Português)

(Voz Off) - Na primeira fila, Odete Santos, uma das figuras mais empenhadas nesta campanha, sentada porque diz já ter esperado demais.

(Odete Santos) - Sendo todos nós contra o aborto, também a sociedade em geral, não denuncia as mulheres e sente e sabe que não é um crime.

(Imagens do local onde decorreu a actividade de campanha do Partido Comunista Português)

(Voz Off) - Para os comunistas trata-se de um compromisso de honra, uma batalha para ganhar. Sendo o único dos 4 grandes partidos com uma intervenção própria nesta campanha, os comunistas portugueses dizem não ter que justificar a sua intervenção, dizem sim que os outros que não intervêm directamente deveriam justificar a sua falta.

Orgulhosamente sós, dizem os comunistas, em nome das mulheres portuguesas.

Paulo Varanda e José Maria Cirne, SIC.

(José Alberto Carvalho) - A decisão que cada português terá de tomar no referendo é uma de duas. Todos os dias ao longo da campanha a SIC vai ouvir a opinião de 2 figuras com ideias opostas. Hoje perguntámos a Paulo Portas porque vota Não e a Sérgio Sousa Pinto porque vota Sim.

(Sérgio Sousa Pinto) - Voto Sim porque é preciso despenalizar, é preciso alterar uma lei que é incapaz de prevenir o aborto, é incapaz de impedir o aborto, mas que tem sido capaz de gerar um grave problema de saúde pública, que é o aborto clandestino na sociedade portuguesa.

(Paulo Portas) - Do que se trata é de uma liberalização indiscriminada, total, arbitrária e nós entendemos que isso é banalizar um acto violento e nesse sentido é um retrocesso de civilização. O que nós pedimos aos portugueses é que apoiem uma civilização que celebre a vida e por outro lado exijam ao Estado que faça o que até hoje não fez, ou seja, o combate às causas do aborto.

(José Alberto Carvalho) - É este o primeiro de 11 dias de campanha até ao referendo sobre o aborto marcado para o dia 28.

(...)

Nota: A presente transcrição observou o mais fielmente possível e “ipsis verbis” as palavras proferidas, sem arranjos sintáticos ou literários.

Observações:

A presente deliberação foi reiterada no âmbito do Proc.13/RN-28.06.98/TJ-RTP-Canal 1, igualmente analisado nesta Sessão.

III ARTIGOS DE OPINIÃO

ASSUNTO: Artigo de opinião publicado no Semanário de Felgueiras

Eleição legislativa
Último dia de campanha
Candidaturas
Artigo de opinião
Imprensa
Espaço ocupado
Forma sistemática de propaganda

Sessão de 30.11.1995 – AR/95

Deliberação:

Foi deliberado pelo plenário arquivar o processo

Fundamentação:

Matéria de facto:

O Semanário de Felgueiras publicou, na sua edição de 29 de Setembro p.p, um artigo da autoria de Manuel Faria intitulado “Que Primeiro Ministro iremos ter?” no qual comparava o Dr. Fernando Nogueira e o Engº António Guterres enquanto líderes do PPD/PSD e do PS, tecendo várias considerações a propósito do perfil de um futuro primeiro ministro deixando transparecer a sua opção política.

O artigo é publicado no último dia da campanha eleitoral para a Eleição da Assembleia da República, devendo ser analisado à luz do DL nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro que no seu artº 7º estipula:

“1. As diversas publicações poderão inserir matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, mas em termos de o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem regulado nos artigos anteriores e de se observar o disposto no número seguinte.

2. Tais matérias não podem assumir uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de modo a frustrarem-se os objectivos de igualdade visados pela lei.”

Posto isto, cumpre informar:

Trata-se de um artigo de opinião em que, muito embora o seu autor exprima uma determinada tendência política, não parece todavia haver violação ao supracitado artigo 7º porquanto o espaço ocupado não excede o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem nem a opinião expendida assume forma sistemática de propaganda de uma candidatura ou de ataque a outra.

Análise jurídica dos factos:

Versando o pedido de parecer do Sr. Jornalista e a queixa da candidatura do PP a mesma matéria de facto e de direito, procurar-se-á, em conjunto, a resolução jurídica do caso.

Não se procedeu à audição do Jornal, porquanto a Comissão detém a versão dos factos do Sr. Jornalista, e porque não se mostrou necessária face às conclusões da presente análise.

Analisada a publicação em causa, quanto aos exemplares remetidos pela candidatura, não se encontrou, nas partes noticiosas, matéria que consubstanciasse tratamento discriminatório da candidatura do PP à Câmara Municipal de Setúbal.

Lidos os textos assinados pelo Jornalista Rogério Severino, intitulados “Estado de Sítio” e encimados por “Opinião” (juntam-se cópias) dir-se-á o seguinte:

Embora seja verdade, como é alegado pelo Sr. Jornalista, que as crónicas não mencionam nomes, o “objecto de apreciação” pode ser determinado por quem conheça a realidade de Setúbal, e que, através dos indícios inclusos no texto, é levado a individualizar o (ou os) protagonista (s) das crónicas. Nem outro sentido teriam as crónicas.

Que os protagonistas das crónicas serão políticos e candidatos também não é difícil de defender.

Com segurança pode concluir-se que as crónicas do Jornalista Rogério Severino são de conteúdo político-eleitoral incluindo juízos de valor e foram publicadas durante o período da campanha eleitoral. (2 a 12 de Dezembro).

Versemos agora a eventual censurabilidade legal da conduta do Jornalista.

Determina o artigo 1º do DL 85-D/75, 26 Fevereiro, que “as publicações noticiosas diárias deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade”.

E continua: “esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou conhecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante...”.

O cumprimento destes dispositivos legais exige, naturalmente, a abstenção de juízos de valor ou comentários depreciativos de quaisquer das candidaturas ou candidatos, por parte dos jornalistas.

Por outro lado, a lei viabiliza a existência de artigos de opinião, análise política ou criação jornalística (artº 7º mesmo diploma), desde que estes não assumam uma forma sistemática de propaganda ou depreciação de qualquer candidatura, frustrando os objectivos de igualdade.

Das crónicas juntas e atendendo ao conteúdo do resto do jornal, não ressaltam elementos suficientes para considerar a existência de um ataque sistemático de uma candidatura.

Há ataques, sim, mas eles são feitos à luz da liberdade de expressão, que o jornalista também tem - desde que não esteja a fazer um tratamento jornalístico. Que é o que se passa: o jornalista Rogério Severino não está a fazer um tratamento jornalístico de factos ou de matéria noticiosa, mas tão somente a divulgar a sua opinião.

Observações:

As questões colocadas pelo jornal “O Povo de Cartaxo” com interesse para este sub-título foram:

- *Até quando pode este jornal publicar artigos da autoria de candidatos por partidos políticos já oficialmente apresentados como concorrentes às próximas eleições autárquicas?*
- *O que se entende por dedicar o mesmo espaço a todas as candidaturas? Isto significa que o espaço dedicado a um partido político mais activo, em termos de actividades eleitorais, esteja limitado ao espaço que outro partido, com menor actividade eleitoral, vá ocupar?*

IV Véspera e dia da eleição

ASSUNTO: Protestos de cidadãos contra a actuação da TVI ao transmitir no dia das eleições autárquicas o programa “País Real”

Eleição autárquica
Dia das eleições
Reportagem televisiva
Influência sobre o eleitor
Liberdade no exercício do direito de voto
Violação do princípio da igualdade de tratamento das candidaturas

Sessão de 14.12.1993 – AL/93

Deliberação:

Foi deliberado e aprovado o seguinte comunicado:

“No passado dia 12 em que ocorreu o acto eleitoral autárquico, a TVI apresentou um programa denominado “País Real” com uma reportagem contendo entrevistas a intervenientes no processo eleitoral de diversos quadrantes políticos.

Durante o tempo da referida emissão, a CNE recebeu largas dezenas de telefonemas de cidadãos eleitores, queixando-se da possível influência do programa no acto eleitoral.

Não tendo competência para sancionar tal comportamento - por não se enquadrar nas fórmulas clássicas da “Propaganda Eleitoral” proibida a partir do encerramento da campanha - A CNE alerta, contudo, para o seguinte:

«A actuação do referido canal televisivo contraria o distanciamento devido aos órgãos de comunicação na véspera e no dia das eleições, de modo a possibilitar um exercício do direito do voto livre e consciente

ASSUNTO: Queixa da CDU contra o Jornal “Correio do Minho” – Tratamento Jornalístico Discriminatório

Eleição autárquica intercalar
Dia da eleição
Notícias na imprensa sobre as candidaturas
Propriedade camarária do jornal
Princípio da neutralidade e imparcialidade
Propaganda após encerramento da campanha

Sessão de 18.03.1996 - AL Int/96

Deliberação:

Mereceu a concordância do plenário o parecer elaborado pelos serviços sobre a queixa mencionada em epígrafe, e em conformidade com o mesmo, foi deliberado fazer-se a participação dos actos à Procuradoria-Geral da República.

Fundamentação:

O mandatário da lista de candidatos da CDU à Assembleia de Freguesia de Tenões veio apresentar queixa contra o Jornal Correio do Minho, órgão público de informação, propriedade da Editora Correio do Minho, Serviço Municipalizado da Câmara Municipal de Braga, por este, na sua edição de 3 de Março p.p., ter inserido uma notícia de quase uma página na qual embora referisse as três candidaturas concorrentes à eleição intercalar para a Assembleia de Freguesia de Tenões, apenas dava especial destaque às candidaturas do PS e do PSD, omitindo idêntica referência à candidatura da CDU.

A CDU alega ainda ter sido lesada por este procedimento ilegal, abusivo e marginalizador, tanto mais que ficou apenas a 3 votos de um segundo mandato no órgão de cuja eleição se tratava.

Esta queixa foi igualmente enviada à Alta Autoridade para a Comunicação Social, entidade que a remeteu à Comissão Nacional de Eleições.

Cumprir informar:

A publicação no dia da eleição de referências genéricas a três candidaturas e de notícias específicas com transcrição de frases de apenas dois dos candidatos, por parte de um jornal propriedade de um serviço municipalizado, levanta várias questões, a saber:

A) Se o assunto tem cabimento no âmbito de aplicação do DL n° 85-D/75, de 26 de Fevereiro;

B) Se se trata do incumprimento do dever consubstanciado no art° 48° do DL n° 701-B/76, de 29 de Setembro;

C) Se a inserção de notícias específicas com inclusão de fotografias de candidatos e transcrição de excertos de ideias-base, vulgo discurso político, de apenas duas candi-

daturas –PS e PSD- no próprio dia da eleição pode ou não ser considerada como propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral.

Relativamente à primeira questão, refira-se que a obrigação legal de tratamento não discriminatório que impende sobre as empresas jornalísticas está limitada ao período da campanha eleitoral “tout court” mas a CNE tem aconselhado à observância do princípio também no período que medeia a marcação da eleição e o início da campanha (a chamada “pré-campanha”), sob pena de se defraudarem neste espaço de tempo, atento o maior poderio logístico e técnico da máquina partidária de alguns partidos políticos, os objectivos que a legislação aplicável visa salvaguardar.

Trata-se assim da aplicação das regras do tratamento jornalístico das actividades de campanha. Todavia, a notícia publicada não se insere no período da campanha nem no que a antecede mas no próprio dia da eleição, o que parece afastar a aplicação do DL n° 85-D/75, de 26 de Fevereiro.

A segunda questão prende-se com a de saber se se tratará antes do desrespeito pelo dever consubstanciado no art° 48° do DL n° 701-B/76, de 29 de Setembro no sentido de ser mantida rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes por parte (...) das sociedades concessionárias de serviços públicos (...), importando saber se um jornal propriedade de um serviço municipalizado pode praticar actos que favoreçam ou prejudiquem um concorrente, neste caso a CDU;

Tudo indica que não! Aliás, a violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade integra o ilícito eleitoral previsto e punido no art° 109° do DL n° 701-B/76, de 29 de Setembro;

Em terceiro e último lugar, importa saber se as notícias de apenas duas candidaturas - PS e PSD - com inclusão da transcrição de opiniões e ideias-base destas podem ser consideradas como propaganda após encerramento da campanha.

O dever de respeito pelo chamado período de reflexão implica a abstenção da prática de actos de propaganda ou com ela relacionados na véspera e no dia da eleição pelo que caberia ao Jornal Correio do Minho abster-se de publicar, e sobretudo com o destaque dado, no dia da eleição as notícias sobre as candidaturas do PS e do PSD quando era do seu conhecimento, como consta do preâmbulo da notícia, que a CDU também concorria ao acto eleitoral de 3 de Março;

Não tendo adoptado tal atitude o Jornal Correio do Minho teve um comportamento susceptível de integrar o ilícito eleitoral previsto e punido no art° 117° do DL n° 701-B/76, 29 de Setembro.

Em conclusão, por todo o exposto parece haver relativamente ao comportamento do Jornal Correio do Minho matéria susceptível de integrar os ilícitos eleitorais “violação de deveres de neutralidade e imparcialidade” e “Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral” pelo que se propõe o envio da presente queixa ao Ministério Público, para os efeitos tidos por convenientes.

ASSUNTO: Despacho do douto tribunal judicial da Comarca de Bragança no processo n° 20/AR95 – Queixa da CDU contra a Rádio Bragança

Eleição legislativa
Estações de radiodifusão
Princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas
Debates
Ausência de regulamentação para as rádios e televisões

Sessão de 13.11.1995 – AR/95

Deliberação:

Pelas razões aduzidas e constantes do relatório foi tomada a seguinte deliberação:

“Nestes termos, por se entender que a Rádio Bragança - RBA cometeu a contração ao art° 56° da Lei n° 14/79, punível nos termos do art° 168° com multa de 1.000\$00 a 10.000\$00, notifique-se o seu Director para proceder, querendo, ao seu pagamento voluntário pelo mínimo, nesta Comissão Nacional de Eleições, ficando o processo a aguardar, pelo prazo de 10 dias que ele seja feito.

Caso não haja pagamento voluntário, deve o processo ser remetido ao Senhor Juiz do Tribunal Judicial de Bragança, nos termos do art° 4° n° 3 do Decreto-Lei n° 17/91, de 10 de Janeiro.

Dê-se conhecimento à Alta Autoridade para a Comunicação Social, para os efeitos tidos por convenientes.”

Relatório:

Sobre o processo em epígrafe e tendo em atenção o despacho dado pelo Ministério Público do Tribunal Judicial de Bragança, a Comissão Nacional de Eleições considerou:

1. Foi verificado, quer através de queixa apresentada pela CDU, quer por documentos juntos, que a Rádio Bragança - RBA levou a efeito um debate apenas entre representantes de dois dos partidos concorrentes às eleições que teve lugar no dia 1 de Outubro, sem terem sido asseguradas condições de acesso a todas as restantes candidaturas;

Nítidamente que este comportamento pode integrar o ilícito previsto no art° 56° da Lei n° 14/79, de 16 de Maio, já que não foi dado igual tratamento e igualdade de oportunidades aos candidatos e partidos políticos e coligações concorrentes, consagração do preceito constitucional contido no art° 116° n° 3 b).

Porém, ao contrário do que sucede em relação às empresas jornalísticas, cuja actividade noticiosa no período de propaganda eleitoral está regulamentada pelo Decre-

- a candidatura do PPM é liderada pelo “Sr. Prof. José Mário Lemos Damião, pai da Directora do referido mensário e ao que se julga sócio da empresa detentora do referido jornal”.

- o jornal faz uma breve referência ao Partido Socialista, esquecendo-se do PSD, PP e CDU.

O PSD refere-se, concretamente, à 1ª página, onde se encontram as fotografias dos 3 primeiros candidatos da lista do PPM, bem como o símbolo desta força partidária, e, ainda, à “Carta Aberta aos Medenses - Das razões do apoio ao Dr. Lemos Damião”, da autoria de João Jorge Lourenço, na pág 6, para concluir que se trata de “uma publicação tendenciosa partidária e em desacordo com as regras de isenção”.

Para tanto, juntou um exemplar da referida edição do “Tribuna da Meda”, cuja 1ª e 6ª páginas se anexam à presente nota informativa.

2) Notificada para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, a directora do jornal respondeu nos seguintes termos:

- os únicos sócios da empresa proprietária do jornal são a própria directora e o seu irmão, juntando para o efeito cópia da escritura de constituição da sociedade;

- o nº 14 do Jornal da Meda foi distribuído em 2 de Dezembro e não a 9 como refere a queixa;

- a única relação que existe entre a directora e o candidato do PPM são “os apelidos justificados pelas relações de parentesco que existem entre ambos e que nada tem de censurável”.

- quanto ao título “Dr. Lemos Damião - O candidato imparável”, “não houve intenção de privilegiar nem favorecer concretamente a candidatura daquele candidato, apenas se dava conta e, quando muito sugeria, a grande dinâmica que tem aquela pessoa, facto que corresponde à realidade e é do conhecimento público. Aliás, tal traduzia o grande número de iniciativas que o mesmo realizava, ao contrário dos outros candidatos...”.

- a referência feita aos outros candidatos, Eng. José Rocha e Prof. Manuel Trábulo, “insere-se numa nova rubrica do jornal intitulada “PESSOAS De VALOR E A VALER DA MEDA” que se iniciou nesse número e continuará nos seguintes, sendo certo que, no exemplar de Janeiro que está em preparação será examinado o perfil do Dr. Vieira Jacinto, ilustre médico deste concelho e nº 2 das listas pelo PSD à Câmara Municipal.

Assim, apesar de aquelas duas pessoas serem candidatos pelo PPM, não era nessa qualidade que apareciam no jornal, até porque nenhuma referência partidária se faz naquela rubrica nem é o propósito da mesma.

(...) Tal rubrica só não se iniciou mais cedo por razões de espaço nos anteriores exemplares e pela falta de disponibilidade por parte da subscritora em arranjar tempo para falar com as pessoas que entende merecerem destaque sobre as demais.

- não corresponde à verdade que, na 1ª página, aparece o símbolo do PPM. “Se se analisar com cuidado, ver-se-á que o queixoso se refere ao tronco da árvore de natal que ilustra os votos de boas festas aos medenses.

Só por coincidência e por gosto pessoal é que o tronco da árvore tem aquela configuração e os ramos têm aquela cor.

A visada não tem formação na área das belas artes mas sente-se orgulhosa da criatividade que teve ao desenhar a árvore de natal da forma que o fez e está convicta que não ofendeu o espírito natalício da quadra, nem desrespeitou qualquer espécie arbórea.

Darwin ficaria por certo fascinado com tal espécie para estudo, sendo de lamentar a falta de contemporaneidade de ambos (árvore e cientista, entenda-se).

Também aqui só o olhar mesquinho é que ignora o simbolismo daquela árvore e extrai dali um qualquer símbolo partidário, in casu o do PPM.”

- relativamente à pág. 6, “...a verdade é bem diferente. Em primeiro lugar porque nenhuma outra força partidária se sentiu lesada que não o PSD.

(...) o suposto maior destaque que dá à candidatura do Dr. Lemos Damião deve-se tão só à proximidade com aquele candidato, por razões óbvias, que constantemente lhe fez chegar informações sobre a candidatura.

Do mesmo modo procedeu quanto ao Partido Socialista que, naquela ocasião, lhe fez chegar o manifesto publicado.

Quanto às outras forças partidárias não queixosas, Partido Popular e Centro Democrático Unitário, sempre se dirá que, se nenhuma referência se fez aos mesmos naquele nº do jornal foi porque nenhuma iniciativa desenvolveram ao longo da campanha, conforme é do conhecimento público local.

Quanto ao Partido Social Democrata (...) já a situação é diferente conforme se demonstrará.

Para que nenhuma dúvida reste quanto às preferências partidárias da subscritora, sempre se dirá que a mesma é não só simpaticizante como também militante deste partido desde há anos e eleita há dois mandatos para a Assembleia Municipal de Guimarães, o que não a impede de ter uma postura isenta e apartidária. (juntando, para o efeito, cópia do cartão de militante do PSD).

... o Partido Social Democrata recebeu uma carta da subscritora na qual o Tribuna da Meda se disponibilizava para publicar todas as iniciativas que aquele partido entendesse serem relevantes para a candidatura (...). Apesar disso, nunca o Tribuna recebeu qualquer informação ou pedido de publicação do que quer que fosse.

(...) o queixoso na participação não disse, mas devia ter dito que, não quis qualquer contacto com aquele jornal a partir do momento em que a directora, no seu exemplar nº 12, de Agosto, na pág. 6, faz uma referência negativa à confusão entre os serviços da Câmara e o PSD (...). (Anexando o referido artigo)

Matéria de Direito:

A) Questão prévia:

Ver o capítulo I da presente publicação sobre a competência da Comissão Nacional de Eleições

B) Questão de fundo:

A Lei Fundamental consagra, na alínea b) do nº 3 do Art. 113º, o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

Tal importa para as entidades jornalísticas o dever de tratar de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes a determinada eleição e, como explicita o DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, “às notícias ou reportagens de factos ou aconte-

cimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar”.

São duas as regras basilares a ter em conta pelos órgãos de comunicação social quando tratam de matéria relativa às eleições e às candidaturas:

- na parte meramente noticiosa ou informativa, é expressamente proibido incluir comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das candidaturas;

- os artigos de opinião, de análise política ou de criação jornalística não podem assumir uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras e, ainda, o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem, de modo a garantir os objectivos de igualdade visados pela lei.

As publicações informativas não diárias têm a faculdade de inserir ou não notícias sobre as iniciativas eleitorais levadas a cabo pelos candidatos, mas, se o decidirem fazer devem atribuir a todas elas idêntico espaço informativo e com igual aspecto e relevo gráfico.

Não podem ignorar as acções desenvolvidas no decurso da campanha por determinada candidatura ou dar maior relevo a umas em detrimento das outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de um candidato e a irrelevância político-eleitoral de outro. É que, nos termos da lei, os concorrentes devem ser colocados em condições de igualdade e partir para a corrida eleitoral com as mesmas armas.

Por estas razões tem a Comissão Nacional de Eleições constantemente apelado para que os critérios jornalísticos utilizados na recolha e publicação de notícias ou reportagens não ponham em causa os princípios da igualdade e da não discriminação das candidaturas.

Nesta matéria é de realçar, por um lado, a liberdade de expressão e criação dos jornalistas, por outro, a igualdade de tratamento das candidaturas aos órgãos de poder.

A liberdade de imprensa é um corolário essencial da liberdade de expressão e é também um meio fundamental ao serviço do direito à informação do cidadão em geral, e no caso particular, do eleitor, que se pretende esclarecido. O jornalista no exercício da sua função não pode estar coarctado da sua liberdade intelectual nem ser *impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura.*

E é, também, no respeito pelo direito à informação que o jornalista deve dar um tratamento igualitário as diversas candidaturas. Só um tratamento não discriminatório permite uma esclarecida formação da vontade dos eleitores.

Análise jurídica dos factos:

Subsumindo o caso vertente às normas legais aplicáveis e à doutrina expendida verifica-se que:

ASSUNTO: Queixa da CDU da concelhia de Braga contra o jornal “Correio do Minho” por tratamento jornalístico discriminatório

Eleição autárquica
Tratamento jornalístico discriminatório
Imprensa
Igualdade de oportunidades das candidaturas
Cobertura das iniciativas de campanha

Sessão de 10.03.1998 – AL/97

Deliberação:

Foi deliberado o arquivamento do processo na medida em que a CNE não dispunha de elementos suficientes que lhe permitissem concluir ter havido, da parte do jornal “Correio do Minho”, um tratamento discriminatório da candidatura da CDU.

Fundamentação:

A CDU - Braga dirigiu à Comissão Nacional de Eleições queixa contra o jornal “Correio do Minho”, por tratamento discriminatório da sua candidatura.

Em concreto alegava que, na edição de 10 de Dezembro de 1997, foram inseridas notícias sobre o PS, o PP e a CDU.

Em 29.12.97, a Comissão Nacional de Eleições deliberou solicitar ao Jornal “Correio do Minho” os exemplares publicados durante o período de campanha.

Satisfeito o pedido, e tendo em conta a informação do Jornal que dias 2 e 9 de Dezembro não houve publicações, interessam para o assunto em causa os seguintes artigos:

Dia 3 de Dezembro

Página 2 - USB defende maior intervenção dos tribunais (PSD)

Germano : desventuras do comércio tradicional (PSD)

Caixa : CDU de Nogueira critica boletim

Agenda (CDU e PS)

Página 3 - Gestão e ordenamento: CDU defende rigor (1/2 pág.)

Página 4 - Socialistas de Braga mostram compromisso com as pessoas

Página 13 - Ainda sobre o PUC - Socialistas (Viana do Castelo) lamentam o adiamento do debate

Dia 4 de Dezembro

Não foram encontradas notícias sobre a campanha eleitoral.

Dia 5 de Dezembro

Página 2 - Agenda Autárquica (CDU)

Dia 6 de Dezembro

Página 2 - PS assinala ao PSD falta de comparência

PS continua ao ataque na defesa de S. Vicente
Braga: Mesquita elogia colaboração dos párocos
PS de Prado acusa PSD de mentir acerca da vila
Acusações a Bernardino (candidato do PSD)

Página 3 - Maria do Céu Silva candidata em Real (CDU)

Aliança de Cabanelas luta pelo bom nome (Aliança do Povo de Cabanelas - Lista Independente)

Domingos Maia (PS) na Junta de Figueiredo

CDU a Palmeira com Duarte Silva

Página 4 - toda a pág. contem notícias do PSD

Página 5 - toda a pág. contem notícias do CDS-PP

Páginas 6 e 7 - S. Geraldo: nono centenário merece evocação e congresso com fotografias de Mesquita Machado, mas em funções de Presidente da Câmara

Página 10 - Agenda Autárquica (CDU, PP, PS, PSD)

Dia 7 de Dezembro

Página 7 - toda a página contem notícias do PS

Página 10 - PSD acusa Câmara do atraso na construção do novo hospital

PSD critica ausência de recolha selectiva

Agenda (PP, PS, PSD, CDU)

Página 11 - Partido Popular denuncia destruição de cartazes

Hélder Cerqueira acusa Tinoco Faria (CDS-PP)

Monteiro quer debater limite dos mandatos

Candidato CDU a Lago prescinde do vencimento

Dia 8 de Dezembro

Página III - Mesquita Machado luta contra abstenção

Agostinho Fernandes apresenta comissões de honra (PS)

Vila Verde - PSD aposta no norte do concelho

CDU critica EDP

Agenda (CDU, PP, PS, PSD)

Dia 10 de Dezembro

1ª Página - “Vira-casacas” na mira do Arcebispo

PP: minoria qualificada

Página 2 - PS recebe manifestações de repúdio pelos incidentes

Agenda (CDU, PP, PS)

Esposende - Tito Evangelista divulga programa (PS)

Vila Verde - José Adelino inicia hoje a campanha (FER)

Página 3 - PP quer ser minoria e qualificada (1/2 pág.)

Página 4 - toda a página contem notícias do PSD

Página 5 - Vila Verde - CDU quer eleger candidato artesão

Braga - Viriato na Sé critica política de construção (CDU)

Viana do Castelo - Boletim Municipal na origem de queixa do PSD à CNE

Socialistas denunciam preocupações do PSD (resposta à notícia anterior)

Amares - Queixa à Procuradoria (CDU)

Página 10 - D. Eurico apela ao voto consciente - Arcebispo de Braga critica “vira-casacas”

Página 11 - Terras de Bouro - A aposentação do presidente (conteúdo versa, principalmente as aposentações)

Página 15 - Felgueiras (Fafe) não vai a votos e escolhe os autarcas em plenário

Página 31 - PS de Vila Verde confiante na vitória (1/5 pág)

Última página - JC/GP de Gaia retira apoio a Filipe Menezes

PSD: Eleições autárquicas reforçam não às regiões (declarações de Marcelo Rebelo de Sousa)

PS/Maia: atitude insólita

Dia 11 de Dezembro

Página 2 - Agenda (CDU, PS, PSD, PSR)

PS de Braga repudia boatos e intimidações

PP de Maximinos dá electrodomésticos

Página 3 - PSD de Tadam pretende mais rigor e integridade

António Cerqueira: “Que se quilhem os partidos” e votem em Martinho Gonçalves (PS)

CDU de Barcelos lamenta panfleto

Vila Verde - Candidato cigano apresenta manifesto (FER)

Dia 12 de Dezembro

Página 2 - toda a página contem notícias do PS (freguesias de Sé, Palmeira, Parada de Tibães, Maximinos, Nogueira)

Página 3 - Receptividade satisfaz PS de Braga

Escola pré-primária é aposta em Tebosa (PS)

Página 4 - PSD opta por caravana na rotunda das piscinas

Germano Cerqueira apela à democracia na Morreira (PSD)

Goreti Machado contra retórica em Fraião (PSD)

Artur Braga em Vilaça troca PS pelo PSD

Panoias: ambiente é prioridade (PSD)

Página 5 - Líder do PP em Braga - Monteiro desafia Guterres para assinar abaixo-assinado

GIDR mostra cem acções e aposta em Fernando Santos (lista Independente)

Real: candidato do PSD foi alvo de queixa-crime

Agenda (PP, PS, PSD)

Página 6 - Carvalhas explica queixa contra primeiro-ministro

Personalidades fazem declaração de apoio (CDU)

Vila Verde - Candidato da CDU insiste no combate à pobreza

Críticas à Junta de Barbudo (CDU)

Esposende - Tito Evangelista acusa sabotagem de comício (PS)

Página 7 - Tudo por um voto em Fafe

Cartas ao director “Sair do mutismo após três anos” (carta de leitora atacando CDU)

Página 8 - Entregues cabazes de Natal - Mesquita Machado enaltece verdadeira reinserção social (reportagem foca Mesquita Machado em exercício de funções)

Última Página -

Comício em Tadam com Braga da Cruz (PS)

Computador do PS para a Joana Cláudia

PS em Figueiredo: podemos fazer mais

Cividade luta por nova sede de Junta

Análise Jurídica dos Factos:

Nos termos do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro, as publicações noticiosas diárias deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade.

Esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar. (Artº1º, nº2, mesmo diploma)

A intervenção do legislador nesta área pretendeu impedir que os órgãos de informação, pela sua importância no esclarecimento do eleitorado, bloqueassem a comunicação entre as acções das candidaturas e os leitores, ou que realizassem um tratamento jornalístico que de alguma maneira gerasse uma deturpação daquelas mesmas acções junto dos leitores.

A importância que na sociedade actual assumem os órgãos de informação gera a necessidade de salvaguardar os intervenientes no processo eleitoral de eventuais deturpações dos acontecimentos ou do tratamento discriminatório, devendo pelo contrário ser garantida a igualdade de oportunidades. Tal garantia tem como razão mais funda e essencial, não a protecção dos candidatos, mas sim a protecção dos titulares do direito de voto. O direito à informação (correcta) é inalienável do exercício do soberano direito de votar.

Em concreto:

não foram encontradas notícias que revelassem, em si mesmo, um tratamento discriminatório, uma tentativa de denegrir ou afectar negativamente a imagem de um qualquer candidato.

Unicamente, a Carta ao Director (pag.7, dia 12) parece gerar um ataque à CDU de Esposende, criticando o mutismo, falta de carácter e demagogia dos dirigentes comunistas.

Carta essa que, publicada no último dia de campanha eleitoral, poderá ter impossibilitado o direito de resposta dos visados.

Diferenças de tratamento foram encontradas no que se refere ao espaço dedicado a cada uma das forças políticas da área de distribuição do periódico.

Fundamentação:

Factos:

São os seguintes os factos trazidos a esta Comissão:

Pelos serviços da C.N.E. foi levantado auto de notícia por ter chegado ao seu conhecimento, através de uma queixa subscrita pela Comissão Concelhia de Castelo Branco do Partido Comunista Português, o facto de o jornal “Povo da Beira”, propriedade da INFORBER, Comunicação Social, Lda., ter publicado na primeira página da edição n.º244, de 16 de Junho de 1998 uma clara indicação de voto no NÃO, no âmbito de uma notícia relativa ao Referendo Nacional de 28 de Junho.

Um exemplar da referida edição exhibe na capa do jornal, na parte superior, cobrindo cerca de um sexto da referida capa, a fotografia de D. Augusto César, Bispo de Portalegre, a palavra REFERENDO, e as palavras sim e não antecedidas de um quadrado, em que o quadrado referente ao não é assinalado com uma cruz (X).

No seu interior, deparamos, na página 2, com a notícia descritiva do Congresso Eucarístico Diocesano de Castelo Branco, ocupando toda a página e encimada pelas frases:

«Diocese em Congresso

“Perdoai, mães, essa farsa e mostrai a vossa coragem a favor da vida, dizendo um não à pergunta do referendo”, exortava D. Augusto César na homilia do Congresso Eucarístico que, reuniu, em Castelo Branco, milhares de fiéis, oriundos de todos os quadrantes da Diocese.»

Desfolhando o folheto encontramos, ainda, na página 18 (antepenúltima), duas notícias referentes ao sufrágio em questão. Uma, com as seguintes parangonas “PCP promove acção pelo SIM no referendo”. Outra com o destaque “Novos recenseados sem voto no referendo”. As duas notícias ocupam 1/12 do total da página (1/24 cada uma).

Não se encontram quaisquer outras notícias referentes à questão.

Notificada do levantamento do auto de notícia e seu conteúdo, veio a Arguida Inforber, Lda. responder que:

a) Por um lado, a publicação de que é proprietária não está sujeita às obrigações decorrentes do artigo 55º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de Abril porquanto não comunicou à C.N.E. que pretendia inserir matéria referente à campanha para o referendo – requisito legal necessário para que se lhe aplique as limitações ali previstas;

b) Por outro lado, ao *informar* o jornal “Povo da Beira” não intervém na campanha, de acordo com a definição constante do artigo 39º da citada Lei;

c) E, finalmente, as declarações são da autoria de D. Augusto César, e só o lapso redactorial explica na primeira página não haver referência a essa circunstância. O que, por si só, não consubstancia violação do artigo 55º da Lei Orgânica do Regime do Referendo, acima identificada (LORR).

O Direito aplicável:

Aqui chegados, é o momento de averiguar da justeza de cada uma das posições apresentadas junto da Comissão Nacional de Eleições.

Tendo em consideração que o jurista tem, na resolução dos litígios, como bússola orientadora as disposições legais, o seu sentido, o circunstancialismo histórico que as envolve, a mens legis que as formulou ou os interesses que as consagraram, parece pertinente realizar uma introdutória análise histórica dos preceitos envolventes da questão do tratamento jornalístico equitativo ou discriminatório concernentes aos sufrágios nacionais.

Resenha histórica:

A Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte (LEAC – Decreto-Lei n° 621-C/74, de 15 de Novembro) procurou incidir sobre a matéria na *“preocupação de garantir a igualdade entre as diferentes listas de candidatos é também patente na regulamentação da campanha eleitoral.”*

No Título III, *Campanha Eleitoral*, depois de, no Capítulo I, *Princípios Gerais*, se proclamar o *direito* dos candidatos, partidos políticos, frentes ou coligações a *igual tratamento por parte das entidades públicas e privadas a fim de efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua campanha eleitoral* (artigo 58°), no Capítulo II, *Propaganda Eleitoral*, dispõe-se que *“[a]s publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, que pretendam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, deverão comunicá-lo à Comissão Nacional de Eleições até vinte e quatro horas depois da abertura da mesma campanha”* frisando que *“[t]ais publicações deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas”* (artigo 66°), e que esta utilização era gratuita (artigo 72°). (1)

Se as publicações acima referidas não tivessem feito a comunicação prevista na lei, não podiam inserir propaganda eleitoral, mas apenas a matéria que eventualmente lhes fosse enviada pela Comissão Nacional de Eleições (artigo 70°). (2)

Não esqueceu o legislador de, em defesa da Liberdade de Expressão e de Informação, determinar que *“[d]urante o período da campanha eleitoral não poderão ser aplicadas às empresas que explorem meios de comunicação social, nem aos seus agentes, por actos integrados na campanha, quaisquer sanções ou medidas cautelares de carácter administrativo, sem prejuízo da responsabilidade em que incorram, a qual só será efectivada após o dia da eleição.”* (artigo 60°)

Ainda antes do dia da eleição para a Assembleia Constituinte, que teve lugar a 25 de Abril de 1975, foi publicado o Decreto-Lei n° 85-D/75, de 25 de Fevereiro, ainda em vigor.

O Decreto-Lei n° 85-D/75 foi elaborado em cumprimento de injunção da própria Lei Eleitoral da Assembleia Constituinte, pois ali se determinava que *“[l]ei especial regulará a forma de assegurar essa igualdade de tratamento”* (artigo 66°, n°2, parte final). Porém, a sua aplicação estende-se a todo o tipo de actos eleitorais que têm ocorrido no nosso ordenamento.

Neste diploma consagra-se, logo à partida, o princípio de que “[a]s publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, e de informação geral que tenham feito a comunicação a que se refere o artigo 66º do Decreto-Lei nº 621-C/74, de 15 de Novembro, deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade” (artigo 1º, nº1).

E consubstancia: “[e]sta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar” (artigo 1º, nº2). Para proteger os interesses visados o legislador afirmou categoricamente: “É expressamente proibido incluir na parte meramente noticiosa ou informativa regulada por este diploma comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das candidaturas.

No intuito de garantir a igualdade consagrada o legislador criou inserções de carácter obrigatório. São elas (v. artigo 2º):

a) as notícias dos comícios, sessões de esclarecimento e propaganda, ou equivalentes, promovidas pelas diversas candidaturas em sedes de distritos ou de concelhos, com presença de candidatos, para as publicações diárias referidas, de Lisboa e do Porto;

b) o essencial das bases programáticas dos partidos políticos, coligações ou frentes que hajam apresentado um mínimo de cinquenta candidatos ou concorrido num mínimo de cinco círculos eleitorais, para as publicações noticiosas que se editem em Lisboa ou Porto e tenham expansão nacional; (3)

c) as notícias dos comícios ou sessões a efectuar nas sedes dos distritos em que são publicadas e nas sedes dos concelhos que a elas pertençam, verifique-se ou não a presença de candidatos, e em quaisquer freguesias ou lugares do mesmo distrito, desde que com a presença de candidatos, para as publicações diárias que se editem em outros locais do continente e ilhas adjacentes.

Tais notícias teriam de ser incluídas, com igual aspecto e relevo gráfico, numa secção a esse efeito destinada, ordenando-se por ordem alfabética os partidos, frentes ou coligações que apresentem candidaturas e teriam, ainda, de ser publicadas apenas por uma vez e nos jornais da manhã do dia seguinte àquele em que até às 20 horas forem entregues com protocolo, ou recebidas pelo correio, com aviso de recepção, nas respectivas redacções, e nos jornais da tarde do próprio dia, desde que entregues, ou recebidas em idênticas circunstâncias, até às 7 horas. (artigos 2º e 3º)

A inserção facultativa das notícias acima referidas pelas publicações não obrigadas (não diárias) não exime da obrigação de manter a igualdade consagrada na lei. (artº 6º)

Não descurando a Liberdade de Imprensa (e de Informação) o legislador permitiu que “[a]s diversas publicações [inserirsem] matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalística relativas às eleições e às candidaturas, mas em termos de o espaço normalmente ocupado com isso não exceder o que é dedicado à parte noticiosa e de reportagem”, não obstante, não

podem assumir “*uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de modo a frustrarem-se os objectivos de igualdade visados pela lei*” (artigo 7º).

Na sequência da LEAC a lei afirma que “[a]s publicações deverão inserir obrigatoriamente as notas, comunicados ou notícias que, para o efeito do disposto nas alíneas b) e c) do artigo 16º do Decreto-Lei nº 621-C/74 de 15 de Novembro, lhe sejam enviados pela Comissão Nacional de Eleições.” (artigo 11º)

No que concerne à Comissão Nacional de Eleições importará frisar que lhe foi atribuída a competência de, em primeira *instância*, receber as reclamações por eventuais violações da lei em apreço, cabendo-lhe participar ao Ministério Público caso encontre indícios de ilicitude. (artigo 12º)

A violação dos deveres impostos pela lei faz o infractor (director) incorrer em prisão de três dias a um mês e multa correspondente, e, ainda, a empresa proprietária da publicação jornalística sujeita-se a multa de 1.000\$00 a 20.000\$00. A publicação poderá ser ainda obrigada a inserir gratuitamente cópia de toda ou parte da sentença, consoante o juiz decidir. (artigo 13º)

Em 30 de Abril do ano seguinte, é publicado o Decreto-Lei nº 318-E/76 - a Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira (LEALRM).

Também aí se prevê a comunicação pelas publicações noticiosas diárias ou não diárias de periodicidade inferior a dez dias ao delegado da C.N.E., e se dispõe que essas publicações deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas nos termos do Decreto-Lei nº 85-D/75 (artigo 57º), e limita-se a inserção à matéria enviada pela Comissão Nacional de Eleições aos jornais que não fizeram a comunicação, nos mesmos termos anteriormente descritos (artigo 61º).

No seguinte dia 3 de Maio sai a Lei Eleitoral para a Presidência da República (LEPR - Decreto-Lei nº 319-A/76).

O seu regime é, à luz dos anteriores, o seguinte (artigos 54º, 58º e 60º):

a) comunicação à C.N.E. pelas publicações noticiosas diárias ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias que pretendem inserir matéria respeitante à campanha eleitoral; (4)

b) dever sobre essas publicações de dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas nos termos do Decreto-Lei nº 85-D/75;

c) as publicações que não fizeram a comunicação não inserem propaganda eleitoral, mas somente a matéria enviada pela Comissão Nacional de Eleições;

d) gratuidade da utilização da imprensa pelas candidaturas.

Ainda em 1976 é promulgada a Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL - Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Neste diploma estabelece-se que “[a]s publicações noticiosas que insiram matéria respeitante à campanha eleitoral darão um tratamento jornalístico discriminatório às diversas candidaturas, nos termos do Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro.” (nº 1 do artigo 53º).

Não se exige comunicação à Comissão Nacional de Eleições no âmbito destas eleições.

Posteriormente, foi publicada a Lei Eleitoral para a Assembleia da República (LEAR - Lei n.º 14/79, de 16 de Maio).

A matéria do tratamento jornalístico é novamente regulada, mas sem inovações. Os artigos 64.º e 69.º prevêem a a) comunicação à C.N.E. b) dever de tratamento jornalístico não discriminatório nos termos do Decreto-Lei n.º 85-D/75; c) limitação de inserção à matéria enviada pela Comissão Nacional de Eleições para as publicações que não fizerem a comunicação; d) gratuidade da utilização da imprensa pelas candidaturas, nos mesmos termos que a LEPR.

A Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores (LEALRA – Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto) estabelece as mesmas regras que a LEAR. Uma única diferença: as publicações que podem fazer a comunicação são as diárias ou as não diárias de periodicidade inferior a *oito* dias (v. artigos 64.º e 69.º).

Finalmente, a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (LEPE – Lei n.º 14/87, de 29 de Abril) remete, em tudo o respeitante à campanha eleitoral, para o disposto na LEAR. (artigo 10.º).

Chegados aqui foi constituída uma Comissão para proceder a estudos com o objectivo de realizar uma codificação de toda a legislação eleitoral. Foi esta Comissão presidida pelo Professor Jorge Miranda, e integrava o Professor Marcelo Rebelo de Sousa, o Juiz Conselheiro Luís Nunes de Almeida, as Sras. Dras. Maria Lúcia Amaral e Lucinda Andrade Silva e o Dr. Mário Marques de Carvalho.

Logo o relatório do Projecto de Código Eleitoral afirma que as alterações no capítulo da campanha eleitoral alicerçam-se num duplo escopo: “*garantia da liberdade e da igualdade das candidaturas e da boa fé no desenvolvimento das respectivas actividades*”.

Nessa finalidade o projecto explicita o “*regime de inserção de matéria respeitante à campanha eleitoral pelas publicações informativas públicas, pelas publicações informativas privadas e cooperativas e pelas publicações doutrinárias e políticas*” não se olvidando a consignação, “*em moldes precisos, [d]o princípio do tratamento equitativo na rádio e na televisão de todas as candidaturas, mesmo fora dos tempos de antena.*”

No articulado proposto encontram-se os seguintes dispositivos pertinentes:

SECÇÃO III

Meios específicos de campanha eleitoral

DIVISÃO I

Publicações periódicas

ARTIGO 222.º

(Publicações informativas públicas)

As publicações informativas pertencentes a entidades públicas ou delas dependentes inserem sempre matéria respeitante à campanha eleitoral e asseguram igualdade de tratamento das diversas candidaturas.

ARTIGO 223.º

(Publicações informativas privadas e cooperativas)

1 - As publicações informativas pertencentes a entidades privadas ou cooperativas que pretendam inserir matéria respeitante à campanha eleitoral comunicam-no à Comissão Nacional de Eleições

até três dias antes do início da campanha eleitoral e ficam obrigados a dar tratamento jornalístico equitativo às diversas candidaturas.

2 - As publicações referidas no nº1 que não façam a comunicação ali prevista, não podem inserir matéria respeitante à campanha eleitoral, mas apenas a que eventualmente lhes seja enviada pela Comissão Nacional de Eleições.

ARTIGO 224º

(Publicações doutrinárias)

1. O preceituado no artigo 223º não é aplicável às publicações doutrinárias que sejam propriedade de partidos políticos, grupos de cidadãos proponentes de candidaturas ou associações políticas, o que tem expressamente de constar do respectivo cabeçalho.

2. É vedado às demais publicações doutrinárias inserir matéria respeitante à campanha eleitoral.

ARTIGO 413º

(Violação dos deveres das publicações informativas)

As empresas proprietárias de publicações informativas que não procederem às comunicações relativas à campanha previstas neste Código ou que não derem tratamento equitativo às diversas candidaturas são punidas com coima de cem mil a dois milhões e quinhentos mil escudos.

A primeira Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 45/91, de 3 de Agosto) foi buscar aqueles dispositivos, transpondo-os para a campanha para o Referendo.

O regime (e a letra da lei) é o mesmo do constante do Projecto de Código Eleitoral, com as seguintes excepções (cfr. Artigos 45º a 47º, 178º):

1ª “As publicações que não procedam à comunicação não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha, salvo a que lhes seja enviada pela Comissão Nacional de Eleições, não tendo igualmente direito à indemnização prevista” para as que tenham feito a declaração;

2ª Suprimiu-se a limitação às demais publicações doutrinárias (para além das partidárias) de inserir matéria respeitante à campanha eleitoral.

A Lei Orgânica do Regime do Referendo em vigor (LORR – Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril) manteve os artigos provenientes da lei precedente sem qualquer alteração.

Esta foi a evolução da letra da lei desde 1975 até aos nossos dias.

Chegou agora o momento de analisar o regime jurídico e verificar se houve uma evolução da vontade do legislador relativamente às publicações informativas alterando o regime inicialmente disposto.

REGIME JURÍDICO GERAL

A. Regime Jurídico nas Leis Eleitorais

Em 1974 o legislador para a constituinte define como princípio a gratuidade da utilização das publicações de carácter jornalístico (artigo 72º da LEAC) e define que estas entidades não poderão dar um tratamento jornalístico discriminatório, sendo que este será regulado por lei especial (artigo 66º da LEAC): o Decreto-Lei nº 85-D/75.

Este diploma considera tratamento jornalístico sujeito à imposição de não discriminação:

Notícias,
Reportagens,
Notícias de comícios, sessões de esclarecimento e propaganda ou equivalentes,
Informação sobre as bases programáticas dos partidos políticos, coligações ou frentes,
Matérias de opinião,
Análise política,
Criação jornalística relativa às eleições e candidaturas
E ainda há que constatar que o texto legal considera dois tipos de fontes de matéria sobre a campanha eleitoral:

- Aquelas que chegam à redacção por conhecimento do jornal (notícias ou reportagens em geral, artigos de opinião ou análise política, outros de criação jornalística relativa às eleições e candidaturas),

- Aquelas que chegam à redacção por fornecimento dos partidos ou candidatos políticos (por exemplo, as bases programáticas e as notícias de comícios)

E estava expressamente imposta a proibição de inserção de propaganda eleitoral às publicações que não fizessem a comunicação à C.N.E.

Em que é que se consubstanciava o regime descrito? Qual a vontade do legislador ao aprovar estes dispositivos?

Parece que a intenção do legislador era permitir às publicações a inserção de matéria respeitante à campanha eleitoral, tendo para tal de comunicá-lo a uma entidade administrativa que posteriormente seria a competente para verificar, em primeira mão, se esse tratamento tinha sido irregular.

Estas entidades que mostraram o desejo de inserir matéria eleitoral, estavam depois obrigadas a tratar igualmente as diversas candidaturas, e tinham ainda matérias de inserção obrigatória, como acima se já viu.

Ora, mas e se não houvesse comunicação?

As publicações não estavam obrigadas a inserir matéria nas suas edições.

E se inserissem? É aqui que surge o fundo da questão.

Uma leitura rápida e desatenta da lei poderá concluir que não comunicando não se está sujeito a qualquer limitação; logo os assuntos eleitorais podem ser tratados como bem se entender.(5)

A situação assim criada mostra-se manifestamente absurda. Um jornal comunica e vê-se obrigado a inserir certas notícias e está sujeito à igualdade de tratamento perante as candidaturas. Outro jornal não procede à comunicação e publica o que bem entende, como entende, e – mais importante que tudo - sem alertar o público de que toma posição na eleição em causa. Toda esta situação acontece sem que a primeira publicação tenha direito a qualquer quantia pecuniária para compensar as inserções obrigatórias.

É objectivamente injusta esta solução. Apenas um legislador em delírio sujeitaria os seus cidadãos a tão aflitiva monstruosidade (a)jurídica. E nunca essa solução teria

cabimento no ordenamento jurídico português, pois consistiria numa contratualização/privatização do direito penal. Isto porque, ficava no livre arbítrio do sujeito (publicação) a sujeição às sanções penais previstas no Decreto-Lei nº 85-D/75.

O intérprete deve optar por uma solução mais razoável. Deve então aceitar que, a partir do momento em que uma publicação insere matéria relativa à campanha eleitoral, ela pretende estar sujeita aos deveres de tratamento jornalístico discriminatório, que aliás não são norma nova, mas norma especial dos deveres deontológicos de isenção do jornalista. Portanto, fica automaticamente submetida ao normativo previsto no Decreto-Lei nº 85-D/75.

Não parece ser possível outra solução conforme os princípios da justiça e paz social subjacentes a toda a criação legislativa.

A diferença residirá, por um lado, na inexistência, para as publicações que não comunicaram, da obrigação de inserção, que recai sobre as restantes.(6)(7) E, por outro lado, os partidos políticos ou candidaturas não enviarão motu proprio o material de campanha a estes órgãos de imprensa.

Em conclusão: incumbe aos órgãos de comunicação social escritos que pretendem inserir matéria respeitante à campanha eleitoral proceder à comunicação à Comissão Nacional de Eleições, ficando sujeitos ao princípio do tratamento não discriminatório das candidaturas. Caso não comuniquem não ficam impedidos de inserir aquele tipo de matéria, mas quando tratarem assuntos do foro eleitoral submetem-se automaticamente aos mesmos limites legais.

Questiona-se, neste momento, se o legislador alterou ou pretendeu alterar, ao longo dos tempos e dos diversos diplomas, este regime jurídico.

As Leis Eleitorais que foram entrando na ordem jurídica nacional não alteraram em nada o regime acima enunciado.

Apenas algumas diferenças de pormenor como na LEALR/Madeira em que se reduz a periodicidade para dez dias, ou na LEALR/Açores em que a periodicidade desceu para oito dias.

Também nas campanhas para as eleições dos órgãos autárquicos (LEOAL) há uma pequena diferença: não se exige comunicação à CNE. Tal inexorabilidade é perfeitamente razoável face à natureza das eleições em causa. São eleições de âmbito local, em que a campanha se movimenta nas cidades, vilas e aldeias, e os jornais ali editados procuram naturalmente informar sobre as questões pertinentes. Assim, a proliferação de publicações interessadas em inserir matéria respeitante à campanha impede o tratamento administrativo previsto nas outras leis concernentes a eleições nacionais (ou mesmo regionais). Aliás, note-se que, paralelamente, não se prevê a atribuição de tempos de antena nestas eleições (artigo 52º, nº2).

B. Regime Jurídico nas Leis do Referendo

A partir do Projecto de Código Eleitoral deixa de haver uma expressa remissão para o Decreto-Lei nº 85-D/75. Tal acontece nas duas leis sobre o Referendo. Mas mantém-se a previsão da comunicação e do dever de tratamento equitativo.

Há que realçar – e analisar – uma diferença terminológica entre estes diplomas.

Enquanto o Projecto de Código Eleitoral diz assertivamente que “*as publicações (...) que não façam a comunicação (...) prevista, não podem inserir matéria respeitante à campanha eleitoral*”, as leis do Referendo são mais suaves: “*as publicações (...) não são obrigadas a inserir matéria respeitante à campanha*”.

Existirá alguma diferença entre as duas fórmulas? Na mente do Projectista do Código Eleitoral é capaz de ter estado um espírito redutor da Liberdade de Imprensa que - já atrás se disse (8) - parece ser inconstitucional. Esta interpretação segundo a qual a publicação para versar matéria da campanha tinha de comunicar essa intenção parece ser confirmada pela contra-ordenação prevista naquele mesmo Código: “*As empresas proprietárias de publicações informativas que não procederem às comunicações relativas à campanha previstas neste Código (...) são punidas com coima de cem mil a dois milhões e quinhentos mil escudos.*” (artigo 413º). Sendo a primeira vez que se prevê esta sanção a quem não procede à comunicação legal, parece poder concluir-se com segurança que a intenção do legislador era restritiva: só inseria matéria respeitante à campanha (9) a publicação que fizesse a comunicação à C.N.E.

A alteração da letra da lei parece ter sido propositada. As publicações que não declararem não são obrigadas, portanto, podem. Mas qual o sentido da alteração? Apenas a consideração pelo juízo de inconstitucionalidade atrás formulado? Não. É que as leis do referendo trouxeram um elemento novo, antes inexistente: a obrigação de indemnizar a publicação que inserir matéria respeitante à campanha. Mas esta compensação será atribuída a todos os jornais e revistas que fizerem cobertura jornalística da campanha (e comunicarem, claro está!) ? Novamente a resposta tem de ser negativa, por duas ordens de razões: a primeira funda-se na impossibilidade óbvia de o Estado suportar financeiramente os custos de tal compensação tão alargada; a segunda razão suporta-se no argumento simples segundo o qual o Estado não tem de pagar às publicações informativas por estas fazerem aquele que é o seu trabalho.

Então, o que é que a indemnização prevista nas leis do referendo, e nomeadamente na LORR, se destina a compensar?

A indemnização só pode ter como finalidade compensar o que é imposto às publicações. Indemnizar o sujeito privado ao qual se impõe o interesse público.

Da mesma forma que as televisões e rádios estão sujeitas à transmissão de tempos de antena, nos quais aqueles órgãos de comunicação social não podem interferir, independentemente da sua linha editorial, a lei estendeu, agora, aquele tipo de imposição à imprensa. Isto é, criou-se um espaço de expressão dos partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores intervenientes na campanha para o referendo – espaço este que é preenchido por estes intervenientes (como nos tempos de antena) e pago pelo Estado.

Expostas estas conclusões, é o momento de perguntar: A criação, pelo legislador, de um espaço a preencher pelos intervenientes na campanha afastou a aplicação dos limites atrás assinalados, designadamente, o dever de tratamento não discriminatório

das candidaturas (posições, partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores, no caso de uma campanha para o referendo) às publicações informativas quando realizam trabalho noticioso?

A exposição de toda a evolução legislativa teve como único intuito a resposta a esta questão.

E é nessa evolução que vamos encontrar a resposta. Vejamos,

A remissão para o Decreto-Lei nº 85-D/75 desaparece com o Projecto de Código Eleitoral. Este, como já se viu, pretendeu ser bastante restritivo: só quem comunicasse podia fazer o tratamento jornalístico da campanha. E este tratamento tinha obrigatoriamente de se reger pelo princípio do tratamento equitativo das candidaturas.

A lei do referendo (qualquer uma delas) foi buscar os artigos constantes do Projecto de Código, e apenas alterou pequenos pormenores. Pormenores estes que nem sequer respeitavam ao tratamento jornalístico, mas tão somente à comunicação a fazer junto da C.N.E. e conseqüente reserva de espaço de expressão dos intervenientes.

A transposição teve uma falha – há que dizê-lo. Permitiu que um intérprete que se não socorresse dos elementos expostos no presente texto – nomeadamente, históricos - pudesse concluir que só quem fizesse a comunicação é que estava sujeito ao princípio da isenção. (10)

Mas tanto é evidente a falha do legislador que, na transposição, se esqueceu de retirar uma das coimas antes prevista no Projecto de Código Eleitoral – aquele que sanciona a empresa proprietária de publicação informativa que não comunicar à Comissão Nacional de Eleições a sua intenção de inserir matéria respeitante à campanha (artigo 228º). Esta contra-ordenação servia – já se disse – os casos em que a publicação noticiava factos da campanha, mas não tinha feito a necessária comunicação. Ora, agora, sendo que o ordenamento já não é tão restrito, aquela norma tem de ser interpretada no sentido de abarcar todas as situações de discriminação praticadas por uma publicação informativa (tenha ou não comunicado).

Considerar que a coima pela não comunicação ainda está vigente seria punir um jornal por permitir que (em condições de estrita igualdade) nas suas edições fossem publicados textos cuja fonte seriam os intervenientes na campanha, por não ter comunicado. Isto é, servia o interesse público porque tinha publicado textos de esclarecimento da campanha dos partidos e grupos de cidadãos, não era indemnizado porque não tinha comunicado, e, além disso, por causa deste último facto era sujeito a coima. Impensável num legislador equitativo e justo. Impossível de aceitar como interpretação séria da lei.

Outra falha facilmente detectável é a da manutenção na transposição do verbo ficar no artigo 55º (antes constava do artigo 223º do Projecto). Na versão restritiva do Projecto de Código Eleitoral era natural a utilização daquele verbo: como só as publicações que comunicavam tratavam jornalisticamente, só a partir daquela nascia a obrigação. A LORR, porém, não mantendo o regime limitativo, deveria, em bom rigor, ter alterado o verbo usado: *estar* parece mais conforme com a *mens legis* – as publicações informativas (...) estão obrigadas ...

Peremptoriamente se rejeita que a manutenção do verbo *ficar* tenha sido propositada. Nesse sentido - a análise histórica já exposta. No mesmo sentido vale a análise dos lugares paralelos: logo o artigo 57º da LORR exige das estações de rádio e de televisão (que também têm elementos de inserção obrigatória – os tempos de antena) o tratamento igualitário dos partidos e grupos de cidadãos, sob pena de sanção contraordenacional (artigo 234º), independentemente de comunicações administrativas.(11)

Outro argumento analítico importante consiste no raciocínio que segue. O artigo 56º da LORR excepciona do regime constante do artigo 55º as publicações doutrinárias: “*O preceituado no nº 1 do artigo anterior [artigo 55º] não é aplicável às publicações doutrinárias que sejam propriedade de partido político ou de associação política ou de grupos de cidadãos eleitores intervenientes, desde que tal facto conste expressamente do respectivo cabeçalho.*” (sublinhado do exponente). Esta última exigência é bem demonstrativa da protecção que o legislador quis atribuir aos cidadãos eleitores. Os cidadãos que, no intuito de se esclarecerem, recorrerem aos órgãos de comunicação social escritos, têm o direito de serem informados da posição adoptada pelo informante na campanha. As cautelas do legislador são forte indício que a comunicação social não pode, de ânimo leve, promover uma candidatura ou uma posição nos referendos. Não ! De um órgão de comunicação social tão importante como a Imprensa exige-se – e é força de lei – uma postura informativa isenta e esclarecedora, deixando aos cidadãos a Liberdade de Opção Esclarecida.(12)

Definitivo argumento no sentido da subsistência do dever de tratamento equitativo, funda-se na letra da lei. No artigo 55º o legislador manteve a expressão tratamento jornalístico. Ora, a publicação de espaços de expressão dos partidos e grupos de cidadãos não é tratamento jornalístico. Não é o resultado de uma técnica profissional própria de tratamento dos factos e das notícias a que se chama jornalismo. Os espaços de expressão são, como os tempos de antena, espaços postos à disposição de alguém (partidos e grupos) para difusão das suas ideias e mensagens, e que são da inteira responsabilidade dos autores. Contrariamente, no jornalismo, o jornalista é responsável - civil e até penalmente - pelo que publica.

Assim, a manutenção da expressão tratamento jornalístico revela que o legislador não teve intenção alguma de não regular este tratamento pelas publicações informativas. Caso contrário teria subtraído o vocábulo jornalístico. Não o fazendo, o intérprete pode afirmar com segurança que a lei do referendo pretende manter a existência de um dever de tratamento equitativo pelas publicações informativas.(13)

Em conclusão, a Lei Orgânica do Regime do Referendo estipula os seguintes regimes jurídicos:

- a) Publicação comunica à C.N.E. nos termos do artigo 55º da LORR.

Esta inserirá nas suas edições material enviado pelos partidos políticos e pelos grupos de cidadãos eleitores registados na C.N.E., e por esta inserção será indemnizada.

b) Publicação não faz comunicação à C.N.E., mas realiza tratamento jornalístico *normal* (noticioso, pode chamar-se) relativo a factos da campanha.

Esta publicação não é punida por não ter comunicado. Mas fica sujeita à regra do tratamento jornalístico discriminatório. E violando as suas obrigações é cominada nos termos do artigo 228º da LORR.

Aplicação do Direito aos factos:

Do já largamente exposto pode concluir-se – com firmeza e segurança - que o jornal “Povo da Beira” está sujeito às imposições limitativas previstas na Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Assim é, porquanto o jornal “Povo da Beira” é um “*meio de comunicação social escrito com conteúdo e finalidades essencialmente noticiosas ou informativas*” (14), pertencente a uma entidade privada – a INFORBER, Comunicação Social, Lda. -, e que promoveu a cobertura noticiosa dos factos respeitantes ao Referendo Nacional de 28 Junho 1998.

Necessário se torna, finalmente, verificar se houve, da parte do citado jornal, um tratamento susceptível de afectar os valores defendidos pela LORR.

Não apresentando a LORR um critério concreto de resolução do problema, cabe ao intérprete e ao aplicador da lei delimitar as situações consideradas discriminatórias dos intervenientes nas campanhas para o referendo. Para tanto, é-lhe legítimo recorrer aos princípios vigentes no ordenamento jurídico, como por exemplo os consagrados no Decreto-Lei nº 85-D/75, a saber: A “*igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar*” (artigo 1º). Nesse âmbito será *expressamente proibido incluir na parte meramente noticiosa ou informativa regulada por este diploma comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das* [posições no referendo, partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores]. (v. artigo 8º). E frontalmente se inibe os jornais de gerarem “*uma forma sistemática de propaganda de certas* [posições no referendo, partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores] *ou de ataque a outras, de modo a frustrarem-se os objectivos de igualdade visados pela lei*” (v. artigo 7º).

Será que, no caso concreto, se frustraram os objectivos de igualdade visados pela lei? Vejamos...

A edição do jornal objecto de contestação saiu no dia 16 de Junho de 1998. Este dia foi o primeiro da campanha para o referendo (artigo 47º da LORR) marcado para o dia 28 do mesmo mês (Decreto do Presidente da República nº 14 -A/98, de 28 de Abril). Logo não há dúvida que o âmbito temporal se lhe aplica.

Mas constituirá a presente edição em análise uma forma de propaganda de uma das posições no referendo (e consequentemente de todos os partidos ou grupos que defendem a respectiva posição) ?

Tal parece simples de responder: sim.

A palavra Referendo e a colocação de uma cruz antes da palavra opcional não, revelam uma intenção inequívoca de interferir na vontade do eleitorado – o que constitui propaganda.

Tanto assim é que, na página interior (pag.2) – onde a sensação criada junto do (e)leitor já não é a mesma – não aparece semelhante grafismo, nem forma de indicar o sentido de voto da personalidade que a proferiu.

No interior utilizou-se uma linguagem jornalística, pese embora – e estranhamente – a palavra «não» apareça novamente realçada :

Diocese em Congresso

“Perdoai, mães, essa farsa e mostrai a vossa coragem a favor da vida, dizendo um não à pergunta do referendo”, exortava D. Augusto César na homilia do Congresso Eucarístico que reuniu, em Castelo Branco, milhares de fiéis, oriundos de todos os quadrantes da Diocese.

É manifesta a intenção, da publicação, de dar maior relevo à opção pelo não no Referendo Nacional de 28.Jun.98.

Veio a publicação dizer, em sua defesa, que a organização estética da primeira página foi um lapso redactorial. Pois não fez referência ao autor das afirmações. Mas quais afirmações? Não há frases na primeira página, no tocante ao presente assunto. Todas as outras “ligações” ao interior do jornal foram feitas com frases (“Hospital de Castelo Branco Pelas Costuras”, “Aposta no Turismo”, “Deputados Visitam Obras”, “Sertã Capital da Cultura”, etc.). Apenas o assunto relativo ao referendo não o foi. A chamada de atenção foi feita através de uma cruz no NÃO.

Tal situação demonstra uma intenção clara de, através da imagem, favorecer uma das posições no referendo, influenciando o eleitorado. A técnica de influência visual é em tudo semelhante à utilizada nas campanhas dos partidos políticos ou dos grupos intervenientes. A técnica de assinalar o *local* de voto tem-se mostrado essencial, em especial junto das camadas mais incultas da sociedade portuguesa. A utilização da fotografia de D. Augusto César (como noutros sufrágios se usa o símbolo partidário) parece indiciar, com maior segurança, o que se defende.

A analista tem de ter em atenção que o apelo ao voto visual não integrava uma qualquer página do interior da publicação. A propaganda foi inserida na primeira página. O que em termos práticos significa que o apelo ao voto se estendeu por toda a região de distribuição da publicação - esteve exposto nas bancas dessa zona. Quer dizer funcionou como autêntica propaganda, mas sob a capa de tratamento jornalístico.

Deste modo, a conduta da publicação pertencente à Arguida cabe na proibição prevista na lei pois o intérprete ao descortinar o sentido da expressão *tratamento jornalístico discriminatório* compreende que a actuação do jornal Povo da Beira constituiu uma forma de propaganda (houve *promoção das correspondentes opções* - artigo 39º da LORR), favorecendo uma das posições no referendo (e consequentemente os seus

partidários) e frustrando os objectivos de igualdade visados pela lei.

A conduta da publicação (seus agentes ou representantes) foi voluntária e intencional.(15)

A publicação agiu sabendo que a prática do facto em apreço constitui ilícito punido pela lei.(16)

E mesmo assim praticou-o. Pondo em crise os interesses públicos protegidos pela Lei.

Pelo que a sua conduta preenche o tipo legal, foi dolosa e culposa, e não foram invocados - nem a Comissão teve conhecimento officioso de - factos que constituam causas de exclusão da ilicitude ou da culpa.

Em conclusão:

1 - A Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei nº 15-A/98) estipula que toda e qualquer publicação informativa que realizar tratamento jornalístico ou noticioso relativo a factos da campanha - mesmo se não fizer a comunicação à C.N.E. prevista no artigo 55º - fica sujeita aos deveres de tratamento jornalístico não discriminatório, previstos naquele dispositivo legal, e cuja violação é cominada nos termos do artigo 228º da LORR.

2 - O JORNAL DA BEIRA, como publicação informativa que é, está sujeito àquelas obrigações legais.

3 - Dos factos constantes dos autos parece concluir-se que a publicação em causa realizou, na sua edição de 16 de Junho de 1998, propaganda a favor de uma das posições no referendo de 28 de Junho de 1998.

4 - A descrita conduta constitui a prática de um ilícito relativo ao referendo.

5 - A conduta descrita foi praticada, pela publicação pertencente à Arguida, de forma voluntária e intencional e com conhecimento da sua ilicitude, pelo que é susceptível de ser punida nos termos legais, isto é, com coima variável entre 200.000\$ e 2.000.000\$.

Notas:

(1) O artigo referido no texto estabelecia a gratuidade da utilização das emissões das estações públicas e privadas de rádio e de televisão, das publicações de carácter jornalístico e dos edifícios ou recintos públicos. Porém, só previa a indemnização pelo Estado das estações privadas de rádio e, talvez, dos proprietários das salas de espectáculos. De fora ficavam as empresas privadas proprietárias de publicações noticiosas, que existiam (ao contrário das televisões que eram só públicas) ao tempo da feitura da lei em análise.

(2) Sobre este artigo 70º há que apontar uma pequena curiosidade: a sua epígrafe era «Limites à publicação e difusão de propaganda eleitoral»; no seu corpo só se mencionam as publicações noticiosas e as salas de espectáculo; e, finalmente, no capítulo do ilícito penal eleitoral só se prevê sanção para a empresa proprietária de estação de rádio que não cumprir os deveres impostos pelo artigo 70º.

(3) “Os textos contendo o essencial das bases programáticas podem ser fornecidos, nos termos previstos nos números anteriores, pelos próprios interessados, até oito dias depois do início da campanha

eleitoral. Quando o não façam, entende-se que preferem que tal fique na dependência das publicações, que nessa hipótese o farão de acordo com o seu exclusivo critério, devendo inserir os textos por eles elaborados nos oito dias subsequentes.” (artigo 4º, nº4 do diploma em análise no texto).

(4) O nº1 do artigo 54º que prevê a comunicação descrita no texto foi alterado pela Lei nº 143/85, mas apenas no sentido de que aquela declaração fosse feita antes do início da campanha e não após, como se previa na versão original.

(5) Apenas com as limitações penais que constituem crimes de abuso de liberdade de imprensa.

(6) Actualmente, não parece constitucional uma outra solução em que se exija a comunicação à Comissão Nacional de Eleições para o jornal poder informar os cidadãos do andamento da campanha. Violará o artigo 38º da Constituição da República Portuguesa a imposição de uma inscrição a um órgão de comunicação social para o mesmo poder trabalhar sobre certa e determinada matéria. O silêncio que se lhe impõe caso aquele órgão não se inscreva em tempo constitui violação dos princípios basilares que fundam a nossa sociedade plural e defensora das liberdades individuais como a Liberdade de Expressão.

(7) Situação paralela à prevista desde o Projecto de Código Eleitoral (e que passou para as Leis do Referendo) para as rádios privadas de âmbito local: por um lado, estas comunicam que pretendem inserir matéria respeitante à campanha e reservam tempo de antena. No entanto, não estão impossibilitadas de, por outro lado, fazer a cobertura noticiosa dos factos da campanha.

(8) Ver nota 6.

(9) Se *matéria respeitante à campanha* constitui só os assuntos de inserção obrigatória ou se abrange todo o tratamento noticioso, opinativo, criativo dos jornalistas é dúvida que tem de ser resolvida no segundo sentido. Mais uma vez seria absurdo proibir (a um jornal que não tivesse comunicado) a inserção na publicação das bases programáticas ou das notícias dos comícios, mas permitir todo o restante tratamento jornalístico.

(10) Nada há de escandaloso no reconhecimento de uma falha originada pelo legislador. Logo à partida se dirá que *errare humanum est*. E, por outro lado, as alterações legislativas são provas dos frequentes “erros” legislativos, nas mais das vezes fundados nas tentativas frustradas de interferência na sociedade. O que será perigoso será não ter em consideração que o legislador actual é enormemente activo, com uma actividade que abrange os mais específicos sectores da sociedade, o que não lhe permite um processualismo de rigor na realização do produto final. O intérprete tem de estar atento a essa *correria* susceptível de causar lapsos na formulação da norma. E, no fundo, não se pode aproveitar dessas imprecisões para buscar soluções que nunca estiveram no intuito do legislador.

(11) O exposto também vale para as rádios locais, cuja inserção de tempos de antena depende de manifestação de vontade nesse sentido, o que comprova reforçadamente o sentido do texto.

(12) Este argumento tem particular importância social, porque a igualdade das candidaturas / intervenientes / posições constitui a concretização da prossecução de dois princípios fundamentais: o direito de participação na vida pública (artigos 48º e 50º da CRP), mas também o direito de ser informado (artigo 37º da CRP). Princípios indisponíveis num Estado de Direito Democrático como o Português.

(13) Alarga-se agora o leque destas publicações, numa busca de coerência do ordenamento jurídico. Não era compreensível que só certos jornais, de periodicidade inferior estivessem obrigados a tratar igualmente as candidaturas, quando um mensário era perfeitamente capaz de inundar o mercado nacional com notícias que desvirtuassem aquele tratamento equitativo, permanecendo impune.

(14) *Dicionário de Legislação Eleitoral*, CNE, Lisboa, 1995, vol. I, pag. 289.

(15) A lei não exige dolo específico nem motivo determinante. Nem a LORR, nem as leis eleitorais abordadas ao longo da presente fundamentação.

(16) Ou não seja a discriminação um acto proibido pelo Código Deontológico do Jornalista : *1 - O Jornalista deve relatar os factos com rigor e exactidão e interpretá-los com honestidade (...) 8- O Jornalista deve rejeitar o tratamento discriminatório das pessoas em função da cor, raça, credos, nacionalidade ou sexo.*

ASSUNTO: Participação da JSD/Braga contra o jornal “O Correio do Minho” por tratamento jornalístico discriminatório e violação dos princípios de neutralidade e imparcialidade

Referendo Nacional
Imprensa
Jornal de propriedade camarária
Tratamento Jornalístico discriminatório
Princípio da igualdade de tratamento dos intervenientes
Propaganda sistemática
Favorecimento de uma posição

Sessão de 27.10.1998-RN/08.11.98

Deliberação:

Analisado todo o processo, inclusive os exemplares do jornal junto ao mesmo, e tendo em atenção o relatório anexo foi, por maioria, tomada a seguinte Deliberação:

”Compulsadas as edições de 6, 8, 9, 13, 16, 17, 18, 19, 27 e 30 de Setembro do jornal “Correio do Minho” parece existir uma forma sistemática de propaganda ou, pelo menos, de favorecimento de uma posição em detrimento da outra e de determinados intervenientes em desfavor de outros;

Podem, assim, ficar em causa a igualdade de tratamento e a neutralidade e imparcialidade a que o jornal está sujeito. Tratando-se a primeira situação de contra-ordenação e a segunda de ilícito criminal, prevalece esta, além de que só esta era punível à data da publicação das edições em causa.”

Nesse sentido, parece haver indícios de violação ao princípio de neutralidade e imparcialidade por parte do jornal “Correio do Minho”, propriedade do Estado Português, pelo que o presente processo deve ser enviado ao Ministério Público, para os devidos efeitos”.

Declarações de voto:

O Senhor Presidente e o Sr. Dr. Nuno Godinho de Matos votaram contra, com base nos fundamentos da declaração de voto expendida a propósito do ponto prévio da presente Sessão, o qual versava sobre o âmbito de aplicação dos princípios que norteiam o processo referendário, nomeadamente o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, tendo acrescentado para o processo ora em discussão que...”a ser aplicável fora da campanha os princípios considerados no artigo 45º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, eles não teriam cabimento neste caso pela situação de o jornal em causa não poder ser tido como órgão do Estado como o refere esse preceito, mas sim por apenas se tratar de uma publicação jornalística sujeita às sanções do Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro.”

ASSUNTO: Queixa do Partido Socialista contra a actuação da estação de radiodifusão local – Rádio Felgueiras

Eleição autárquica
Estações de radiodifusão
Cobertura noticiosa de actos do governo

Sessão de 12.11.1997 – AL/97

Deliberação:

Foi tomada a seguinte deliberação:

1. Analisados os documentos recebidos nesta Comissão, respeitantes à cobertura noticiosa feita a propósito da visita ao Município do Ministro Adjunto Jorge Coelho, não se indicia que a Rádio Felgueiras tenha actuado com parcialidade relativamente ao P. Socialista e seus eleitos locais.

2.- Quanto ao anúncio do comício-festa do Partido Social Democrata, a CNE não toma posição face à explicação dada pela Rádio Felgueiras. Isto não impede que qualquer força partidária se sinta lesada e accione os mecanismos legais.

Relatório:

O Partido Socialista apresentou queixa contra a estação de Radiodifusão local “Rádio Felgueiras” devido à cobertura noticiosa feita a propósito da visita ao município do Ministro Adjunto Jorge Coelho que, no entender daquela força partidária, actuou com parcialidade relativamente ao Partido Socialista e seus eleitos locais, e, ainda, pelo facto de ter passado, durante alguns dias consecutivos, publicidade comercial a anunciar um comício-festa do Partido Social Democrata de apresentação dos candidatos às próximas eleições autárquicas.

Para tanto, juntou a transcrição da notícia veiculada pela Rádio no dia 04.11.97, sobre a referida visita do Ministro Adjunto e, ainda, sobre a conferência de imprensa do núcleo do Partido Social Democrata da Lixa realizada no dia 03.11.97 convocada a propósito da visita do Ministro Adjunto a essa cidade e com o objectivo de “esclarecer algumas inverdades vindas a público e da responsabilidade do Partido Socialista e da Câmara Municipal” .

Procedeu-se à notificação:

- da Rádio Felgueiras para se pronunciar sobre os factos constantes da queixa, nomeadamente informar qual o conteúdo exacto do anúncio do comício-festa do PSD. Em resposta vem informar que:

(1) *“A visita de Sua Excelência o Ministro-Adjunto Dr. Jorge Coelho aconteceu no passado dia 3 do corrente mês e mereceu o devido tratamento em todos os espaços noticiosos do dia, porque entendemos que constituía matéria de notícia, pelo que remetemos o trabalho por nós desenvolvido.”*

(2) “...a notícia transcrita e que fundamenta a queixa apresentada (...) é do dia seguinte (04/Novº) ao acontecimento.”, e confirmam o conteúdo da transcrição feita pelo Partido Socialista.

(3) “Quanto à conferência de imprensa do núcleo do PSD da Lixa, (...) ela aconteceu no dia 03/Novº, dia da visita do Ministro (...) tendo merecido tratamento jornalístico no dia seguinte (04/novº).”

(4) “Relativamente à publicidade comercial a anunciar o Comício-Festa do PSD, tal foi emitido entre os dias 07 a 11 de Outubro. Penitenciamos-nos pelo facto de, na altura, não termos conhecimento que a data das eleições antárquicas, já tinha sido publicamente marcada, pelo DL nº 51/97 de 25 de Setembro.

...Estranhámos apenas o facto de o partido socialista levantar o problema, uma vez, que na reunião do dia 20 de Outubro, entre a rádio e os quatro partidos concorrentes (...) a Rádio Felgueiras se ter auto-penitenciado pelo erro cometido,, deixando em aberto a possibilidade de proporcionar igual oportunidade às restantes três candidaturas, como forma de compensação.

Na altura todos recusaram a utilização de publicidade comercial prometendo não levantar qualquer problema pelo erro cometido.”

- e do Partido Social Democrata para se pronunciar sobre a queixa na parte relativa ao anúncio do comício-festa, que, até ao momento, nada respondeu.

Pelo exposto e análise do conteúdo das notícias transcritas enviadas esta Comissão, conclui-se que:

1. Na apresentação da queixa do Partido Socialista há alguma confusão entre a cobertura noticiosa de actos de campanha e a cobertura noticiosa de actos do Governo, pelo que não se compreende como a notícia da visita do Ministro Adjunto difundida pela Rádio pode consubstanciar uma actuação parcial por parte dessa mesma Rádio relativamente ao Partido Socialista e seus eleitos locais.

2. É de salientar, ainda, que o Ministro Adjunto nas suas declarações, aquando da visita efectuada, não aproveita esse facto para promover qualquer candidatura, nem induzir os eleitores a votar em determinados candidatos.

3. A Rádio Felgueiras, ao noticiar a visita daquele membro do Governo, no dia 3 de Novembro, que incluía, também, declarações da Presidente da Câmara, inserida em todos os blocos noticiosos daquele dia, não inclui qualquer comentários ou juízo de valores.

4. No dia seguinte, ou seja, 4 de Novembro, a Rádio voltou a difundir a referida visita, e só neste dia noticiou a conferência de imprensa do núcleo do PSD da Lixa, realizada no dia anterior, e todas as acusações feitas por esta força partidária ao PS e Câmara Municipal são da sua responsabilidade, não tendo a Rádio incluído qualquer comentários ou juízos de valor.

5. Acrescente-se, ainda, que àquela estação de rádio não foi imputado o facto de ter ignorado qualquer acção desenvolvida pelo Partido Socialista.

Pelo que, se entende que a Rádio Felgueiras não actuou com parcialidade relativamente ao Partido Socialista e seus eleitos locais, no caso em apreço.

CAPÍTULO VII

SONDAGENS

PARTE GERAL

ASSUNTO: Estudo sobre a legalidade do projecto de “Concurso Voto 91” das Publicações Projornal, SA

Eleição legislativa
Conceito de sondagem ou inquérito de opinião

Sessão de 14.08.1991 - AR/91

Deliberação:

1º À Comissão Nacional de Eleições apenas compete verificar da ilegalidade da publicação de sondagens e inquéritos nos sete dias anteriores ao acto eleitoral;

2º É à Alta Autoridade para a Comunicação Social que compete verificar a legalidade da presente iniciativa de “O Jornal” e se este se insere ou não no âmbito do exercício das suas competências, de acordo com o disposto na Lei nº 31/91 de 20 de Julho.

3º Os termos dos concursos promovidos e/ou publicitados por órgãos de comunicação social (quaisquer concursos) não podem pôr em causa o princípio da igualdade de oportunidades de todas as candidaturas (garantido pela lei eleitoral), o que parece verificar-se dado terem sido escolhidos, apenas, alguns dos Partidos com representação parlamentar actual.

4º No que respeita à C.N.E., não será permitida a publicação de dados relativos às previsões eleitorais dos concorrentes nos sete dias anteriores ao acto eleitoral.

Assim, caso se entenda deve o assunto ser remetido à Alta Autoridade para a Comunicação Social, para os devidos efeitos.

Fundamentação:

O Governo Civil de Lisboa solicitou à Comissão Nacional de Eleições Parecer sobre se há ou não inconveniente em ser autorizada a realização de um CONCURSO VOTO 91 pelas PUBLICAÇÕES PROJORNAL, S.A. no semanário O JORNAL, tendo em conta que estão em causa nesse concurso previsões sobre resultados eleitorais - conquanto não se trate exactamente de sondagens, refere o G.C.L. -, e que o mesmo se prolongará até ao acto eleitoral próximo e depois dele.

O pedido de autorização para a realização do referido concurso foi solicitado ao Governo Civil de Lisboa pela “Publicações Projornal, S.A” de acordo com o Decreto-Lei nº 48912 de 18.03.69.

Sobre o pedido de Parecer solicitado cumpre tecer as seguintes considerações:

1 - Levanta-se a questão de saber se ao levar a efeito o CONCURSO VOTO 91 estará a PUBLICAÇÕES PROJORNAL, S.A. a realizar uma sondagem.

O que poderá entender-se por sondagem?

Na ausência de uma definição contida na Lei nº 31/91 de 20.07. sobre a publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião, socorremo-nos do que a este propósito refere a Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado:

“Sondagem é uma técnica estatística que consiste em desenvolver processos tendentes à determinação de valores médios de determinadas variáveis ou de proporções de atributos numa população ou universo recorrendo à observação de apenas subconjuntos....Os instrumentos utilizados são tipos de inquéritos, variando desde os mais simples aos mais sofisticados, largamente aplicados na investigação económica e sociológica e com bastante difusão na análise das reacções e aspirações da opinião pública perante um acontecimento de natureza política ou nas preferências de potenciais consumidores a novos produtos ou marcas comercializadas”.

Ora o que as PUBLICAÇÕES PROJORNAL, S.A. se propõem é realizar um concurso e não já uma sondagem ou um inquérito de opinião. Nestes o inquirido expressa a sua intenção (de voto), fazendo parte de um grupo previamente determinado (de uma amostra). No concurso em causa, concorre quem quer, o concorrente não expressa a sua intenção de voto, mas antes com o seu vaticínio pretende acertar em determinado parâmetro, e se o conseguir ganha um prémio. Trata-se sem duvida de uma actividade lúdica onde há concorrentes/jogadores que pretendem com o seu “palpite” ganhar um prémio.

Manifestamente o concurso referido não tem por objecto apresentar ao público um cálculo científico sobre o resultado das eleições para a Assembleia da República, nem usa para tal o método das sondagens ou inquéritos de opinião.

Por isso parece que o concurso em causa, a realizar-se, não ficará abrangido pela Lei nº 31/91, designadamente não cai na previsão do seu artigo 1º

2- No entanto, tratando-se aqui de emitir parecer sobre se há ou não inconveniente face à Lei nº 31/91 em ser concedida autorização para a realização do CONCURSO VOTO 91, parece-nos ser a Alta Autoridade para a Comunicação Social a entidade que deverá pronunciar-se em definitivo sobre esta questão, uma vez que é essa entidade que superintende o processo de verificação das condições de realização das sondagens e inquéritos de opinião - cfr. Lei nº 31/91, artº 9º nº 1.

3- Poder-se-á questionar se ao realizar o “Concurso Voto 91” não estará a “Publicação Projornal, S.A.” a fazer propaganda política através de publicidade comercial aos partidos que servem de referência naquele concurso: PSD, PS, CDU e CDS.

Nesta matéria o artº 72º da Lei nº 14/79 dispõe que: “A partir da publicação do decreto que marque a data das eleições é proibida a propaganda política feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade comercial”.

Fundamentação:

Nos dias 24 e 25 de Setembro de 1995, foi verificado por esta Comissão que o Professor Doutor Marcelo Nuno Duarte Rebelo de Sousa, professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, residente na Rua Conde Ferreira, n.º 168, 2750 Cascais, na Estação Emissora TSF, num programa semanal que apresenta, produziu as afirmações transcritas no documento de fls. 4 a 12.

Por violação ao disposto no art.º 8.º da Lei n.º 31/91 foi instaurado este processo, com vista à aplicação da sanção prescrita no seu art.º 14.º. Está junta a gravação das afirmações e comentários proferidos, bem como a transcrição escrita de algumas partes, consideradas as mais relevantes.

Notificado, nos termos do art.º 50.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27-10, veio apresentar a sua resposta escrita, em que, em resumo, conclui:

a) Que mesmo antes da referida emissão, numa outra realizada na semana anterior, tinha analisado a situação legal criada pela Lei n.º 31/91 e tinha concluído, como então expôs, pela legalidade da conduta que iria assumir. Estudo esse que tinha feito, até no âmbito das suas preocupações de Professor de Direito Constitucional, e, por isso, com toda a sua competência e saber.

b) Isto porque, em primeiro lugar, a lei apenas pretende evitar que seja violada a proibição de publicação ou difusão de sondagens ou inquéritos de opinião nos sete dias anteriores à eleição, pelo que o comentário ou análise tem que estar ligado necessariamente a essa publicação ou difusão de sondagens ou inquéritos de opinião feitos nesse período temporal. A não se entender assim, seria violado o princípio constitucional do máximo esclarecimento eleitoral. Até porque nada impede que, nesse período de tempo, tenham ficado ainda à venda meios de comunicação escrita, embora produzidos com data anterior a esse período.

Em suma: a *ratio legis*, na linha do elemento sistemático de interpretação, orienta-se para um sentido real da norma do art.º 8.º que privilegie um entendimento circunscrito da proibição nele contida, de modo a abarcar apenas a publicação (directa ou indirecta) de novas sondagens ou inquéritos de opinião.

c) Que seria inconstitucional um entendimento diverso e mais amplo, nomeadamente quanto ao comentário ou análise, por violação do princípio constitucional da liberdade de expressão e informação, na sua expressão específica de liberdade de imprensa. Nomeadamente, desde a própria proibição legal quanto à liberdade de comentar ou analisar, por violação do disposto nos art.ºs 17.º, 18.º, 37.º, e 38.º da Constituição.

d) De qualquer modo, o respondente não agiu com dolo, tal como é exigido pelo art.º 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82; isto porque o art.º 8.º, n.º 1, não prevê a censurabilidade da actuação negligente e o erro sobre a proibição ou erro de direito exclui o dolo.

e) Finalmente, porque não é a CNE a autoridade competente para aplicar a coima, já que apenas tem poderes de inspecção e não sancionatórios. Aliás, como anterior-

mente foi entendido pelo então Presidente desta Comissão, baseado em Parecer emitido pelo Professor Jorge Miranda.

f) Finalmente, ainda, é de referir que a punição apenas deve ser feita, nos termos do artº 14º da Lei nº 31/91, a quem publicar e difundir sondagens e não já a quem comentar ou analisar.

Cumprir decidir:

(...)

ver capítulo sobre competência da CNE

II - a) - É do conhecimento geral a controvérsia criada a propósito de efeitos nefastos, vantajosos ou inócuos de publicações de sondagens na proximidade temporal dos actos eleitorais; aliás, como também da própria proibição de propaganda eleitoral. Nitidamente que, na consideração de todas as vantagens e inconvenientes, o nosso legislador optou pelo sistema de proibir sondagens e inquéritos de opinião nos sete dias anteriores ao acto eleitoral e propaganda eleitoral a partir “das 24 horas da antevéspera do dia designado para eleições” (artº 53º da Lei nº 14/79).

Ora, não é ao aplicador da Lei que cabe a discussão ou análise da posição assumida pelo legislador; apenas lhe compete decidir, partindo do princípio já referido de que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

b) - Conforme o artº 8º, o legislador quis proibir, por entender nefastos os seus efeitos, todos os actos de “publicação, difusão, comentário ou análise” de “sondagem ou inquérito de opinião”, “qualquer que seja, directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral concreto que vai ser realizado”. Nitidamente que o legislador quer evitar, não só a publicação ou difusão de sondagem ou inquérito de opinião, feitos antes ou durante esse período, desde que o tenha sido para esse acto eleitoral, como também qualquer comentário ou análise de uma dessas sondagens ou inquéritos de opinião, por os entender perniciosos para a liberdade de escolha do cidadão, quando apresentados num período temporal que pode já não dar hipótese de contraprova ou resposta.

Na inexistência ou dificuldade de esclarecimento e resposta por outras forças políticas nesse período curto de 7 dias é que reside a razão de ser da proibição legal. Até na medida em que quaisquer sanções ou medidas contra falsas sondagens ou falsas notícias de sondagens mesmo anteriores, mesmo a existirem, já viriam a produzir-se apenas depois do acto eleitoral, produzidos os efeitos que a lei entende serem nefastos. A pretensão do legislador é nitidamente procurar evitar que uma sondagem feita para essa eleição possa influenciar - positiva ou negativamente - a liberdade de escolha do eleitor, da mesma forma que o podia fazer a campanha eleitoral nas 24 horas que precedem o acto eleitoral, especialmente não havendo possibilidades de serem controladas. Tão pernicioso pode ser a divulgação de uma sondagem feita antes ou durante esse período, desde que essa divulgação o seja nesse período; por isso, a lei

não distingue entre sondagens feitas antes ou durante e concretiza que ela tem que estar relacionada com esse acto eleitoral. E uma sondagem, mesmo feita 30 dias antes, é relacionada com esse acto eleitoral e não com qualquer outro. Daí que tenha de entender-se que não seria proibida a divulgação de sondagem feita para acto eleitoral diferente.

Por outro lado, temos de pensar que tão perniciosa é a divulgação fria, apenas por números de uma sondagem ou inquérito de opinião, como o seu comentário ou análise, quiçá tendenciosos. Até na medida em que o comentário ou análise podia apenas camuflar a própria divulgação de uma sondagem ou inquérito de opinião.

Evidentemente que uma sondagem divulgada no oitavo dia anterior ao acto, através de um meio de comunicação escrita, pode apenas chegar a um leitor concreto já durante esse período de sossego dos sete dias anteriores; porém, nesse caso, não só o leitor pode conferir a data do próprio jornal ou revista, já pode aceitar como boas as referências aí feitas porque não foram contraditadas e não existe qualquer culpa desse meio de comunicação social, porque não violou, ele próprio, a lei.

c) - De tudo isto resulta que a disposição do artº 8º da Lei nº 31/91 tem de ser entendida no sentido acima exposto, ou seja, proibindo:

I - A divulgação, por publicação ou difusão de sondagens ou inquéritos de opinião nos sete dias anteriores ao acto eleitoral, qualquer que seja a sua data, desde que realizados para esse concreto acto eleitoral;

II - A publicação ou difusão de quaisquer comentários ou análises de uma dessas sondagens ou inquéritos de opinião, de modo a concretizar, de alguma forma a sua proibida divulgação.

d) - Neste caso, verifica-se que foi em concreto dito, nomeadamente, o seguinte:

“Por outro lado, o PC achou que, segundo as últimas sondagens, estava a estabilizar num nível ideal. Com a queda do PP, o PC estava a estabilizar, no fundo à volta dos 9% - algumas sondagens dando até 11,5%, como a da Euroexpansão, mas que tradicionalmente sempre dá resultados, em vésperas de eleições, mais favoráveis, por virtude das ponderações ou não ponderações, ao PC, mas algures entre 9 e 10% em média.

(...) E é este apelo que faz, tendo em atenção que um dos efeitos de que falei na semana passada possível da divulgação de sondagens é que muitos dos que iriam votar pensam que a vitória está adquirida de longe e, portanto, não vale a pena votar.

À direita passou-se o contrário do desanuviamento passado à esquerda. Isto é: à direita o que se verificou foi que precisamente o PSD e o PP se envolveram em críticas recíprocas perante um panorama em que as últimas sondagens dão que PP mais PSD têm menos do que PS mais PC...

(...) Dito isto, a sondagem está publicada e, portanto, como eu já expliquei, não vou violar lei nenhuma comentando as sondagens múltiplas publicadas.

Esta - a da Euroteste/TSF/ “Diário de Notícias” - foi publicada no sábado pelo “Diário de Notícias” e o trabalho de campo foi feito até ao dia 18, até segunda-feira, portanto, da semana que terminou. No momento em que foi realizado o trabalho de campo faltavam 12-13 dias. Os indecisos eram 11% e a sondagem agrupou-os assim: 4% para o PS, 2% para o PSD, 2% para o PP, 1%

para o PC. A abstenção é uma abstenção ainda muito elevada, porque fala-se em abstenção de qualquer coisa como 39%. E este é um ponto que provavelmente ainda vai mudar em termos de sondagem, porque nas últimas legislativas esteve em 31% e eu penso que 39%, para legislativas, é capaz de ser elevado demais. Portanto, haverá aqui abstencionistas que ainda vão votar. Provavelmente desce para 35-36%, e 4 ou 5% de abstencionistas que votam é relevante.

Quanto aos resultados desta sondagem, foram, como se recordarão: PS, a previsão era, se a eleição fosse naquele dia, de 39%, PSD 35, PP 10, CDU 9, o que significaria o PS a subir um ponto, o PP a descer dois pontos ou dois pontos e meio, o PSD e a CDU a estabilizarem em relação à sondagem da semana anterior.

Há, aliás, nestas sondagens, salvo em dois momentos nos últimos seis meses, uma grande consistência de resultados. Há dois momentos em que há uma aproximação entre os dois partidos líderes - portanto, PS e PSD -, mas há uma consistência nesta arrumação de forças, pelo menos as duas primeiras forças, ao longo dos últimos seis meses.

Em termos de intervalos de previsão, iriam para o PS de 38 a 40, para o PSD de 34 a 36, para o PP de 9 a 11 e para o PC de 8 a 10. Quanto a deputados, os intervalos de previsão iriam de 102 a 104 para o PS, o que, somado aos 15 a 18 do PC, mais do que o intervalo do PP, daria claramente mais do que os 82 a 92 do PSD somados aos 14 a 17 do PP.

Curioso aqui isto: o PP, apesar de estar com mais um ponto, pela concentração de votos do PC, podia arriscar-se a ficar com menos deputados do que o PC.

Comparando estas sondagens com outras, também já publicadas, temos que ela é semelhante a duas outras: a uma do "Jornal de Notícias" e a uma outra divulgada pelo "Público"/TVI/Rádio Renascença, que dão diferenças de quatro a cinco pontos PS em relação ao PSD e o PP ligeiramente acima do PC. Ela é diferente da sondagem, mais favorável ao PSD, do "Semanário", que dá uma quase igualdade PSD-PS e dá uma quase igualdade PP-PC, e é muito diferente de sondagens, nomeadamente da Europansão e também da Metris, mas sobretudo da Europansão publicada no "Expresso", que essa vai para o outro lado, no sentido de dar ao PS 12 pontos de vantagem em relação ao PSD - 44,5 para 32,5 de previsões - e dar o PC com 11,5, bem acima do PP, com 6,5.

Direi que é curioso - e ainda é bom que assim seja -, naquela compita Gonçalves da Silva/Vidal de Oliveira, que a oito dias haja diferenças tão claras. É certo que qualquer deles poderá dizer que houve uma onda que de repente alterou substancialmente os resultados, mas é bom que fique claro que as diferenças são: na Euroteste o PS está quatro pontos acima do PSD e na Europansão está 12 pontos acima do PSD. Na Euroteste o PP está um ponto acima do PC e na Europansão está o PC cinco pontos acima do PP. Portanto, por muitas mudanças que haja, não deixa de ser curioso comparar isto no dia das eleições.

Com isto chegamos, naturalmente, ao comentário a fazer final sobre estas sondagens.

Quer dizer, o PP vai ter que se desdobrar com imaginação em minimizar Fernando Nogueira e minimizar o PSD o melhor que puder, de forma mais ou menos disfarçada, mais ou menos mitigada, porque para o PP não é a mesma coisa ter, como algumas sondagens lhe dão, mais de 10%, 10-11%, ou ter 6 ou 7, como outras dão...

(...) E, portanto, do que se trata para o PSD é apelo aos abstencionistas e aos indecisos, na convicção de que a repartição de indecisos que é feita pelas sondagens, que fazem essa repartição em função da fidelidade do voto ou de outro critério, não é exacta...

(...) Deve dar um objectivo ambicioso como meta para, na base dessa meta, manter, ainda que seja esse o caso, a vantagem ou a distância que hoje existe, até porque para o PS não é exactamente o mesmo ficar com uma vantagem que fica longe da maioria absoluta, como seria agora no caso da sondagem Euroteste (fica longe, fica a 12 deputados ou 14 deputados da maioria absoluta)..

(...) E, por exemplo, sei que alguns dos estrategas do PS confiam mais na sondagem da Europansão e estão convencidos de que estão mesmo à beira da maioria absoluta.

(...) Mede-se mais ou menos a temperatura final, até porque quase de certeza vai haver órgãos de comunicação social que vão, aí sim, violar a lei, publicando sondagens. E, portanto, teremos um “cbeirinho” - tudo estará em não aparecer qualquer comentário, enquanto tal, das sondagens, porque aí, se forem sondagens agora realizadas, já estaremos no domínio da ilegalidade. E eu não quero desafiar, nesse plano, a Comissão Nacional de Eleições, que tanto prezou!..

(...) Para já, ponto da situação, a terminar, diria que, se fossem verdade estas múltiplas projecções e previsões, teríamos António Guterres a uma volta de São Bento, não com Manuel Monteiro, como na semana passada, com alguma “faca e queijo na mão”, mas com Álvaro Cunhal, que agora bate Manuel Monteiro nessa luta para o terceiro e quarto lugar, com “a faca e o queijo na mão” e, portanto, com um PS, que, a serem críveis essas sondagens, está longe da maioria absoluta, mas que tem uma vantagem sobre o PSD, assim como o PC pode vir a ter uma vantagem sobre o PP ou, em qualquer caso, PS mais PC uma vantagem sobre PSD mais PP, supondo que continuava o bom clima que há entre os primeiros e que não havia o clima tenso que o crescimento vital do PP provoca, inevitavelmente, nas relações com o PSD”.

III - a) - Evidentemente que tanto viola os princípios da liberdade de expressão e informação e da liberdade de imprensa esta proibição, como todas as outras constantes da Lei n.º 14/79, nomeadamente as restrições impostas para a campanha eleitoral. E, apesar disso, não têm sido alvo desses juízos de inconstitucionalidade, por todos verem nas leis reguladoras dos actos eleitorais a preocupação do legislador em procurar assegurar o princípio de que o voto deve ser exercido tranquilamente pelo eleitor, depois de dadas igualdades de oportunidades do seu convencimento a todas as forças políticas em presença.

Da conflituosidade de interesses entre direito e liberdade de informação e de igualdade de armas para todas as forças concorrentes e de possibilidade de análise tranquila da sua opção por cada eleitor, surgem leis que forçosamente têm de ser limitativas. Mas nem por serem assim limitativas violam a Constituição.

b) - Os direitos à liberdade de expressão e informação e à liberdade da imprensa, consagrados nos art.ºs 37.º e 38.º, têm a mesma dignidade do direito à participação na vida pública, do direito ao sufrágio e da igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas, previstos nos art.ºs 48.º, 49.º e 116.º.

Na regulamentação do exercício desses direitos, na parte em que pode haver colisão entre eles, terá que haver sacrifícios de alguns, sem que isso possa implicar inconstitucionalidade da lei respectiva. Ao legislador cabe a conjugação dos interesses em jogo, na opção do exercício de um desses direitos, com sacrifício da globalidade dos interesses que outro preceito visa proteger.

É nitidamente o caso em apreço: a liberdade de expressão e informação e a liberdade de imprensa têm de ser cerceadas igual e objectivamente, para que os interesses de igualdade de oportunidades de todos as forças políticas no acto eleitoral, de esclarecimento concreto de todos os cidadãos e da verdade da informação sejam atingidos e para que o exercício do direito de voto seja feito em completa liberdade.

Esta proibição do artº 8º da Lei nº 31/91 tem por finalidade evitar que sejam divulgadas sondagens o inquéritos de opinião a curto prazo do acto eleitoral e que possam vir a intranquilizar o eleitor. E, a este propósito, cabe até curiosamente referir a noticiada razão invocada por um candidato e eleitor para a sua conduta integradora de um ilícito criminal eleitoral depois de ter ouvido na televisão, 40 minutos antes do encerramento das urnas, uma determinada sondagem.

E, por outro lado, tem a finalidade de procurar evitar que seja divulgada sondagem ou inquérito de opinião sem que seja já possível permitir o direito de resposta tempestivo, antes do acto eleitoral, com outras sondagens ou inquéritos de opinião. Evidentemente que o prejuízo que assim poderia ser causado não podia já ser reparado e, por isso, tem de se aceitar como justificada a limitação desses direitos de informação, liberdade de expressão e liberdade de imprensa.

Nestes termos, entendemos que não sofre de vício de inconstitucionalidade o disposto no artº 8º da Lei nº 31/91.

IV - a) - Dispõe o artº 8º do Decreto-Lei nº 433/82:

“1 - Só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

2 - O erro sobre os elementos do tipo, sobre a proibição ou sobre um estado de coisas que, a existir, afastaria a ilicitude do facto ou a culpa do agente exclui o dolo.”

Alega o Doutor Marcelo Rebelo de Sousa que não actuou com o dolo exigido, o que é comprovado pela posição que assumiu na emissão de 17 de Setembro, ao analisar a situação legal criada pela Lei nº 31/91 e concluir publicamente, como então expôs, pela legalidade da conduta que iria assumir. Estudo esse que tinha feito, até no âmbito das suas preocupações de Professor de Direito Constitucional, e, por isso, com toda a sua competência e saber.

b) - Nitidamente que o erro sobre a factualidade típica ou sobre um estado de coisas que, a existir, afastaria a ilicitude ou a culpa exclui o dolo. Porém, não interessa a consideração de qualquer destas circunstâncias, porquanto se não verificam no caso, nem tal é alegado pelo Doutor Marcelo Rebelo de Sousa. Apenas há a considerar o erro sobre a proibição, sobre a ilicitude.

Seguindo as sempre actuais lições do Prof. Eduardo Correia (Direito Criminal I, págs. 389 e segts.), o erro sobre a proibição ou falta de consciência da ilicitude reduz-se ao erro sobre o conhecimento do significado antijurídico do conjunto da factualidade típica, ou seja, ao erro sobre a proibição. *“Todavia, o agente deverá sofrer uma pena determinada no quadro da moldura dolosa do facto praticado, sempre que ele possa ser censurado pelo seu erro”.*

Por isso mesmo, o Código Penal actual, no seu artº 17º, e o Decreto-Lei nº 433/82 prescrevem:

“1 - Age sem culpa quem actua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.

2 - Se o erro lhe for censurável, o agente será punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, que pode ser especialmente atenuada”.

Aliás, o erro a que se refere o artº 16º será o erro sobre a factualidade típica e o erro a que se refere o artº 17º será o erro que respeita à convicção errónea da licitude ou erro sobre a proibição (Ac. Rel. de Évora de 14-3-1995, C.J. I, 276).

Como escreveu o Prof. Cavaleiro Ferreira (Lições de Direito Penal, I, A Teoria do Crime no Código Penal de 1982, pág. 221: *“A falta de consciência de ilicitude, no artº 16º é o erro sobre a ilicitude do facto e por isso sobre o facto ilícito (nº 1 do artº 16º) - ou ainda erro sobre os pressupostos das causas de justificação ou de exculpação; é sempre erro sobre o facto, que é qualificável como ilícito ou lícito.”*

“Pelo contrário a falta de consciência da ilicitude no artº 17º é a consciência errónea da licitude do facto, sem qualquer erro sobre o facto”.

“Melhor se diria então, erro sobre a licitude, que não erro sobre a ilicitude, e melhor se diria que o campo de aplicação do artº 17º não se refere à “falta de consciência da ilicitude” (a que se refere o artº 16º) mas à convicção errónea da licitude do facto realmente ilícito, ou persuasão errónea ou falta da licitude do facto.”

“E assim:”

“A ignorância ou erro sobre a lei penal em que assenta a consciência ou convicção errónea da licitude excluirá a culpabilidade - o dolo e a culpa - se for devida a erro desculpável ou invencível (não censurável, artº 17º nº 1).”

“Se a consciência da licitude for devida a erro indesculpável ou vencível (censurável), é aplicável o nº 2 do artº 17º, o qual dispõe que não é excluída a responsabilidade penal, responsabilidade a título de dolo, que poderá ser atenuada.”

Como conclui o Prof. Figueiredo Dias (“Problema da Consciência da Ilicidade em Direito Penal”, págs. 31), a questão da licitude concreta deve revelar-se discutível e controvertida, já que é necessário que ela seja uma daquelas em que se conflituem diversos pontos de vista de estratégia ou oportunidade, também juridicamente relevantes.

Como se decidiu no Ac. da Rel. Coimbra de 19-10-83 (Col. Jur., IV, 83), *“Há censurabilidade do erro sobre a ilicitude quando o agente não actuou com o cuidado que uma pessoa portadora duma recta consciência ético-jurídica teria, informando-se e esclarecendo-se sobre a proibição legal”.*

c) - Ainda que se aceite que o Doutor Marcelo Rebelo de Sousa foi levado a actuar no convencimento, que o seu saber jurídico lhe permitia, de que a sua conduta era lícita e não proibida, o certo é que nem por isso esse seu comportamento pode deixar de ser censurado.

A recta consciência ético-jurídica de um cidadão normal e respeitável tem sempre de sobrepor-se ao risco, à possibilidade de violar a lei. Sob pena de se deixarem as violações ao critério de cada um, especialmente dos que podem inteligentemente

criar dúvidas sobre o conteúdo da proibição. É necessário que as dúvidas que a lei possa criar sejam sérias, passíveis de levar a esse entendimento o normal cidadão e não apenas o bem preparado tecnicamente para argumentar com outra solução ou o completo ignorante da proibição legal.

Ora, neste caso, temos de entender que o Doutor Marcelo Rebelo de Sousa sobre pôs o interesse jornalístico aos interesses de igualdade de oportunidades de todos as forças políticas no acto eleitoral, de esclarecimento concreto de todos os cidadãos e ao exercício do direito de voto em completa liberdade. Isto porque é em meio de comunicação social que vem anunciar o seu entendimento, especialmente para, na altura própria, cometer o acto ilícito; depois, porque apresenta apenas o seu entendimento, numa forma de advogar em causa própria, como se a sua preparação técnica e a sua inteligência, apesar de também por nós reconhecidas como se impõe, pudessem ser o bastante para correr o risco de violar frontalmente a lei.

Todos sabemos que o Direito não pode ser considerado uma ciência exacta, matemática, antes se presta inúmeras vezes a opostas interpretações; e, seguramente, nem todas as teses defendidas pelo Senhor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, inclusive em doutos Pareceres que apresenta, são as que vêm a obter confirmação nos tribunais. O seu comportamento, ao menos, assumiu a forma de risco ponderado, com a inevitável aceitação das consequências.

O entendimento desta Comissão foi sempre no sentido de que esta conduta era ilícita, apenas agora tendo cambiado, para um aspecto que não interessa considerar, qual seja o da sua competência para o procedimento contra-ordenacional que se está a tomar. Isto porque não pode ser considerado falta de consciência da ilicitude o entendimento de que não é a esta Comissão a competente para esse procedimento.

V - Chegados aqui, entendemos que estão verificados todos os pressupostos que devem levar à aplicação da coima estatuída no artº 14º - de 1.000.000\$00 a 5.000.000\$00.

Conforme o artº 18º, na determinação da medida da coima há a considerar a gravidade da contra-ordenação, a culpa do agente, a sua situação económica e o benefício económico que retirou da sua prática.

Tem de entender-se que foi grave o facto cometido, na medida em que foi violado frontalmente o interesse protegido por lei emanada da Assembleia da República. Porém, é de considerar que se trata de lei bastante discutível, a pontos de ter sido já noticiado que os interesses em jogo deveriam merecer um novo estudo aprofundado, especialmente pelos agentes dos órgãos de comunicação social. Posição esta meritória, até na medida em que os vincularia definitivamente à sua aceitação ou poderia levar à sua revogação pela mesma Assembleia da República.

Por outro lado, é de considerar que o Professor Marcelo Rebelo de Sousa não teve o comportamento da forma mais gravosa prevista na lei, ou seja, de divulgação de sondagem, mas apenas de comentário. A sua culpa tem de entender-se diminuída, por raiar, nos termos do artº 8º, nº 3, a mera negligência, não punida neste caso.

Tendo-se em consideração todas as circunstâncias atenuantes da infração que diminuem consideravelmente a culpa da estação de rádio que transmitiu o programa em causa, sem, contudo, serem de molde a excluir a ilicitude e a censurabilidade da respectiva conduta, aplica-se a coima de 2.600.000\$00, especialmente atenuada em função das razões constantes de texto anexo à presente acta.

Esta decisão torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do artº 59º do Decreto-Lei nº 433/82.

Em caso de impugnação judicial o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o arguido e o Ministério Público não se oponham, mediante simples despacho.

Esta coima deverá ser paga no prazo de 10 dias após o trânsito em julgado desta decisão, se for caso disso.

No caso de impossibilidade de pagamento tempestivo deve o facto ser comunicado por escrito a esta Comissão.

Nos termos do disposto no artº 15º da Lei nº 31/91 a decisão que aplique coima, logo que transitada, deve ser difundida pela referida estação de rádio - TSF, Rádio Jornal - no mesmo programa.

Fundamentação:

Os fundamentos da presente deliberação constam da anterior relativa ao Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa.

Declaração de voto:

O Senhor Presidente votou vencido quanto à parte decisória, mantendo o seguinte entendimento:

“Se a fundamentação gizada no processo de contra-ordenação levantado ao Professor Marcelo Rebelo de Sousa conduzia, no meu entendimento, aos termos da deliberação tomada, já o mesmo não pode suceder em relação à TSF - Rádio Jornal.

Na verdade, temos de entender não ser passível de qualquer juízo de censura em que se analisa a culpa, a conduta do responsável dessa estação emissora que, perante a argumentação de um conceituadíssimo Professor de Direito, que não viu contrariada, a aceita como boa e autoriza a transmissão.

Esta situação será perfeitamente análoga à que sucederia se ela, na dúvida sobre a licitude da transmissão, tivesse pedido um parecer a um Professor de Direito e, com base nele, autorizasse a transmissão. Nesse caso, até por não ser ainda muito controvertido, teria de concluir-se que o seu erro não podia ser censurado, pelos cuidados postos no assumir da sua conduta.

E, por outro lado, há a considerar que é perfeitamente aceitável que qualquer homem médio a dirigir uma estação emissora tenha pensado que, se um ilustre Professor de

na pág. 4 da sua edição de 29 de Setembro de 1995, um artigo dando conta dos resultados de uma projecção, sondagem ou previsão, realizada pela empresa portuguesa Norma, segundo a qual nas eleições de 1 de Outubro o Partido Popular obteria 9,3% de votos, o Partido Socialista 35,2%, o Partido Social Democrata 40,3%, a Coligação Unitária 9,7% e outros partidos 2,5%, com 2,9% de votos brancos e nulos.

Essa edição nacional foi posta em circulação em Portugal, no mesmo dia, pela firma distribuidora “Electroliber, Ld^ª”, pelo que os leitores portugueses tiveram acesso à referida notícia.

Cumprido decidir:

1 - Dispõe o artº 8º da Lei nº 31/91 de 20 de Julho:

“Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo, e até ao encerramento das urnas, são proibidos a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral ou referendário”.

E, por sua vez, prescreve o artº 14º nº 1:

“1. É punido com coima de montante de (...) 5.000.000,\$00 a 10.000.000,\$00, tratando-se de pessoa colectiva:

a) (...)

b) (...)

c) Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos, bem como o seu comentário ou análise, nos sete dias que antecedem o dia das eleições (...) que directa ou indirectamente se relacione com o acto eleitoral ou votação referidos;

d) (...)

e) (...)

f) (...)”

Na sua resposta, refere em primeiro lugar o “El País” que não houve violação da lei referida, já que a publicação não foi efectuada em Portugal; aqui apenas existiu a distribuição do jornal, ao abrigo da livre circulação de mercadorias estabelecida pelo Tratado de Roma.

Ora, desde logo, face aos termos da proibição contida no referido artº 8º, esta posição não pode proceder. O artº 8º tem como destinatários da proibição não apenas os meios de comunicação social, que efectivamente publiquem sondagens, mas todos aqueles que difundam essas mesmas sondagens.

Difundir, segundo o Dicionário de Cândido de Figueiredo, quer significar “derramar, espalhar, dilatar, estender, divulgar”. E, por sua vez, divulgar quer significar, segundo o mesmo Dicionário, “tornar conhecido do público”.

Por isso, todo aquele que leve ao conhecimento do público, através de meio de comunicação social, nesse período temporal, uma sondagem, tem que ficar incurso na previsão deste artº 8º.

Evidentemente que uma publicação feita em Espanha, se não for divulgada em Portugal, nunca poderá violar esta norma legal; assim como não existirá violação se essa publicação, feita no estrangeiro, vier a ser conhecida em Portugal, fora da nor-

mal distribuição da publicação, por não ser vocacionada para tal. Porém, desde que é sabido, em momento anterior à publicação, que ela vai ser distribuída em Portugal, aliás nos mesmos locais em que estão expostos para venda os jornais portugueses, fica consumada a divulgação que a proibição quer evitar.

2 - Assim, neste caso, encontramos-nos perante uma publicação em Espanha e divulgação em Portugal de uma sondagem, no período de sete dias antes da eleição para a Assembleia da República, que teve lugar no dia 1 de Outubro e relacionada com essa eleição.

Nitidamente que o legislador quis evitar a divulgação de sondagens por a entender perniciosa para a liberdade de escolha do cidadão, quando apresentada num período temporal que pode já não dar hipóteses de contraprova ou resposta.

Na inexistência ou dificuldade de esclarecimento e resposta por outras forças políticas nesse período curto de sete dias é que reside a razão de ser da proibição legal. Até na medida em que quaisquer sanções ou medidas contra falsas sondagens ou falsas notícias de sondagens já viriam a produzir-se e a produzir os seus efeitos depois do acto eleitoral.

A pretensão do legislador é nitidamente procurar evitar que uma sondagem feita para uma eleição possa influenciar - positiva ou negativamente - a liberdade de escolha do eleitor, da mesma forma que o podia fazer a campanha eleitoral nas 24 horas que precedem o acto eleitoral, especialmente não havendo possibilidades de serem controladas. Ora, estes efeitos danosos tanto podem acontecer através da publicação de um jornal em Portugal, como através de um particular em entrevista ou comentário em jornal, como através de um jornal publicado no estrangeiro, mas que se encontra à venda e em distribuição em Portugal.

3 - Portanto, estamos perante um facto - difusão - cometido em Portugal, o que, evidentemente, torna aplicável a lei portuguesa, nos termos do artº 4º a) do C. Penal e do Decreto-Lei nº 244/95, de 14 de Setembro.

De resto, nos termos do artº 7º do C. Penal e 6º desse Decreto, “*o facto considera-se praticado tanto no lugar em que, total ou parcialmente, e sob qualquer forma de participação, o agente actuou, ou, no caso de omissão, devia ter actuado, como naquele em que o resultado típico se tiver produzido*”. Neste caso, o resultado típico é a possibilidade de conhecimento público de uma sondagem em período proibido e este resultado nitidamente que aconteceu em Portugal, aliás como foi do conhecimento geral e foi logo verificado por esta Comissão.

4 - Aliás, com uma nota muito importante que deve ser realçada: é que esta proibição também existe em Espanha, para as eleições espanholas.

Efectivamente, prescreve o artº 69º, nº 7, da Lei Orgânica 8/1991 de 13 de Março, de modificação da Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral:

“*Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación*”.

Assim, o conhecimento desta proibição, mesmo para Espanha, deveria ter alertado o jornal “El País” para a publicação que iria fazer e sua distribuição em Portugal. Tanto mais que, ao abrigo da livre circulação de mercadorias e conforme o contrato que tinha com uma distribuidora portuguesa, sabia que tal jornal iria ser posto à venda nas bancas portuguesas, como se de jornal português se tratasse.

5 - Desta forma, entendemos que o jornal “El País” violou o disposto no artº 8º da Lei nº 31/91 ao publicar e fazer distribuir em Portugal o jornal do dia 29 de Setembro, com sondagens realizadas com vista à eleição que se ia realizar no dia 1 de Outubro.

Na determinação do montante da coima, há a considerar os vectores referidos no artº 18º do Decreto-Lei nº 244/95, de 14 de Setembro, ou seja, a gravidade da contra-ordenação, a culpa, situação económica do infractor e benefício económico retirado.

Mas, para além disso, há a considerar que o artº 18º nº 3 do Decreto-Lei nº 244/95 prevê a possibilidade de haver atenuação especial da punição, evidentemente nos casos regulamentados no artº 72º do C. Penal, aplicável subsidiariamente, por força do artº 32º daquele Decreto-Lei.

Ora, prevê a nossa lei penal que a pena pode ser especialmente atenuada quando existirem circunstâncias que diminuam por forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade da pena.

Relativamente à gravidade do comportamento da arguida, não passou ela dos normais efeitos perniciosos da notícia, a produzir os efeitos que o legislador quis evitar com a própria proibição. Trata-se, neste caso, de notícia normal, em página interior do jornal, sem qualquer chamada de atenção.

O grau de ilicitude do facto é por outro lado muito reduzido, dada a sua natureza de jornal espanhol, que tem em Portugal uma menor divulgação em comparação com a dos grandes jornais portugueses. É um jornal vocacionado para Espanha, pelo que apenas em pequena parte podia atingir o público português.

Também o grau de culpa de “El País” é bastante atenuado, dado que se pode aceitar que os seus responsáveis, ao assumir o seu comportamento, não se tenham sentido tão alertados para a violação de uma lei portuguesa, como aconteceria normalmente com os jornalistas portugueses. Aliás, trata-se de despacho remetido pelo correspondente em Portugal, a ocupar apenas uma das cinco colunas que compõem a página.

Ora, da análise destes factos tem de resultar ser diminuta a ilicitude da contra-ordenação e reduzida a culpa dos responsáveis pelo jornal “El País”. Por isso, é justificado que o montante da coima seja especialmente atenuado, devendo fixar-se, de acordo com os artºs 14º nº 1 da Lei nº 31/91 e 18º nº 3 do Decreto-Lei nº 244/95, em 2.500.000\$00 a 5.000.000\$00.

É de presumir normal a situação económica do jornal arguido e reduzido o benefício económico que retirou com a sua conduta.

ASSUNTO: Pedido da SIC relativo às iniciativas que a estação de televisão pretende levar a efeito na noite do dia das eleições

Eleição autárquica
Realização de sondagens no dia das eleições
Condições a observar

Sessão de 10.10.1997 - AL/97

Deliberação:

A estação de televisão SIC, através do seu Centro de Sondagens, propõe-se emitir, na noite do dia da eleição para os órgãos das autarquias locais - 14 de Dezembro - projecções e previsões de resultados eleitorais, com base em dados recolhidos quer de uma sondagem a mandar realizar à boca das urnas quer em resultados reais apurados da contagem dos primeiros cem votos expressos, em assembleias de voto previamente seleccionadas.

No tocante à iniciativa da realização da sondagem à boca das urnas, entende a Comissão Nacional de Eleições não existir impedimento à feitura da mesma, desde que observadas as seguintes condições:

- Recolha de dados nas imediações das assembleias de voto, mas a distância tal que não perturbe o normal decorrer das operações de votação;
- Ninguém poder ser obrigado a revelar o sentido do seu voto;
- Garantia de que os eleitores contactados já exerceram efectivamente o seu direito de voto;
- Existência de especiais cuidados quer quanto ao boletim de voto a utilizar na sondagem quer quanto à identificação da urna para seu depósito, por forma a não existir possibilidade de confusão, com a eleição verdadeira, por parte do eleitor;
- Absoluto sigilo e anonimato das respostas;

Quanto ao conhecimento imediato dos resultados do apuramento dos primeiros cem votos, compete exclusivamente às mesas das assembleias de voto seleccionadas, depois das operações descritas nos artigos 88º e 89º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, que abaixo se transcrevem, decidir sobre a disponibilização ou não de tais resultados, sendo que, em caso afirmativo, parece inexistir obstáculo legal a essa divulgação antecipada.

Sobre a divulgação dos resultados da sondagem a realizar, a Comissão Nacional de Eleições chama a melhor atenção para a proibição contida no artigo 8º da Lei 31/91, de 20 de Julho - Lei da publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião.

- enviar cópia da presente decisão ao Senhor Procurador-Geral da República, solicitando-lhe que o respectivo agente do Ministério Público interponha recurso caso o Tribunal não venha a confirmar a decisão ora tomada pela CNE; remeter ao Senhor Presidente da Assembleia da República bem como aos Presidentes dos Grupos Parlamentares, cópia da proposta de alteração à Lei das sondagens que em tempo lhes fora apresentada pela CNE em Novembro de 1995 e cópia da decisão do caso concreto em apreço, chamando a particular atenção para os fundamentos nela expendidos e para a reiteração do ilícito nela mencionado.

Fundamentação:

Foi instaurado este processo contra a SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA, por violação do disposto no artº 8º da Lei nº 31/91, de 20 de Julho, em virtude de, no dia 13 de Outubro de 1996, pelas 18 horas e 40 minutos, ter divulgado uma sondagem directamente relacionada com a eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores que, nesse momento, ainda estava a decorrer.

Notificada nos termos do artº47º, para efeitos do disposto no artº50º do Decreto-Lei nº 244/95, veio dizer, em resumo:

- a) - Que é verdade ter praticado os factos que lhe são imputados;
- b) - Porém fê-lo porque a difusão de sondagens apenas é ilícita e punida nos sete dias que antecedem as eleições e não já no próprio dia em que se realizam;
- c) - Na verdade, embora essa conduta seja proibida no artº 8º o certo é que não é punida no artº 14º; e, para que haja contra-ordenação, é necessário que a conduta preencha um tipo legal no qual se comine uma coima;
- d) - Sendo que a aplicação analógica da previsão do artº 14º à conduta prevista no artº 8º é proibida pela lei;
- e) - Que em processo idêntico já foi absolvida pelo Tribunal de Círculo da Comarca de Oeiras, que entendeu que a lei não pune a conduta de publicação de sondagens no próprio dia das eleições.

Cumprir decidir:

1 - O artº 8º da Lei nº 31/91 prescreve:

“Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo, e até ao encerramento das urnas, são proibidos a publicação, difusão, comentário ou análise de qualquer sondagem ou inquérito de opinião directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral ou referendário”.

Por seu lado, o artº 14º dispõe:

1. É punido com coima de montante de 1.000.000\$00 e máximo de 5.000.000\$00, sendo infractor pessoa singular, ou de 5.000.000\$00 a 10.000.000\$00, tratando-se de pessoa colectiva:

- c) - “Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos, bem como o seu comentário ou análise, nos sete dias que antecedem o dia das eleições para órgãos de soberania,

Regiões Autónomas e autarquias locais ou para o Parlamento Europeu ou da votação para referendo nacional ou local que directa ou indirectamente se relacione com o acto eleitoral ou votação referidos.”

Quer dizer: num dos preceitos é previsto e declarado proibido um comportamento

- nos sete dias que antecedem o dia da eleição e até ao encerramento das urnas -

e no outro, que nitidamente estatui a punição para esse comportamento, já é referido apenas

- nos sete dias que antecedem o dia das eleições.

2 - Evidentemente que nada justifica que seja proibida a divulgação de sondagens até ao sábado, véspera do dia da votação e não já o não seja no domingo, dia da eleição.

Pelo contrário e parece-nos até evidente, a entender que é perniciosa tal divulgação, como o legislador sem hesitações entendeu, pela influência incorrecta sobre os eleitores e pela impossibilidade já de ser contraditada a tempo de evitar efeitos nefastos, no caso de ser inverdadeira e preparada para favorecer irregularmente uma das forças participantes, ela vai sendo tanto mais nociva quanto mais se aproximar do momento do encerramento das urnas.

Daí que, para além da discussão entre a proibição e a não proibição da divulgação de sondagens, se tenha colocado também a questão, para os que entendem dever manter-se a proibição, do maior ou menor período de tempo em que deve funcionar.

3 - Anteriormente, era proibida a divulgação de sondagens durante todo o período eleitoral, ou seja, desde a marcação das eleições até ao dia imediato ao da eleição (artºs 60º e 142º da Lei nº 14/79, de 16-5, sobre eleição da Assembleia da República, aplicável às eleições para o Parlamento Europeu) ou desde o início da campanha eleitoral até ao dia imediato ao da eleição (artºs 53º e 126º do Decreto-Lei nº 318-E/76 de 30-4, sobre eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, artºs 50º e 130º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3-5, sobre eleição do Presidente da República; artºs 51º e 112º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29-9, sobre eleições para os Órgãos das Autarquias Locais; artºs 60º e 142º do Decreto-Lei nº 267/80 de 8-8, sobre eleições para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores).

Os Partidos Políticos, impressionados pelo largo espaço de tempo de proibição de divulgação de sondagens - como se disse que vigorava desde a data da marcação das eleições ou da data do começo da campanha eleitoral até ao dia imediato às eleições - procuraram discutir a necessidade de manutenção desta proibição, a determinação do período temporal dessa proibição e a escolha da entidade competente para a fiscalização.

O PS (D. A. R. II, 68 de 27-4-1988, pág. 1267), veio propor no artº 14º do seu projecto, com o título “Disposições especiais aplicáveis aos períodos eleitorais”, a seguinte disposição: “Nos sete dias que antecedem o dia das eleições e até ao fecho das urnas é proibido por qualquer meio, a publicação e difusão, a previsão ou o

comentário de todas as sondagens ou inquéritos de opinião”. E, lendo o artº 11º, referente à punição das infracções, não se encontra qualquer referência à que deveria caber a esta concreta e prevista violação ...

No projecto do PSD (D.A.R. II Série, nº 40 de 16-3-1991, pág. 915), surge o artº 7º, com o seguinte texto: “Nos sete dias que antecedem o dia das eleições ... é proibida...” e o artº 13º nº 1: Será punido com ... c) - Quem publicar ... nos sete dias que antecedem o dia das eleições...”

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias elaborou um curto relatório e parecer, publicado no DAR, II Série - A, nº 40, de 20 de Abril de 1991, pág. 1053, no qual se escreve, nomeadamente, que “parece excessiva a proibição da publicação de sondagens e inquéritos de opinião desde a marcação da data das eleições”.

Na discussão, o Deputado José Sócrates, vem referir (D.A.R. I, nº 83, de 4-5-1988, pág. 3349): “Com estes objectivos vos propomos as soluções legislativas que constam do projecto de lei: a possibilidade de publicação do resultado das sondagens durante o período eleitoral, com excepção dos últimos sete dias... Os últimos sete dias pareceram-nos o período ideal e sensato para a proibição das sondagens”.

Curiosamente, nessa discussão, surgem duas intervenções: uma do deputado Senhor Narana Coissoró, que, em certa altura refere: “Há até quem, no próprio dia das eleições, tenha divulgado resultados de «sondagens» e tenha dito que as eleições já estavam decididas porque «segundo os nossos jornalistas apuraram, podemos dizer que tantos por cento dos que já votaram PSD, tantos por cento votaram PS, tantos por cento votaram CDS ou PCP». Isto aconteceu nas últimas eleições, divulgado no próprio dia, logo após a abertura das urnas, por uma emissora bastante conhecida e que terá naturalmente, os seus favores bem pagos muito em breve. De qualquer modo, esse tipo de procedimento, a que os nossos jornalistas já se viram forçados a recorrer para saltarem o muro da lei, não podia manter-se”.

A outra, do Deputado Senhor Carlos Coelho: “Podia haver circunstâncias altamente danosas para a legitimidade e para a credibilidade dos resultados eleitorais - tal como o Deputado Senhor João Amaral teve ocasião de referir e muito bem - se uma sondagem inverdadeira pudesse ser publicada a escassas horas da abertura das urnas, sem condições objectivas para ser desmentida ou denunciada”. Portanto, é essa garantia de eficácia da lei que nos faz criar um prazo mínimo que será de sete dias”.

Mas, no Projecto de Lei nº 743/V (pág. 1142 do mesmo DAR) já surgem os artºs 11º e 16º nº 1 c), com uma técnica diferente para prever e punir esse comportamento ilícito: no primeiro, diz-se que são proibidos tais actos “nos sete dias que antecedem o dia da eleição”, mas no artº 16º nº 1 c), já se refere que será punido com coima, “Quem publicar ou difundir sondagens ou inquéritos, bem como o seu comentário ou análise, em violação do disposto no artº 11º”.

E no Relatório desse Projecto de Lei nº 743/V, consta: “Limita-se a proibição da publicação ou difusão aos sete dias que antecedem a realização de eleições ou refe-

rendos”.

No projecto do PCP, apresentado em 8 de Maio de 1991, consta o artº 7º: “Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo são proibidos...” e o artº 11º: É punido ... c), quem publicar ... nos sete dias que antecedem o dia das eleições...”

No D.A.R. I Série, nº 82, de 23 de Maio de 1991, consta que foram aprovados, na generalidade, os projectos de lei apresentados; e na discussão e votação na especialidade, verifica-se:

O Deputado Senhor António Filipe diz: “Senhor Presidente, é que creio que talvez fosse possível adoptarmos um método de votação mais expedito. Isto é, votaríamos em separado os artigos em relação aos quais foram apresentadas propostas de alteração.”

O Deputado Senhor José Puig dos Santos Costa, em resposta, vem dizer: “Senhor Presidente não tenho qualquer objecção a colocar a esta nova metodologia agora proposta. Assim sendo, e para efeitos de registo no Diário da Assembleia da República, apenas enunciarei oralmente as alterações aos restantes artigos, as quais são consensuais.”

“Portanto, são as seguintes as propostas de aditamento ao texto da comissão, na parte que interessa: ... no artº 7º, a seguir a «Nos sete dias que antecedem o dia da eleição ou de votação para referendo ...», acrescenta-se a expressão «e até ao encerramento das urnas ...»

4 - Nitidamente que de tudo isto resulta claro que a preocupação do legislador foi reduzir o período de proibição de divulgação de sondagens, que passaria a começar no sétimo dia antes do dia da eleição e terminaria nesse dia.

Porém, para que não houvesse dúvidas de que não tinha interesse a manutenção durante todo esse dia - e até no dia seguinte - o legislador esclarece que ela deve durar apenas até ao encerramento das urnas.

Assim, a proibição começa às zero horas do sétimo dia antes do dia da eleição; mas não se mantém até às 24 horas desse dias, mas apenas até à hora do encerramento das urnas.

Foram usadas várias técnicas para expressar esta ideia, nomeadamente de fazer, na medida da punição a referência às condutas descritas na previsão ou de referir “os sete dias que antecedem “a realização das eleições”; e nada consta, em contrário, a fazer pressupor ou indiciar que a difusão de sondagens no próprio dia da eleição tenha deixado de ser sancionada .

Daí que tenha de ser líquido o entendimento de que, apenas por lapso de técnica legislativa, não foi feito, no artº 14º, o aditamento feito ao artº 8º: “até ao encerramento das urnas”.

5 - Uma eleição, como a lei e a própria democracia exigem, deve funcionar e decorrer segundo regras iguais para todos, sem distorções, tanto mais possíveis quanto mais

afastadas da possibilidade de controle sejam essas sondagens.

Efectivamente, uma sondagem apresentada em momento muito próximo do acto eleitoral já não pode ser controlada e, mais do que isso, já não permite a possibilidade de contraprova ou de resposta.

E, sabido o seu efeito mobilizador ou desmobilizador, seguramente que pode alterar os números de abstencionistas ou de eleitores em determinada força política. Num caso, fará aumentar a abstenção e no outro, força a votação numa força política, em detrimento das outras. E, pela diversidade de pessoas que são sugestionadas num ou noutro sentido, nem se pense que, a final, os números se iriam equivaler, sem prejuízo para ninguém; até porque os abstencionistas, seriam, além do mais, os que seriam identificados com a força apresentada como vencedora e os que se sentiam arrastados para ir votar já o seriam como identificados com as forças apresentadas como derrotadas.

Isto parece evidente; mas se ainda necessitasse de confirmação, bastaria atentar no procedimento noticiado nos órgãos de comunicação social, aquando das últimas eleições para a Assembleia da República, daquele candidato que perturbado pela sondagem apresentada, até chegou ao ponto de cometer um ilícito eleitoral, depositando vários votos nas urnas. Daqui resulta o referido “absurdo” que a letra da lei contém. Nitidamente que o legislador, como se viu, apenas por lapso, omitiu no artº 14º a referência ao dia das eleições.

Mas, sendo segura a intenção do legislador, pode mesmo assim ser sancionado o comportamento da arguida?

6 - Conhecemos a definição de contra-ordenação dada pelo artº 1º do Decreto-Lei nº 433/82, aliás na linha da definição de crime dada pelo artº 1º nºs 1 e 3 do C. Penal. Aí são empregues, ligadas, as expressões “tipo legal no qual se comine uma coima” e “facto descrito e declarado passível de pena”. Quer dizer: não bastará a previsão da conduta, para que ela seja punível, mas é necessário que lhe seja feito corresponder uma punição. A lei não é feita para reprimir por palavras censuráveis comportamentos éticos ou sociais, mas sim com sanções, os ético-criminais ou socialmente considerados perigosos.

Evidentemente que o artº 1º nº 3 do C. Penal proíbe o recurso à analogia para qualificar o facto como crime; e, neste caso, como contra-ordenação. Porém, para o entendimento de que é contra-ordenacional o comportamento assumido pela SIC não é necessário sequer o uso da analogia.

7 - Já o Doutor. Maia Gonçalves na anotação ao artº 1º escreve (“Código Penal Português, 5ª ed., pág. 43):

“... como importante inovação de fundo em relação ao regime anterior, aponta-se a possibilidade de a lei penal ser interpretada extensivamente. Este ponto foi discutido na Comissão Revisora, 2ª sessão, em 10 de Dezembro de 1963, havendo uniformidade. A impossibilidade de interpretação extensiva, que constava da 2ª parte do artº 18º do Cód. anterior, não consta agora de qualquer preceito da lei, pelo que só a

interpretação analógica está vedada”.

E ensina o Prof. Antunes Varela (Código Civil Anotado, Vol. I, 4ª ed., pág. 60, na anotação ao artº 11º):

“... na interpretação extensiva, encontra-se um texto, embora, para tanto, haja necessidade de estender as palavras da lei, reconhecendo que elas atraçoaram o pensamento do legislador que, ao formular a norma, disse menos do que efectivamente pretendia dizer. Mas o caso está contemplado. Não há omissão”.

Como já escrevia o Prof. Caeiro da Mata (Direito Criminal Portuguez, 2º Vol. pág. 27):

“E entendemos que é de rejeitar o velho prejuízo que, com base no artº 18º do CP português (de 1866) proclama o falso princípio de que em matéria penal não pode dar-se a interpretação extensiva. Tal princípio é absolutamente insubsistente quando a extensão ou restrição não se fundam no arbitrio ou na analogia, mas na própria vontade da lei. Se a interpretação literal, em virtude da indeterminação ou da ambiguidade das expressões conduz a um sentido absurdo ou duvidoso, a interpretação lógica permanece como único meio de estabelecer a verdadeira vontade da norma.”

Também Karl Larenz (Metodologia da Ciência do Direito, 380) escrevia:

“Toda e qualquer disposição legal deve portanto interpretar-se de forma a que (dentro do âmbito do sentido literal possível e do possível contexto significativo) seja tanto quanto possível realizado o fim que se sabe ter sido querido pelo legislador, subsidiariamente o fim que razoavelmente se deve extrair do conteúdo da regulamentação e se evitem as decisões contrárias ao fim”.

Aliás, é sabido que actualmente é posta em causa a distinção, no sentido tradicional entre interpretação e analogia, sendo que o importante é a determinação do sentido jurídico da norma pela sua prático-teleológica intencionalidade normativa. (Ver Prof. Figueiredo Dias, em “O Princípio da Legalidade Criminal, Estudos em Homenagem ao Prof. Eduardo Correia, Separata do Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra).

8 - Quer dizer: no plano teleológico, todos têm de aceitar que à medida que se aproxima o momento em que cada eleitor tem o direito de manifestar o seu voto, mais grave, danosa e prejudicial é a divulgação de qualquer sondagem. Nesse instante é que a publicação se pode transformar em impulso para a acção ou inércia.

A vontade do legislador foi precisamente no sentido de proibir esse comportamento também no próprio dia da eleição e, apenas por lapso, apesar de concretizar essa vontade no artº 8º, “se esqueceu” de o fazer no artº 14º nº 1 c).

Desta forma, ao entender-se que a punição aqui prevista se estende também ao comportamento proibido no artº 8º, não se está a aplicar este preceito a uma qualquer situação nova, não prevista e querida pelo legislador, mas apenas a estender o seu regime a uma situação perfeitamente igual, se não mais justificada ainda.

Por isso, dúvidas não tem esta Comissão, como não teve no dia da eleição, de que toda a proibição prevista no artº 8º da Lei nº 31/91, é sancionada pelo artº 14º nº 1 c), com a coima de 5.000.000\$00 a 10.000.000\$00, já que a arguida é pessoa colectiva.

9 - Na determinação do montante da coima, há a considerar os vectores referidos no artº 18º do Dec-Lei nº 244/95 de 14 Setembro, ou seja, a gravidade da contraordenação, a culpa, situação económica do infractor e benefício económico retirado.

Relativamente a essa gravidade, há a considerar os efeitos perniciosos da emissão, a produzir os efeitos que o legislador quis evitar, nomeadamente semelhantes aos que já foram referidos, do candidato que logo ao ouvi-la se apressou a praticar um ilícito criminal.

O grau de culpa da SIC, se, por um lado é elevado, já que agiu deliberada e pensadamente, contra o entendimento que bem conhece desta Comissão, fica, porém, algo esbatido, ao pensar-se que uma decisão judicial já apoiou o seu entendimento.

A situação económica da arguida é elevada, como é do conhecimento geral.

Finalmente, é do conhecimento público e foi verificado por esta Comissão, que a SIC fez preceder a transmissão daquela sondagem ou previsão, de prolongado lote de publicidade; e é do conhecimento geral o custo de cada instante de televisão.

Observações:

Em 14.01.1992 (AR/91), a CNE deliberou em sentido contrário: considerou que a lei não previa qualquer sanção para a difusão de uma sondagem no dia do acto eleitoral antes do encerramento das urnas. Tal deliberação teve como base parecer pedido ao Professor Doutor Jorge Miranda.

Em 30.06.1992, a CNE deliberou colocar a questão ao Governo no sentido de promover uma alteração legislativa que colmatasse as lacunas legais declaradas na decisão de 14.01.1992.

Em 13.11.1995 (AR/95), a CNE cominou a SIC por violação dos mesmos normativos, e após apelo no sentido do cumprimento da lei na sessão de 1.10.1995.

Em 24.11.1995, a CNE elaborou um projecto de alteração da Lei das Sondagens e Inquéritos de Opinião no sentido de colmatar as lacunas e insuficiências da lei vigente.

Em 4.03.1996 (AR/95), em processo em que foi arguida a Rádio Lumena, da Região Autónoma dos Açores, a CNE esclareceu que a transmissão em cadeia das emissões não afasta a responsabilidade pela prática da violação pela entidade retransmissora.

Difusão de resultados

ASSUNTO: Fax do Ministro da República para a Madeira relativo a notícias veiculadas pela comunicação social da Região Autónoma que informavam da possibilidade de virem a ser divulgados projecções de resultados eleitorais antes do encerramento das urnas, através das estações de televisão via TV Cabo e das estações de rádio

Eleição legislativa
Difusão de resultados no dia da eleição
Embargo de emissões da TV Cabo

Internacional é vocacionada para a transmissão para países estrangeiros. Nessa medida não tem culpa pela divulgação dos programas que emite junto de utentes portugueses de parabólicas. Nestes termos, a Comissão acordou, por unanimidade, mandar arquivar o processo.

CAPÍTULO VIII

FINANÇAS ELEITORAIS

A)

ASSUNTO: Pedido de parecer de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República sobre o alcance do preceituado no art. 27º nº 4 “*in fine*” da Lei nº 72/93, 30 de Novembro - Repartição da subvenção estatal para as campanhas eleitorais

Eleição legislativa
Financiamento das campanhas eleitorais
Repartição da subvenção estatal

Sessão de 14.05.1996 - AR/95

Deliberação:

Esgrimidos todos os argumentos na procura da interpretação a dar ao comando ínsito no nº 4 do artigo 27º da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro, sobre o financiamento das campanhas eleitorais, nomeadamente quanto ao alcance da expressão “resultados eleitorais”, o plenário da Comissão votou favoravelmente o parecer elaborado pelo gabinete jurídico que passará a integrar a presente acta. Pelos fundamentos expostos no mesmo, o entendimento maioritário da Comissão foi no sentido de atribuir à expressão “resultados eleitorais obtidos” o significado de “mandatos” obtidos. De acordo, porém, com as sugestões apresentadas por esses membros, o Senhor Presidente deu orientações ao Gabinete Jurídico no sentido de se aprofundar o ponto nº 8 e, em consonância com as considerações gerais do parecer se formular uma conclusão final sobre a interpretação da Comissão Nacional de Eleições.

Assim, deve no ponto 8 ser acentuado o prescrito no nº 5 do atrás citado artigo 27º na parte que refere dever considerar-se “para efeitos da parte final do número anterior, apenas os resultados obtidos em termos de número de candidatos às assembleias municipais directamente eleitos”, pretendendo o legislador reportar-se também aí ao número de mandatos. Na conclusão seria de frisar que a ambiguidade da expressão “resultados eleitorais obtidos” advém de ela conter uma dupla previsão, respeitante às eleições para a Assembleia da República e eleições para o Presidente da República na senda, aliás, do disposto no nº 2 do já mencionado preceito.

Fundamentação:

Por officio dirigido à Comissão Nacional de Eleições (doravante designada por CNE) e registado, com o n.º 857, em 10 de Maio do corrente ano, solicita Sua Exa o

Presidente da Assembleia da República o parecer da CNE sobre o exacto sentido do segmento “*na proporção dos resultados eleitorais obtidos*” vertido no n.º 4, *in fine*, do artigo 27º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro.

Feita a leitura dos doutos pareceres entretanto sucessivamente elaborados sobre o assunto pelas Exmas. Sras. Directora de Serviços Administrativos e Financeiros e Secretária-Geral e pelo Exmo. Sr. Auditor Jurídico da Assembleia da República (AR), com os quais, na essência, concordo, verifica-se que o que se pretende, em suma, é determinar se com a expressão “*resultados eleitorais*” o legislador pretendeu estabelecer que a fatia de 80% da subvenção atribuída aos partidos políticos que preenchem as condições do n.º 2 do supramencionado preceito é distribuída, proporcionalmente, em função dos mandatos efectivamente conseguidos ou, pelo contrário, em função do número de votos recolhidos, sendo ainda pertinente averiguar se o deve ser porventura de acordo com um critério misto que conjugue ambos os factores (mandatos e votos).

Dando aqui por assentes os factos pertinentes e integralmente reproduzidas as considerações jurídicas tecidas em torno do assunto *sub judicio* nos pareceres e informações juntos aos autos, a presente informação centrar-se-á nos aspectos essenciais da questão, fugindo a tudo o que, já escrito, não se revista de importância adicional para dirimir o problema.

A) A questão da competência da Comissão Nacional de Eleições:
(...)

B) A questão de fundo:

3. Como é sabido, o intérprete da lei deve buscar, na sua tarefa de determinar o alcance real das normas jurídicas, o seu sentido o mais objectivo possível, impondo-se, quando tal sentido não resulte directa e claramente da letra da lei, o recurso aos elementos extra-literais, dos quais a exegese doutrinal tem destacado o racional ou teleológico, o sistemático e o histórico, sem, contudo, descurar de todo o elemento subjectivo traduzido na *mens legislatoris*. Por isso se tem entendido que a interpretação das leis à luz dos princípios consagrados no artigo 9.º do Código Civil segue de perto, de algum modo, a corrente objectivista, com laivos de subjectivismo. Importa, pois, apurar a *mens legis*, o que tentarei fazer socorrendo-me fundamentalmente dos elementos gramatical ou textual, teleológico e sistemático, tanto mais que se torna extremamente difícil, por se desconhecerem trabalhos preparatórios directamente relacionados com a disposição legal em apreço, decifrar o pensamento do legislador de modo a obter o preciso sentido da norma por si construída.

Partir-se-á, obviamente, do pressuposto de que se trata de uma tarefa de interpretação *Hoc sensu* e não da integração de quaisquer lacunas, sendo certo, todavia, que a relativa imprecisão na redacção do inciso pode ser sempre corrigida por via de alteração legislativa, da competência exclusiva, como se referiu, da AR.

4. Como resulta dos artigos 15.º, n.º 2, alínea a), e 27.º da Lei n.º 72193, a participação pública a que se tem vindo a fazer referência constitui uma das formas legalmente possíveis de financiamento das campanhas eleitorais. À subvenção estatal têm direito, nos termos definidos no mencionado artigo 27.º, os partidos políticos que submetam candidaturas às eleições dos órgãos colegiais, eleitos por sufrágio directo, secreto e periódico, referidos no preceito e os candidatos, no caso da eleição do Presidente da República, órgão de soberania unipessoal. O montante da subvenção, que é obrigatoriamente solicitada ao Presidente da AR dentro dos 15 dias posteriores à declaração oficial dos resultados através da publicação do mapa na competente série do *Diário República*, varia consoante a eleição de que se trate, correspondendo a 2500 salários mínimos nacionais mensais para a eleição da Assembleia da República e dos órgãos electivos representativos das autarquias locais e a 1250 salários mínimos mensais nacionais para a eleição do Presidente da República (PR), conforme resulta do n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93.

No caso da Assembleia da República, têm direito à subvenção os partidos políticos que concorram no mínimo a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham, no universo de círculos eleitorais a que concorram, pelo menos 2% dos lugares (n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93).

Na última eleição da AR, realizada em 1 de Outubro de 1995, verifica-se, perante o mapa oficial com os resultados da eleição publicado na 1ª Série-A do *Diário da República* n.º 246/95, Suplemento, de 24 de Outubro de 1995, rectificado na 1ª Série-A do *Diário da República* n.º 275, de 28 de Novembro de 1995, que o Partido Socialista (PS) obteve 2.583.755 votos (43,76%), o Partido Social Democrata (PSD) 2.014.589 votos (34,12%), o Partido Popular (CDS-PP) 534.470 votos (9,05%) e a Coligação Democrática Unitária (CDU) 506.157 votos (8,57%), tendo sido eleitos 112 deputados do PS, 88 do PSD, 15 do CDS-PP e 15 da CDU e não tendo qualquer das restantes forças partidárias concorrentes logrado conseguir assento parlamentar. Assim sendo, todos os quatro partidos com assento parlamentar reúnem as condições das quais a lei faz depender a atribuição da subvenção estatal.

5. Em abstracto, a repartição da subvenção processa-se nos seguintes termos: 20% são igualmente distribuídos pelos partidos e candidatos que preencham os referidos requisitos e os restantes 80% distribuídos «na proporção dos resultados eleitorais obtidos» (n.º 4 do artigo 27º da Lei n.º 72/93).

O que deverá, então, ser entendido por “*resultados eleitorais obtidos*”: o número de mandatos conseguidos (o mesmo é dizer deputados eleitos) ou o número de votos alcançados?

A resposta terá de ser encontrada a partir da leitura conjugada do n.º 4 do mencionado artigo 27.º com os restantes números do preceito, bem como da visão de conjunto, dentro do espírito do sistema, de todas as disposições constitucionais e legais sobre a matéria.

6. Fazendo-se uma leitura atenta do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93 no que concerne a fixação dos pressupostos indispensáveis à concessão da subvenção, constata-se que o legislador utilizou, certamente não de forma indistinta, as expressões “*lugares sujeitos a sufrágio*” e “*votos*”, no primeiro caso para a AR e para os órgãos autárquicos electivos e no segundo para o PR. A distinção tem, como se verá, uma importância fundamental para a determinação do sentido correcto do inciso objecto da interpretação.

Com efeito, na eleição da AR e dos órgãos colegiais em geral, por força do princípio da representação proporcional e da aplicação do método de Hondt, os mandatos são conferidos por círculos eleitorais, acontecendo que uma lista candidata pode nuns círculos recolher votos que de nada valem para efeitos de obtenção do último mandato a atribuir, na medida em que não atingem o quociente seguinte mais alto, e noutros necessitar porventura dos votos “perdidos” naqueles para obter novo mandato, o que significa, em suma, que a finalidade última do sufrágio é a obtenção de mandatos e não de votos. Representam os votos o meio ou instrumento indispensável à obtenção dos mandatos, mas são estes - não aqueles - o objectivo e o resultado prático da eleição. Por outras palavras: o que se pretende com o sufrágio é eleger deputados através, necessariamente embora, da recolha do maior número de votos, mas distribuídos da forma o mais heterogénea e irregular possível e de modo ao melhor aproveitamento concreto dos “restos” nos círculos eleitorais mais “deficitários”.

No nosso sistema eleitoral desenhado essencialmente nos artigos 116.º e 152.º a 155.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e 12.º a 17.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, a proporcionalidade opera não nos votos em si mesmos considerados, mas na conversão dos votos em mandatos através do método da média mais alta de Hondt, assim como o grau de representatividade de cada partido se mede não, como sustenta o CDS-PP, pelo número de votos mas, sim, pelo número de mandatos alcançados. Ou seja: como decorre, entre outros comandos constitucionais, do n.º 5 do artigo 116.º da CRP, é a conversão dos votos em mandatos - não os próprios votos - que é feita de harmonia com o sistema da representação proporcional. A expressão prática da democracia, exercida por representantes eleitos do povo, reside, assim, nos mandatos pois é através destes - e não directamente por via dos votos - que o poder político é exercido em nome do povo (cfr. artigos 111.º e 150.º da CRP).

Ao invés, a eleição do mais alto magistrado da Nação é directamente determinada pelo número de votos que cada candidato obtém. Na medida em que se trata da eleição do titular de um órgão singular e há um só mandato a atribuir e listas, naturalmente, uninominais, compreende-se que sejam os votos em si mesmos a contar, não sendo despidendo comentar, a propósito, que é nesta eleição que mais se sente a importância do princípio “*one man one vote*”. Todos os votos contam e um só deles pode decidir (pelo menos teoricamente) a contenda eleitoral. Daí que para a eleição de um candidato seja absolutamente indispensável, como rezam os artigos 129.º da

CRP e 10.º do Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, “*mais de metade dos votos validamente expressos*”, o que é sinónimo de “metade dos votos validamente expressos mais um”. O sistema eleitoral é neste caso obviamente diferente, não havendo lugar, por se tratar de órgão unipessoal, à aplicação do princípio da representação proporcional.

Dai que, salvo melhor e fundada opinião, a lei estabeleça em abstracto, no n.º 4, que os 80% da subvenção das campanhas eleitorais são distribuídos “*na proporção dos resultados eleitorais obtidos*”, concretizando antes, no n.º 2 do mesmo preceito legal, que tais resultados obtidos significam no caso do PR os “*votos*” e no dos órgãos colegiais, como a AR, os mandatos ou, como também lhes chama, os “*lugares*” conseguidos (que equivalem, por sua vez, ao número de deputados eleitos).

De resto, o próprio n.º 4 do artigo 27.º, exactamente por estar formulado em abstracto para os dois casos (eleição de órgãos colegiais e eleição do órgão singular que é o PR), usa a expressão “*pelos partidos e candidatos*”, e não apenas “pelos partidos”, como, aliás, o âmbito de aplicação do artigo 27.º abrange quer as eleições dos órgãos colegiais directamente eleitos quer a do PR.

7. Pode repugnar à consciência ético-jurídica (como, aliás, me repugna) que *in casu* o CDS-PP não tenha direito a uma comparticipação financeira adicional que corrija os eventuais défices de proporcionalidade do sistema já que, tendo embora alcançado o mesmo número de mandatos, logrou conseguir a nível nacional mais votos do que a CDU, ultrapassando esta força política no espectro partidário português e alcançando, por isso, o terceiro lugar no *ranking* dos partidos políticos (em termos - é claro - de expressão eleitoral recente). A não ponderação dos resultados obtidos a nível nacional, seja para que efeito for, pode porventura ferir o princípio puro da proporcionalidade e traduzir-se, para uns, num defeito do sistema eleitoral, mas tal circunstância decorrente da aplicação concreta do método de Hondt (aliás politicamente muito discutida) não pode servir para conferir cobertura legal a uma compensação económica, porventura desejável *de jure constituendo* mas efectivamente não prevista na legislação ordinária em vigor sobre a matéria.

8. Carece também de fundamento o raciocínio do partido reclamante em torno do n.º 5 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93, do qual extrai a conclusão de que, se o legislador previu norma especial para o caso da eleição dos órgãos autárquicos estabelecendo que os resultados eleitorais correspondem ao número de mandatos directamente elegíveis obtidos nas assembleias municipais, pretendeu, *a contrario*, fixar para os restantes casos a regra oposta, ou seja, a de que os resultados eleitorais significam os votos obtidos.

A ratio legis é, porém, outra: a de limitar os mandatos a ter em conta, para o efeito da distribuição da subvenção, aos conseguidos nas maiores circunscrições autárquicas, pois, se o legislador o não fizesse, teria de se entender que também contariam, à mistura, as centenas de mandatos apurados nas eleições das assembleias de freguesia, o que geraria enormes dificuldade práticas na aplicação do n.º 4 do artigo 27.º da Lei

n.º 72/93. Quis, pois, tão só o legislador não dar um entendimento diferente do conceito de “*resultados eleitorais obtidos*”, mas apenas excluir os mandatos relativos às assembleias de freguesia, considerando “*apenas*” (a utilização deste advérbio é significativa no sentido propugnado) os das assembleias municipais, para, além do mais, evitar o cálculo com base simultaneamente na eleição de três órgãos (assembleia e câmara municipais e assembleia de freguesia). É, aliás, sintomático, nesse sentido, que o legislador não tenha escrito apenas “*resultados obtidos*” e tenha, pelo contrário, sentido a necessidade de acrescentar a esta expressão o inciso “*em termos de número de candidatos às assembleias municipais directamente eleitos*”, numa clara alusão, também aqui seguindo o mesmo critério, ao número de mandatos obtidos.

Em síntese, o n.º 5 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93, ao estipular que “*para efeitos da parte final do número anterior*” só devem ser considerados os mandatos das assembleias municipais, vem reforçar, em vez de contrariar, a ideia de que o legislador se reporta sempre, no caso dos órgãos colegiais, ao número de mandatos.

9. Por outro lado, a norma ínsita no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 72/93, sobre a comparticipação pública anual destinada a financiar a actividade regular e permanente dos partidos políticos, tem em conta não os mandatos, mas os votos obtidos por partidos que tenham conseguido assento parlamentar, porque neste caso a subvenção é concedida em atenção à projecção nacional de cada partido com representação parlamentar, que, na falta de um círculo nacional a par dos distritais, só pode ser aferida, obviamente, pelos votos apurados ao nível nacional. Repare-se, aliás, na elucidativa circunstância de a lei estatuir o cálculo do valor total da subvenção a partir de uma relação directa entre cada voto e uma determinada quantia em dinheiro (correspondente à fracção de $\frac{1}{225}$ do salário mínimo nacional mensal) e não através da proporção do número de votos obtidos. Não há, pois, qualquer identidade entre as subvenções previstas nos artigos 7.º e 27.º da aludida lei que permita concluir pela conexão sistemática entre uma e outra. E, mesmo que houvesse, tal facto não habilitaria a aplicação analógica do primeiro dos referidos preceitos para o efeito da interpretação a dar ao segmento final constante do n.º 4 do artigo 27.º, já que, constituindo a analogia uma forma de colmatar lacunas, não estamos, de forma alguma, perante qualquer lacuna legal, mas sim face a uma questão de interpretação propriamente dita.

10. Não colhe, finalmente, a ilação de que a distinção que o artigo 107.º da Lei n.º 14/79 estabelece entre o “*apuramento dos resultados da eleição*” e a “*proclamação dos candidatos eleitos*” significa que ao primeiro conceito corresponde apenas a contagem de votos e ao segundo a conversão dos votos em mandatos. Se isso é verdade, quanto ao apuramento, no plano do apuramento parcial que tem lugar nas assembleias de voto ao nível da freguesia, já o apuramento geral de que trata o referido comando legal, envolve quer a operação de verificação do número total de votos entrados nas urnas e obtidos por cada lista em cada círculo eleitoral (correspondente ao distrito) quer a distribuição dos mandatos alcançados, através da aplicação do método de Hondt,

Antes de mais devemos saber quais os objectivos que estiveram por trás da proposta dos deputados socialistas.

Foram os seguintes:

- E) Reduzir as despesas de campanha eleitoral;
- E) Reforçar a transparência;
- E) Controlar o financiamento privado;
- E) Reforçar os mecanismos sancionatórios.

Quais as propostas específicas que passaram o crivo da votação na especialidade na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias?

- E) Redução dos limites das despesas (embora não com a formula proposta pelo PS – aproveitou-se o texto anterior, reduzindo os valores);
- B) Institucionalização da figura dos mandatários financeiros;
- C) Permitir a dedução parcial dos donativos à matéria colectável nos termos já permitidos nos CIRS e CIRC para donativos a outras entidades;
- D) Extensão do regime sancionatório aos doadores que violem as interdições previstas.
- E) Consignação de uma conta bancária à conta de campanha.

Não foram aprovadas as propostas do PS, no que toca ao seguinte:

1. Obrigatoriedade de todos os donativos de natureza pecuniária serem depositados em conta bancária;
2. Obrigatoriedade de realização dos pagamentos (de valor superior a 1/2 s.m.n.m.) por meio bancário (transferência/cheque);
3. Obrigatoriedade de, na apresentação de contas, juntar deliberação das pessoas colectivas relativas a donativos (apenas foi determinado que o órgão de controlo - TC e CNE - acedem sempre que necessário);
4. Obrigatoriedade de emissão de recibo por donativo;
5. Obrigatoriedade de, na apresentação de contas, juntar extractos bancários e extractos de contas de cartões de crédito;
6. Estruturação das contas da seguinte forma: uma nacional em todas as campanhas. Nas eleições para a AR, ALR e AL aquela integrará as contas parciais do círculo eleitoral, região autónoma ou concelho, respectivamente, onde o partido apresente candidatos.
7. Definição de critério de determinação dos donativos de campanha: recebidos entre o prazo limite para apresentação das candidaturas e data para prestação de contas.
8. Aproximação do formalismo das contas das campanhas eleitorais ao das contas anuais dos partidos políticos.

Quais as conclusões que se podem retirar da análise do processo legislativo (não interessam as discussões parlamentares que focaram somente a questão dos limites de despesas e da origem dos donativos)? Isto é, o que é que nas contas das campanhas eleitorais (única matéria da competência da CNE) foi alterado ?

1ª Devem os partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores abrir contas bancárias onde serão depositadas as receitas de campanha.

2ª Os partidos políticos abrirão tantas contas quantas as necessárias para o normal exercício da actividade de campanha.

Na verdade a rejeição da proposta do PS em que se estabelecia a estruturação das contas através de uma conta nacional, que integrava as contas parciais do círculo eleitoral, região autónoma ou concelho, as eleições para a AR, ALR e AL, onde o partido apresente candidatos, parece ter tido o sentido de deixar aos partidos a liberdade de se auto-organizarem consoante as suas necessidades, não devendo a lei nem ingerir-se nos partidos nem criar formas-padrão que se mostram inexequíveis para certas estruturas mais leves.

3ª Cada conta será gerida por (pelo menos) um mandatário a quem caberá a aceitação de donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas de campanha (artº20º da Lei do Financiamento).

4ª Os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores têm de designar (pelo menos) um mandatário financeiro - que ficará responsável pela gestão das contas de campanha.

5ª Este(s) mandatário(s) pode(m) designar, através de substabelecimento, outros mandatários (nacionais, regionais, locais), consoante as necessidades e livre organização da respectiva estrutura (tendo em atenção, o ponto 3º acima).

A estipulação legal deste poder de substabelecimento, não impede que os partidos designem directamente todos os mandatários financeiros - a lei estabelece um poder, não uma hierarquia necessária, como em qualquer outra relação de mandato.

Os partidos podem impor certas regras aos seus mandatários, entre as quais a de não substabelecer.

6ª A lei não exige - em lado nenhum - que os mandatários sejam os titulares das contas bancárias. Os mandatários são responsáveis financeiros - eles são responsáveis pela organização, gestão, elaboração e correcção das contas. A sua actuação é principalmente contabilística. Porém, como laboram num organismo com funções públicas (os partidos políticos) têm especial responsabilidade na percepção de receitas ilícitas e estão vinculados aos limites das despesas. Mas tal não implica que têm de ser os mandatários os titulares das contas de campanha. Podem ser. Mas a lei não impõe.

7ª A CNE sugere que a apresentação das contas seja acompanhada dos extractos das contas bancárias a fim de poder ser verificada a sua regularidade e de forma a poderem ser aprovadas as contas.

8ª Não há obrigatoriedade de emissão de recibo por donativo.

Documento enviado a todos os intervenientes em execução da deliberação em análise:

O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

No passado dia 18 de Agosto foi publicada a Lei n.º 56/98 que alterou alguns aspectos do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

A presente Lei resulta da discussão de vários projectos apresentados na Assembleia da República, são eles, Projectos de Lei n.ºs 313/VII, 314/VII, 315/VII, 316/VII, 317/VII, 318/VII e 319/VII do PSD, Projecto de Lei n.º 322/VII do PS, Projecto de Lei n.º 390/VII do PCP e Projecto de Lei n.º 410/VII do CDS-PP e propostas pontuais dos Srs. Deputado José Magalhães e Rui Rio.

As alterações aprovadas visaram reduzir as despesas de campanha eleitoral, reforçar a transparência, controlar o financiamento privado e reforçar os mecanismos sancionatórios.

Depois da análise do processo legislativo a Comissão Nacional de Eleições chegou a algumas conclusões sobre o novo regime já em vigor para a campanha do referendo que se aproxima.

Porque esta nova Lei se aplica já ao Referendo Nacional de 8 de Novembro, divulgam-se alguns pontos que apresentam utilidade e têm suscitado dúvidas da parte das forças políticas.

A) REDUÇÃO DOS LIMITES DAS DESPESAS

“O limite máximo de despesas efectuadas por cada partido ou grupo de cidadãos eleitores em campanhas para o referendo é o correspondente ao limite máximo possível numa campanha eleitoral para a Assembleia da República, ou seja, o caso de um partido político concorrer a todos os círculos eleitorais e, para além dos candidatos efectivos, apresentar o número máximo de candidatos suplentes permitido por lei (35 salários mínimos mensais nacionais a multiplicar por 328 - quando os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, também, sejam chamados a pronunciar-se no referendo - ou por 320 - quando apenas possam votar os cidadãos portugueses recenseados no território nacional, como é o caso do referendo nacional de [8 de Novembro] do corrente ano).” (Deliberação CNE de 5.05.98)

Por isso, as despesas de campanha para o referendo de 8 de Novembro tem o limite que ascende ao montante de Esc.: 659.680.000\$ (58900\$ \times 35 \times 320).

B) CONSIGNAÇÃO DE UMA CONTA BANCÁRIA À CONTA (CONTABILÍSTICA) DE CAMPANHA.

Devem os partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores abrir contas bancárias onde serão depositadas todas as receitas de campanha.

Os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores abrirão tantas contas quantas as necessárias para o normal exercício da actividade de campanha.

A rejeição, durante o processo legislativo, da proposta de estabelecer a estruturação das contas através de uma conta nacional, que integrava as contas parciais do círculo eleitoral, região autónoma ou concelho, às eleições para a AR, ALR e AL, onde o partido apresentasse candidatos, parece ter tido o sentido de deixar aos partidos a

liberdade de se auto-organizarem consoante as suas necessidades, não criando a lei formas-padrão que se mostrem inexecutáveis para certas estruturas mais leves.

C) INSTITUCIONALIZAÇÃO DA FIGURA DOS MANDATÁRIOS FINANCEIROS

Cada conta contabilística será gerida por (pelo menos) um mandatário, constituído por cada partido político e grupo de cidadãos eleitores, a quem caberá a aceitação de donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas de campanha (artº20º da Lei do Financiamento).

Os partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores promovem a publicação, em dois jornais de circulação nacional, da lista completa dos mandatários financeiros, no prazo de 30 dias após o termo do prazo para entrega de listas ou declarações de participação na campanha.

Até 16 de Outubro de 1998

Este(s) mandatário(s) pode(m) designar, através de substabelecimento, outros mandatários (nacionais, regionais, locais), consoante as necessidades e livre organização da respectiva estrutura (tendo em atenção o acima referido).

A estipulação legal do referido poder de substabelecimento, não impede que os partidos designem directamente todos os mandatários financeiros - a lei estabelece um poder, não uma hierarquia necessária, como em qualquer outra relação de mandato.

Os partidos podem impor certas regras aos seus mandatários, entre as quais a de não substabelecer.

A lei não exige que os mandatários sejam os titulares das contas bancárias. Os mandatários são responsáveis financeiros - eles são responsáveis pela organização, gestão, elaboração e correcção das contas. A sua actuação é principalmente contabilística. Porém, como se integram numa associação com funções públicas (os partidos políticos), têm especial responsabilidade na percepção de receitas ilícitas e estão vinculados aos limites das despesas. Mas tal não implica que têm de ser os mandatários os titulares das contas de campanha. Podem ser. Mas a lei não impõe.

D) PERMITIR A DEDUÇÃO PARCIAL DOS DONATIVOS À MATÉRIA COLECTÁVEL NOS TERMOS JÁ PERMITIDOS NOS CIRS E CIRC PARA DONATIVOS A OUTRAS ENTIDADES DE INTERESSE PÚBLICO - Artº 4º, nº5 *ex vi* artigo 16º, nº3.

E) EXTENSÃO DO REGIME SANCIONATÓRIO AOS DOADORES QUE VIOLEM AS INTERDIÇÕES PREVISTAS. - Artº 25º.

São os seguintes os limites respeitantes a donativos:

- contribuição de partidos políticos: não tem limite
- contribuições de pessoas singulares
- não podem exceder 100 salários mínimos mensais nacionais por pessoa, ou seja

Esc.: 5.890.000\$00

- sendo obrigatoriamente tituladas por cheque quando o seu quantitativo exceder 15 salários mínimos mensais nacionais (883.500\$) e podem constar de acto anónimo até este montante.

- contribuições de pessoas colectivas

- estas têm de ser precedidas de deliberação consignada em acta do órgão competente

- não podem, no total, exceder um terço do limite legal das despesas de campanha, estando sujeitas a um limite de 100 salários mínimos mensais nacionais por cada pessoa colectiva (Esc.: 5.890.000\$00)

são proibidas as contribuições de empresas públicas, sociedades de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso, associações profissionais, sindicais ou patronais, fundações, governos ou pessoas colectivas estrangeiras.

F) PRESTAÇÃO DE CONTAS

a) 90 dias a partir da proclamação oficial dos resultados (*isto é, da data da publicação do Mapa Oficial da C.N.E. divulgando os resultados*)

b) à Comissão Nacional de Eleições

REGRAS:

As RECEITAS devem constar de conta contabilística própria discriminada, em que

a) as contribuições dos partidos políticos são certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes, com identificação daquele que as prestou;

b) as contribuições de pessoas colectivas devendo ser obrigatoriamente indicada a sua origem;

c) as receitas produto da actividade de campanha são discriminadas com referência à actividade.

A Comissão Nacional de Eleições sugere que a apresentação das contas seja acompanhada dos extractos das contas bancárias a fim de poder ser verificada a sua regularidade e de forma a poderem ser aprovadas as contas.

As DESPESAS são discriminadas por categorias, com a junção de documento certificativo em relação a cada acto de despesa de valor superior a cinco salários mínimos mensais nacionais (Esc.: 294.500\$00).

« « « « « * » » » » » »

B)**ASSUNTO: Debate sobre a Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais - artigos 20º e 27º da Lei 72/93, de 30 de Novembro**

Prestação de contas

Sessão de 11.01.1994

Deliberação:

Na sequência do debate iniciado na sessão anterior sobre a Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, todos os membros concordaram que o prazo indicado no artigo 20º, nº 1, da Lei 72/93 se despoletava com a publicação dos resultados oficiais no Diário da República.

No tocante à subvenção estatal para as campanhas eleitorais prescrita no artigo 27º do citado diploma legal as interpretações divergiam, não merecendo maior aprofundamento por se tratar de matéria de exclusiva responsabilidade da Assembleia da República.

« « « « « * » » » » »

ASSUNTO: Apreciação do relatório final das contas da campanha eleitoral relativa à eleição para o Presidente da República - Lei nº 72/93, 30 de NovembroEleição presidencial
Prestação de contas
Entrega fora do prazo

Sessão de 29.07.1996 - PR/96

Deliberação:

Após a apreciação do relatório da auditoria realizado pela Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Patrício, Mimoso e Mendes Jorge, à contas da campanha eleitoral das candidaturas à eleição do PR/96, foi deliberado pelo plenário:

Aceitar as contas do candidato Alberto Manuel Belo da Cunha Matos, não obstante os documentos relativos às mesmas terem dado entrada na Comissão Nacional de Eleições um dia depois de expirado o prazo máximo legalmente estipulado para o efeito, uma vez que, em

Fundamentação:

A coligação “Com Lisboa”, concorrente às eleições dos órgãos autárquicos do município de Lisboa de 12 de Dezembro de 1993, apresentou as contas relativas à sua campanha eleitoral, acompanhadas de ofício, sem data, que deu entrada nos serviços da Comissão Nacional de Eleições no dia 28 de Março p.p.

Esta apresentação, feita ao abrigo da nova Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, Lei nº 72/93, de 30 de Novembro (e não de 29 como, por lapso, é indicado), é feita sob reserva do entendimento que a Comissão venha a fazer dos números 1 dos artigos 17º, 18º e 20º da referida lei, concretamente do alcance da expressão “despesas da campanha eleitoral”.

A Coligação, interpretando estas disposições em conjugação com o disposto no artº 44º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, que define o período temporal da campanha eleitoral, refere ter elaborado a apresentação das suas contas, tendo em atenção apenas as despesas referentes a actividades desenvolvidas durante o período formal da campanha eleitoral.

No entanto, coloca-se à disposição da CNE para, caso seja diverso o seu entendimento, apresentar as despesas (e, naturalmente, as receitas, embora o não refira) realizadas ou relativas ao período que antecedeu a campanha eleitoral em sentido formal.

Cumprе, pois, emitir parecer sobre a interpretação jurídica do consignado no nº 1 do artº 20º e delimitar o alcance do que são “contas discriminadas da campanha eleitoral”.

Antes, no entanto, uma breve referência à competência da Comissão no dirimir desta matéria.

(...)

Não entramos a fundo, por economia de tempo, na questão da aplicação da lei no tempo, a qual foi objecto de dúvidas levantadas no memorando enviado pelo Tribunal Constitucional à Assembleia da República. Em causa, o facto do suplemento ao Diário da República em que a Lei nº 72/93 foi publicada, embora com data de 30 de Novembro, só ter sido distribuído, ao que parece, no último dia da campanha eleitoral das eleições autárquicas de 12 de Dezembro p.p. Embora com algumas dúvidas, damos como bom o argumento utilizado durante a discussão parlamentar da referida lei de que, tratando-se da “introdução de um regime mais favorável para os partidos políticos e, de acordo com os princípios gerais de direito, é o novo limite não o antigo que tem de ser aplicado.” (Deputado João Amaral DAR I Série 16 -17/11/93, p 519), devendo, assim, aplicar-se o novo regime às últimas eleições autárquicas.

Para além da questão da definição de despesas eleitorais, o nº 1 do artº 20º da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais levanta um outro problema, que é o do momento a partir do qual é feita a contagem do prazo para a apresentação das contas e que poderia levar à prematuridade da apresentação das contas pela Coligação “Com Lisboa”.

A nova Lei dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais relativamente à contagem de prazos que tenham a ver com as operações eleitorais, socorre-se de expressões diversas, que a quererem significar o mesmo não abona muito a favor do rigor técnico desta lei. Concretamente, o nº 1 do artº 20º relativo à prestação das contas estatui: “No prazo máximo de 90 dias a partir da data da proclamação oficial dos resultados, cada candidatura presta contas discriminadas da sua campanha eleitoral à Comissão Nacional de Eleições.”;

Por sua vez, o nº 7 do seu artº 27º prevê, para efeito da atribuição da subvenção estatal para as campanhas eleitorais, o seguinte: “- A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos quinze dias posteriores à declaração oficial dos resultados eleitorais.”(sublinhado nosso). A diferença entre proclamar e declarar parece residir tão somente na solenidade do acto, a acreditar nos dicionários de Língua Portuguesa (cfr. p. ex. Dicionário Enciclopédico Koogan-Larrousse-selecções, 3ª edição. I volume, pág. 70:”PROCLAMAÇÃO s.f. Acção de proclamar; declaração solene...”), sendo por isso, a expressão proclamação oficial tendencialmente redundante.

No entanto, porque consequências jurídicas de igual valor resultam dos dois normativos, não se poderá defender momentos com “solenidade” diversa para a contagem de qualquer um destes prazos. Aliás, trata-se aqui de um problema de publicidade do acto, com implicações no princípio da segurança jurídica que deverá estar sempre presente na mente do intérprete da lei aplicar preceitos que estatuem direitos, deveres ou obrigações com contagem de prazos. Dos trabalhos preparatórios poderia surgir alguma “luz”, que indicasse o bom caminho na interpretação destas expressões, no entanto; da sua consulta verifica-se que os deputados apenas procuraram precisar o constante do artigo relativo à subvenção, aprovando sem qualquer comentário o artigo relativo à obrigação de prestação de contas.

Relativamente à discussão do actual artigo 27º, proposto como aditamento ao texto alternativo elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, deverá referir-se que o nº 7, na sua redacção primitiva e como foi aprovado, tinha outra redacção, tendo sofrido uma alteração em sede de redacção final, depois da discussão na especialidade e da votação final global realizadas em plenário da Assembleia da República que, pelo seu significado, se transcreve na sua parte mais importante: “O Sr. Octávio Teixeira (PCP):-(...)Relativamente ao nº 7, onde se diz: “A subvenção estatal prevista neste artigo é solicitada ao Presidente da Assembleia da República nos 15 dias posteriores à publicação dos Resultados eleitorais”, gostaria de sugerir que se dissesse “...nos 15 dias posteriores à publicação ou à declaração oficial dos resultados eleitorais” e que a expressão “declaração oficial”, se houvesse consenso, pudesse ser aprimorada em termos de redacção final” (sublinhado nosso).E a acta com a transcrição do debate continua: “Creio, aliás, que se pode dizer “publicação ou a proclamação oficial”, no sentido de constar uma expressão que pudesse ser, em sede de redacção final e com o acordo dos diferentes partidos, aprimorada, se fosse

caso disso. Este problema levanta-se porque a publicação dos resultados das eleições autárquicas leva muitos e muitos meses a ser feita... O Sr. José Magalhães(PS):Até agora isso nunca foi feito! O Sr. Octávio Teixeira (PCP):- Sim, refiro-me apenas àquele livro que sai passados um ou dois anos.”(DAR I Série nº 16-27/11/93-pags524 e seg.). Verifica-se que, face à letra da lei, resultante da reunião da Comissão parlamentar encarregue da redacção final deste diploma, o legislador terá querido afastar, expressamente, pelo menos em relação às eleições autárquicas, a data da publicação dos resultados como o início do prazo para a solicitação da subvenção, preferindo a data da “declaração oficial dos resultados eleitorais.” No entanto, não esclarece em que consiste a declaração oficial. A única operação eleitoral, que, a par da publicação em Diário da República, publicita os resultados oficiais das eleições, é a afixação do edital com a acta da assembleia de apuramento geral, (feita, como se sabe, a nível concelhio) e para essa afixação não existe uma data única, mas sim várias datas, dependendo da maior ou menor morosidade do funcionamento de cada uma das assembleias de apuramento geral.

No que diz respeito ao nº1 do artº20º e embora não se tenha verificado qualquer discussão durante os trabalhos preparatórios, o problema poderá ser equacionado em termos muitos semelhantes ao do nº 1 do artº 27º, já que se trata, sobretudo, como vimos, de um problema de segurança jurídica na aplicação do preceito. Melhor teria sido, parece-nos, se o legislador tivesse alargado os prazos e estabelecido como o início para a sua contagem um marco que não oferecesse qualquer margem para dúvidas, como, por exemplo, a data da realização do acto eleitoral. No entanto, essa solução apenas poderá ser defendida de jure constituendo, havendo que encontrar uma resposta face ao estatuído. Foi seguramente com base no princípio da segurança jurídica que a Comissão Nacional de Eleições avançou, na parte que era da sua competência, uma interpretação da expressão “data da proclamação oficial dos resultados”, constante do nº 1 do artº 20º, como sendo a data da publicação dos resultados no Diário da República (cfr. acta da CNE nº 89 de 11 de Janeiro de 1994).

Esta parece-nos ser a solução mais correcta, podendo-se acrescentar, para precisar ainda mais que, no caso da publicação ser feita em suplemento, como se verifica no caso das eleições autárquicas de Dezembro, se deverá ter em conta da efectiva distribuição do último suplemento da folha oficial que contenham aqueles resultados, conforme jurisprudência pacificamente aceite.

Assim sendo e tendo em conta que o suplemento com a publicação dos resultados das assembleias de freguesia ainda não foi distribuído à data em que as contas deram entrada na CNE, poder-se-ia defender que, não tendo ainda começado a decorrer o prazo para essa entrega, a apresentação das contas pela Coligação “Com Lisboa” seria extemporânea, não devendo por isso ser analisadas. Não nos parece, no entanto, ser essa a boa solução. Por um lado, o referido artigo fala em prazo máximo, o que indicia, desde logo, a possibilidade de antecipar o início do prazo, por outro, fazendo uso de um salutar princípio de economia processual, a administração, neste caso

eleitoral, deverá evitar, sempre que possível a repetição de actos processuais que tenham o mesmo conteúdo, ainda que praticados extemporaneamente, designadamente por antecipação.

Passando agora à questão deste parecer, falta determinar o momento a partir do qual as despesas eleitorais devem ser incluídos nas contas a apresentar pelas forças concorrentes às eleições perante a Comissão Nacional de Eleições.

No âmbito da anterior legislação sobre a matéria, considerava-se que a obrigatoriedade da apresentação de contas se verificava a partir da apresentação das candidaturas. Neste sentido o nº 1 do artº 62º e o artº 64º da lei eleitoral das autarquias locais que se transcrevem: “Artigo 62º (Contabilização das receitas) 1-Os partidos ou grupos de cidadãos eleitores proponentes deverão proceder à contabilização discriminada de todas as receitas e despesas efectuadas em relação a cada órgão autárquico com a apresentação de candidaturas e com a campanha eleitoral, com a indicação precisa da origem daquelas e do destino destas.”(sublinhado nosso). “Artigo 64º (Limite de despesas) Cada partido ou grupo de cidadãos eleitores proponentes não poderá gastar com as respectivas candidaturas e campanha eleitoral mais do que a importância global correspondente a 500\$00 por cada candidato da respectiva lista.”(sublinhado nosso).

Fazendo uma interpretação literal dos artigos 17º, 18º nº 1 e 20º nº 1 da Lei 72/93, que referem sempre e só a “despesas da campanha eleitoral”, e conjugando a contrario com o anterior regime legal, poderá defender-se, como fez a Coligação “Com Lisboa”, que o legislador pretendeu restringir o período de apresentação de despesas eleitorais.

Em abono possível desta tese, o próprio relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativo aos vários projectos de lei sobre o regime de financiamento dos partidos políticos que, enumerando as técnicas normalmente utilizadas para conter os gastos financeiros dos partidos, aponta a redução do período eleitoral como uma dessas técnicas: “Quanto à redução do período eleitoral, os estudos sobre campanhas eleitorais revelam que a redução temporal desta, implicando embora a reorganização das técnicas de projecção das candidaturas com sobrecarga de despesas nalgumas iniciativas, ocasiona reduções globais.”(DAR II Série-A nº 44-26/6/93-p.810.

Não nos parece, no entanto, ser essa a melhor interpretação dos referidos preceitos. De facto, o intérprete não deve cingir-se à letra da lei, devendo, outorgam, ter em conta a unidade de todo o texto normativo, bem como, e sobretudo, tomar em consideração o que lhe pareça ser a ratio legis do preceito, como nos ensinam os princípios gerais de interpretação do direito. É por isso que nos parece não haver motivo para uma interpretação diversa da que era seguida no anterior regime de prestação de contas eleitorais. O legislador, seja o da primitiva lei, ou o da que se encontra em vigor, não terá sido particularmente rigoroso na sua técnica legislativa, como se viu, anteriormente, noutra sede e de procurará demonstrar a este propósito.

Ao longo de todo o texto do diploma em vigor, voltamos a encontrar expressões que deverão ser equivalentes do ponto de vista jurídico: “despesas eleitorais” (artº 10º nº 4); “despesas da campanha eleitoral” (artigos 17º, 18º nº 1 e 24º nº 1); “contas de candidatura da campanha eleitoral” (sic, artº 19º nº 1); “contas das campanhas eleitorais” (artigos 19º nº 2 e 20º nº 1); “despesas com candidaturas e campanhas eleitorais” (artº 20º nº 1) e “contas eleitorais” (artº 25º nº 1) (sublinhado nosso). Esta diversidade de expressões para um mesmo conceito jurídico era exactamente o que se verificava na anterior legislação, embora em menor profusão. Para além dos já citados artigos 62º e 63º que referem “despesas de candidatura e campanha eleitoral”, podemos encontrar, no artigo que regulamenta o prazo de entrega e fiscalização da contabilidade eleitoral, a expressão “contas da campanha eleitoral” (artº 65º nº 1) ou simplesmente “contas” (artigo cit. nºs 3 e 4).

Parece-nos, assim, que neste particular o regime de fiscalização das contas eleitorais não sofreu qualquer alteração, devendo a apresentação de receitas e despesas verificar-se, pelo menos, e apenas por causa da letra da lei, desde o momento da apresentação das candidaturas, que é um marco do qual a candidatura ganha personalidade jurídica. Não há de resto qualquer justificação para se alterar esse entendimento e restringir as despesas eleitorais a submeter à fiscalização da Comissão Nacional de Eleições. Bem pelo contrário estando subjacente à aprovação desta nova lei uma maior transparência e rigor nos gastos eleitorais, a tendência deveria ser a de incluir todas as despesas eleitorais numa única conta, pois só assim é possível uma actuação eficaz na prevenção de eventuais irregularidades, muito mais difíceis de detectar se for deixado ao livre arbítrio das forças concorrentes qual a conta onde inscrevam as receitas e despesas eleitorais.

De jure constituendo, outras soluções se poderiam defender, na medida em que cada vez mais a promoção das candidaturas começa a ser feita muito antes da marcação da data das eleições, levando ao que alguns designam já de “campanha permanente”. E talvez para controlar essa “campanha permanente” haja legislações, como a belga, onde se consideram despesas de propaganda eleitoral “todas as despesas e encargos financeiros contraídos com as comunicações orais e escritas, sonoras e visuais destinadas a influenciar favoravelmente o resultado de um partido político e dos seus candidatos e emitidos nos 6 meses anteriores às eleições.” (Financiamento dos Partidos Políticos, DILP-Assembleia da República, Coleção Temas nº 10, 1993, pág. 10). Quando este estudo foi elaborado discutia-se no Parlamento belga o alargamento daquele prazo para 12 meses, não nos tendo sido possível apurar se entretanto essa alteração foi aprovada. A legislação francesa não vai tão longe, mas considera despesas eleitorais as realizadas nos três meses anteriores à data das eleições legislativas e, relativamente às eleições presidenciais, alarga esse prazo para seis meses.

No entanto, face à lei portuguesa vigente, as despesas realizadas anteriormente à entrega das candidaturas, não deverão ficar sem fiscalização, devendo obrigatoriamente constar do relatório de contas anual que os partidos têm de entregar no Tribunal

Constitucional, nos termos do artº 13º da Lei nº 72/93. É o que aponta muito claramente o atrás citado relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias da Assembleia da República, a págs 810 e seg.: “Quanto despesas eleitorais não se fazem muito antes do início oficial das campanhas? Esta questão é pertinente mas de qualquer modo pode ter uma resposta ao nível da distinção entre contabilidade eleitoral e contabilidade corrente do partido, que em alguns países tem regimes jurídicos diferentes, mesmo ao nível financeiro.”

Algumas considerações finais sobre a apreciação das contas pela Comissão Nacional de Eleições. No âmbito da anterior legislação, a Comissão limitava-se a uma apreciação da regularidade formal das contas que lhe eram submetidas e não da veracidade da origem e do destino que lhe eram atribuídos pelos partidos (cfr. Lei Eleitoral da Assembleia da República, Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, edição dos autores, Lisboa 1991, pág. 99). E fazia-o não só pela falta de meios mas e sobretudo porque sabia que os anteriores limites eram totalmente irrealistas e impossíveis de cumprir por qualquer força concorrente a um acto eleitoral. Isso mesmo foi sendo admitido pelos diversos partidos, tendo culminado na recusa assumida do Partido Socialista em fazer a apresentação das suas contas eleitorais. Não nos parece que o legislador quisesse, com a aprovação desta nova lei, que esta situação se mantivesse. É verdade que não foram dados novos meios humanos à CNE, chegando-se à situação um pouco caricata do legislador, ao contrário do que acontece para o Tribunal de Constitucional (cfr. artº 13º nº4) não prever o recurso a técnicos qualificados para análise das contas pela Comissão. Talvez porque seja a própria Assembleia da República a efectuar as requisições... Naturalmente que a ausência do preceito não impedirá o recurso a esses técnicos, parecendo-nos, antes, redundante a norma relativa ao Tribunal Constitucional, por desnecessária. Também não foram previstos novos instrumentos jurídicos que permitissem um controlo mais eficaz das despesas eleitorais, e que se podem encontrar no direito comparado. Apenas a título de exemplo, dada a escassez de tempo para a elaboração deste parecer que não nos permitiu uma pesquisa exaustiva do material disponível, podemos apontar o exemplo espanhol, que, considerando despesas eleitorais as efectuadas a partir de convocatória das eleições, faz uma enumeração taxativa das actividades que podem originar gastos de campanha. Todos os movimentos relativos a receitas ou quaisquer despesas devem ser feitos através de operações bancárias de uma conta espacial que os partidos são obrigados a abrir e a comunicar às Juntas Eleitorais (cujas competências correspondem, grosso modo, às da Comissão Nacional de Eleições), devendo estas, caso existam indícios de irregularidades, comunicá-las ao Ministério Público para que se proceda a averiguações. Os meios, ao dispor da Comissão Nacional de Eleições não sendo os ideais, não deverão levá-la a demitir-se de um papel tão importante como é o de contribuir para a transparência do financiamento das campanhas eleitorais e para o rigor das contas eleitorais, contribuindo assim para uma menor desigualdade de oportunidades entre as várias candidaturas. É a preocupação que também pode

ser lida no relatório do Conselho da Europa aprovado em Estrasburgo, que refere: “Os meios de propaganda modernos tem muitas vezes implicações financeiras desproporcionadas em relação às possibilidades dos partidos e particularmente dos pequenos partidos ou de partidos recentemente criados. Este facto acentua de maneira dramática as dificuldades próprias da competição eleitoral e pode abrir a via a tentações diversas” (tradução livre de *Financement des partis politiques: une pierre angulaire des democracies pluralistes*, Conseil de l’Europe, Strasbourg 1989, pág. 2. Não temos ilusões que, face à legislação em vigor e à praxis política em Portugal, a igualdade de oportunidades não poderá ser conseguido na totalidade. No entanto, todas as contribuições são um passo importante no bom caminho. Assim, em nosso entender, a CNE devia prestar a especial atenção aquilo a que, à falta de melhor, designaremos por “sinais exteriores de propaganda”, confrontando-os, de uma forma sistemática, com as facturas apresentadas nas contas. Naturalmente que, face aos meios disponíveis esta análise seria feita por amostragem e só seria aprofundada se se detectassem sinais de irregularidades. A investigação mais aprofundada deveria ser feita pelas autoridades competentes para essa investigação, a quem a Comissão, ao abrigo do artº 7º da sua Lei Orgânica (Lei nº 71/78 de 27 de Dezembro), deveria requerer a colaboração, participando-lhe qualquer indício de irregularidade que fosse detectada. Como melhor forma de atender e ter acesso a esses “sinais exteriores de propaganda” a Comissão deveria ainda designar delegados concelhios, conforme se encontra previsto na sua lei orgânica (artº 5º nº 2) e incumbi-los de apresentarem relatórios sobre a forma e os meios utilizados pelos partidos para a promoção das suas candidaturas, ao longo de todo o país. Também uma cuidada análise da documentação apresentada se torna imprescindível, já que da sua análise se podem retirar indícios de algumas irregularidades. Como exemplo do que afirmamos, poderá acontecer (e este exemplo não é uma mera hipótese académica) que determinada lista de candidatura apresente despesas relativas à distribuição de um jornal de campanha e não se encontrem quaisquer referências a despesas de impressão desse mesmo jornal.

Em conclusão, parece-nos que a nova lei do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais é uma lei cheia de boas intenções. Como concluía José Manuel Meirim, em estudo recentemente dado à estampa sobre este assunto “A Lei nº 72/93 de 30 de Novembro, parece compreender na sua essência, e em suma, duas direcções: - por um lado, trata-se de uma lei que surge para alargar (legitimando) as fontes de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais; - por outro lado, retoma as intenções de publicidade e transparência já existentes no passado e nunca realmente atendidas. O futuro dirá se a coberto da segunda não se quis apenas consagrar a primeira.” (O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais-Introdução e Notas, Editorial Notícias, Lisboa 1994, pág. 77) Cabe também à Comissão determinar esse futuro.

ASSUNTO: Regras legais a observar na apreciação das contas relativas à campanha eleitoral apresentadas pelas candidaturas à eleição da Assembleia da República de 1 de Outubro de 1995 - Lei n.º 72/93, 30 de Novembro

Eleição legislativa
Apreciação das contas
Regras

Sessão de 06.02.1996 - AR/95

Deliberação:

Foi aprovada a informação elaborada pelos serviços, contendo um conjunto de regras a observar na verificação das contas da campanha eleitoral para a eleição da Assembleia da República de 1 de Outubro de 1995. Essa informação deverá ser ainda completada com regras específicas sobre a forma de apresentação e classificação de receitas e despesas no relatório final da empresa adjudicatária.

Fundamentação:

1. Formas de financiamento

(art.ºs 15.º, n.ºs 2 e 3, e 27.º, n.ºs 1, 2, 3 e 7, da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

A campanha eleitoral *só* pode ser financiada por:

- a) *Subvenção estatal*, de valor equivalente a 2.500 salários mínimos mensais nacionais (hoje 130.000.000\$00), à qual têm direito os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares sujeitos a sufrágio e obtenham, no universo a que concorram, pelo menos 2% dos lugares, a solicitar ao Presidente da Assembleia da República dentro dos 15 dias posteriores à publicação do mapa oficial dos resultados eleitorais;
- b) *Contribuições de partidos políticos*, certificadas por documentos emitidos pelos órgãos competentes daqueles, com identificação daquele que as prestou;
- c) *Contribuições de pessoas singulares e colectivas*, com excepção das empresas públicas, sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso, associações profissionais, sindicais ou patronais, fundações e governos ou pessoas colectivas estrangeiras;
- d) *Produto de actividades de campanha eleitoral*, como, por exemplo, as verbas recebidas em resultado da venda de material de propaganda.

2. Receitas

(art.ºs 15.º, n.ºs 1 e 4, e 16.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

As receitas da campanha eleitoral - previstas nas alíneas b), c) e d) do ponto anterior - devem constar de *conta própria* e ser discriminadas com referência à *actividade* em causa.

As contribuições de *partidos políticos* não estão sujeitas a qualquer limite máximo, podendo o próprio partido em causa transferir importâncias das suas contas (bancárias ou outras) para a da candidatura.

As contribuições das *pessoas colectivas*, obrigatoriamente precedidas de deliberação escrita do órgão social competente e cuja origem deve ser indicada, não podem, no total, exceder um terço do limite legal das despesas de campanha (50 salários mínimos mensais nacionais* por cada candidato) e estão sujeitas a um limite de 100 salários mínimos mensais nacionais* (hoje 5.200.000\$00) por pessoa colectiva.

As contribuições das pessoas singulares não podem exceder 100 salários mínimos mensais nacionais* (hoje 5.200.000\$00) por pessoa e são obrigatoriamente tituladas por cheque quando o respectivo montante for superior a 15 salários mínimos mensais nacionais* (hoje 780.000\$00), mas podem constar de acto anónimo quando não ultrapassem este limite.

As receitas provenientes de *actividades de campanha eleitoral* não têm limite.

3. Despesas

(art.ºs 17.º e 18.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

As *despesas* são discriminadas por *categorias* e instruídas com o documento certificativo de cada acto de despesa de valor superior a cinco salários mínimos mensais nacionais* (hoje 260.000\$00), o que significa que só estão obrigadas a juntar documentos certificativos as candidaturas que tenham realizado despesas em montante que ultrapasse o referido valor.

O *limite máximo* de despesas é de 50 salários mínimos mensais nacionais* (2.600.000\$00) por cada candidato apresentado, havendo neste caso que determinar previamente o número de candidatos proposto por cada lista e multiplicá-lo por aquele valor.

4. Prestação das contas

(art.º 20.º, o.º 1, da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

As *contas* são apresentadas, no prazo máximo de *90 dias* a contar da data da proclamação oficial dos resultados, de forma discriminada, com clara diferenciação entre as receitas (por actividades) e as despesas (por categorias).

Tendo o mapa oficial dos resultados sido objecto de publicação no *Diário da República* de 24 de Outubro de 1995, o prazo para prestação de contas no presente processo eleitoral expirou em *22 de Janeiro de 1996*.

5. Apreciação das contas

(art.º 21.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

À Comissão Nacional de Eleições cabe apreciar, também no prazo de 90 dias, a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas, devendo notificar a candidatura em cujas contas detecte irregularidades para, no prazo de 15 dias, apresentar novas contas devidamente regularizadas.

Na *análise* das contas apresentadas pelos partidos, compulsando-se todos os documentos apresentados pelas candidaturas, deve, em suma, apurar-se o seguinte:

- a) Se todas as receitas foram obtidas pelas formas previstas nos pontos 1 e 2;
- b) Se dos documentos respeitantes às contribuições das pessoas colectivas não exceptcionadas pela lei consta a origem daquelas, bem como referência ou documento válido donde se infira que a decisão de conceder a contribuição foi precedida de deliberação eficaz do órgão social competente;
- c) Se as contribuições das pessoas colectivas não excedem, no total, um terço do limite legal das despesas de campanha (2.600.000\$00 por cada candidato) nem 100 salários mínimos mensais nacionais* hoje 5.200.000\$00) por pessoa colectiva;
- d) Se as contribuições das pessoas singulares não ultrapassam 100 salários mínimos mensais nacionais* (hoje 5.200.000\$00) por pessoa e se, quando de valor superior a 15 salários mínimos mensais nacionais* (hoje 780.000\$00), estão tituladas por cheque;
- e) Se as despesas certificadas pelos documentos apresentados foram feitas para e em função da campanha eleitoral ou com esta têm conexão, sendo de considerar, face ao silêncio da lei sobre as balizas temporais das despesas eleitorais, que são ilegais pelo menos as que foram contraídas depois de encerrado o período legal da campanha;
- f) Se as despesas eleitorais efectuadas não ultrapassam 50 salários mínimos mensais nacionais* (2.600.000\$00) por cada candidato apresentado;
- g) Se os documentos apresentados, sobretudo as facturas e os recibos, reúnem todos os requisitos legais para sua validade, designadamente os previstos na legislação fiscal.

6. Aplicação de sanções

(artºs 22.º a 26.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro)

Apreciadas as contas e elaborado o relatório com a indicação das irregularidades detectadas, a Comissão Nacional de Eleições tomará as deliberações adequadas, sendo certo que a aplicação das coimas decorrentes do incumprimento das regras atrás descritas compete ao seu Presidente.

O ordenado mínimo mensal aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem é actualmente de 52.000\$00.

Observações:

Publicação da apreciação das contas feita pela Comissão Nacional de Eleições:

- *Eleição autárquica de 12.12.1993: Diário da República, II Série, n.º 101, de 02.05.1995.*
 - *Eleição europeia de 12.06.1994: Diário da República, II Série, n.º 158, de 11.07.1995.*
 - *Eleição legislativa de 01.10.1995: Diário da República, II Série, n.º 140, de 19.06.1996.*
- Rectificação: Diário da República, II Série, n.º 177, de 01.08.1996.*

Da aplicabilidade da Lei nº 65/93, de 26 de Agosto à CNE

Começa-se por questionar se a regulamentação legal de acesso a documentos na posse da CNE é a inclusa na Lei nº65/93 (Lei de Acesso aos Documentos da Administração - LADA).

No artigo 3º da Lei nº 65/93 define-se o âmbito de aplicação da respectiva Lei. Aí se determina que os documentos regulados por essa Lei são os que *“têm origem ou são detidos por órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, órgãos dos institutos públicos e das associações públicas e órgãos das antarquias locais, suas associações e federações e outras entidades no exercício de poderes de autoridade, nos termos da lei.”*

A CNE tem competências para *“apreciar a regularidade das receitas e despesas eleitorais”* (artº5º, nº1, al. h) Lei nº71/78, de 27 de Dezembro - LCNE)

Esta apreciação consiste numa tarefa administrativa de fiscalização das contas da campanha eleitoral. Não cabe, portanto, na função jurisdicional do Estado - a CNE aprecia, não julga (e por isso está sujeita a eventual fiscalização posterior dos Tribunais) - nem na função política do Estado - não há aqui uma definição dos interesses da comunidade política, mas uma actividade de mero cumprimento da lei, ou melhor, execução de um princípio legal.

Assim, porque a CNE é indiscutivelmente um órgão do Estado, embora não dependente do Governo, mas com uma autonomia própria que é característica aos órgãos independentes da Administração Pública, e exerce, no âmbito das contas de campanha eleitoral, uma função administrativa, os documentos que detém subsumem-se ao artigo 3º da LADA

É, em conclusão, aplicável à CNE a Lei nº65/93.

Da natureza dos documentos que integram as contas das campanhas eleitorais

Questiona-se agora se os documentos que integram as contas das campanhas eleitorais, que cabe à CNE apreciar, são documentos administrativos ou documentos nominativos.

Nos termos do artigo 4º da LADA são documentos administrativos *“quaisquer suportes de informação gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública, designadamente processos, relatórios, estudos, pareceres, actas, autos, circulares, ofícios-circulares, ordens de serviço, despachos normativos internos, instruções e orientações de interpretação legal ou enquadramento da actividade ou outros elementos de informação”*.

E são documentos nominativos *“quaisquer suportes de informações que contenham (...) informações sobre pessoa singular, identificada ou identificável, que contenham apreciações, juízos de valor ou que sejam abrangidas pela reserva da intimidade da vida privada.”* (artigo 4º, nº1, als. b) e c) da LADA)

A reserva da intimidade da vida privada (Artigo 80º do Código Civil) consiste numa *“tutela ao resguardo da vida privada, pretende-se defender, contra quaisquer violações, a paz, o resguardo, a tranquilidade duma esfera íntima da vida; não se trata da tutela da honra, mas do direito de estar só”* (Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª edição, pag.209, cfr. artº 26º, nº1 CRP)

Num processo de contas de campanha eleitoral encontramos vários tipos de documentos: comprovativos de despesas com empresas ou pessoas singulares, documentos referentes a contribuições de partidos políticos, pessoas singulares e colectivas, e documentos contabilísticos das contas da candidatura.

Os documentos contabilísticos referidos não incluem dados pessoais, e o seu conteúdo é, após tratamento pela CNE, objecto de publicação no Diário da República.

Não parece, portanto, que sejam documentos nominativos, mas antes pertençam à categoria dos documentos administrativos.

Os documentos comprovativos de despesas da campanha eleitoral, não representam também qualquer juízo crítico ou de valor, nem é possível considerá-los abrangidos no âmbito de reserva da intimidade da vida privada. Isto porquanto as despesas são a contraprestação de uma actividade de comércio ou prestação de serviços, que não cai, evidentemente, no conceito de vida privada, mas antes no de vida profissional.

Não serão, também estes, documentos nominativos, mas sim documentos administrativos.

Finalmente, temos os documentos referentes a contribuições de partidos políticos, pessoas singulares e colectivas.

Os documentos relativos às contribuições de partidos políticos e de pessoas colectivas não contém dados pessoais, pois, pela definição do artigo 4º, nº1, al. c), estes são os que contém informações sobre pessoas singulares. Aliás, não se pode esquecer que um dos princípios pelo qual um partido político deve reger o seu funcionamento e organização é o princípio da transparência (Artigo 51º, nº1 CRP) - logo deve estar disponível o acesso aos elementos referentes à actividade contributiva de candidaturas. E no que toca às pessoas colectivas que façam donativos aos partidos políticos, elas constam, desde 1993, de lista discriminada que é entregue no Tribunal Constitucional, quando anualmente fiscaliza as contas partidárias, e posteriormente publicada em Diário da República. (cfr. Lei nº 72/93)

Portanto, não são documentos nominativos mas cabem no conceito de documentos administrativos, para efeitos de aplicação da LADA.

Os documentos referentes às contribuições das pessoas singulares suscitam maiores dúvidas, não sendo a sua natureza de clara e fácil percepção. É preciso então averiguar se um donativo feito a uma candidatura se encontra no âmbito da reserva da intimidade da vida privada.

Determina a Constituição que “*a informática (e outros ficheiros manuais) não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica, salvo mediante consentimento expreso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis*”. (Artº35º, nº3 e 7 CRP)

Este artigo não pode ser interpretado como uma regra específica da informática, mas antes, tem de ser considerado numa visão mais alargada, como indício de um princípio constitucional, apenas a florado na questão informática. Ora, a regra que

agora interpretamos é uma concretização do princípio da reserva da intimidade da vida privada. E diz ao intérprete atento que cabem dentro da vida privada de cada cidadão as convicções filosóficas ou políticas, a filiação partidária ou sindical, a fé religiosa, etc., que no entanto, se podem tornar públicas mediante o consentimento do respectivo titular.

Se temos que a filiação partidária, que tem um carácter tendencialmente permanente e pode envolver contribuições de *indústria*, tem um carácter privado, vimo-nos obrigados a aceitar como da esfera privada uma contribuição monetária esporádica, que tem íntima ligação à convicção política. Afirmar o contrário seria considerar que um cidadão pode ter uma convicção política - e esta é privada -, mas ao actuar segundo essa convicção já está no âmbito da vida pública. Era deixar entrar pela janela o que se tinha impedido de entrar pela porta.

Neste sentido, as contribuições das pessoas singulares para as campanhas eleitorais encontram-se no domínio da reserva da intimidade da vida privada. E portanto os documentos a elas referentes são documentos nominativos.

E nem se alegue o contrário com fundamento na apreciação desses donativos pelos órgãos de fiscalização que a lei prevê para o caso (CNE, nas contas de campanha; Tribunal Constitucional, nas contas anuais partidárias), pois aqueles órgãos estão sujeitos ao sigilo sobre essa matéria (não podendo fazer comunicações para os órgãos de comunicação social de quem fez donativos a que candidatura, por exemplo) e a publicação a que estão obrigados é realizada de forma que não resultam identificáveis os doadores.

Das excepções ao regime da LADA

A própria LADA afasta da sua aplicação certos documentos.

São eles:

- notas pessoais, esboços, apontamentos e outros registos de natureza semelhante; (al. a), n.º 2, art.º 4.º)
- documentos cuja elaboração não releve da actividade administrativa, designadamente referentes à reunião do Conselho de Ministros e de secretários de Estado, bem como à sua preparação (al. b), n.º 2, art.º 4.º);
- documentos que contenham informações cujo conhecimento seja avaliado como podendo pôr em risco ou causar dano à segurança interna e externa do Estado, antes da sua desclassificação (art.º 5.º);
- documentos referentes a matérias em segredo de justiça (art.º 6.º);
- documentos notariais e registrais, de identificação civil e criminal (art.º 7.º, n.º 7);
- documentos referentes a dados pessoais com tratamento automatizado (art.º 7.º, n.º 7);
- documentos depositados em arquivos históricos (art.º 7.º, n.º 7).

Os documentos que são objecto do presente parecer não se incluem em nenhum destes *itens*, portanto, parece não estarmos perante qualquer excepção à LADA.

Do acesso aos documentos administrativos e nominativos

O processo legal de acesso, por qualquer pessoa, aos documentos administrativos é o seguinte:

1) Solicitação por escrito, por meio de requerimento, no qual constarão os elementos essenciais à identificação do interessado, incluindo nome, morada e assinatura. (artº13º)

2) No prazo de 10 dias deve a entidade a quem foi dirigido o pedido:

- comunicar o local e modo para se efectivar o acesso,
- indicar as razões da recusa, total ou parcial, do acesso ao documento,
- informar que não possui o documento,
- enviar ao requerente cópia do pedido de esclarecimento, feito pela entidade a quem foi dirigido o pedido, da possibilidade de acesso efectuado à CADA (esta deverá decidir em 20 dias).

3) No caso de ser possível o acesso, o requerente pode:

- consultar gratuitamente nos serviços que detêm o documento,
- reproduzir, a sua expensas, o documento por fotocópia ou qualquer outro meio,
- receber certidão do documento passada pelos serviços que o detêm.

4) No caso de recusa de acesso, pode o interessado apresentar reclamação junto da CADA.

Os documentos nominativos têm o acesso reservado à pessoa a quem os dados digam respeito, bem como a terceiros com interesse directo e pessoal, com parecer aprovado pela CADA. (artº7º e 8º, nº3)

A estes documentos nominativos podem ainda ter acesso terceiros com autorização escrita da pessoa a quem os dados se refiram, ou quando a comunicação tenha em vista salvaguardar o interesse legítimo da pessoa a que respeitem os dados pessoais, esta se encontre impossibilitada de conceder autorização, e tenha sido obtido parecer da CADA. (artº8º, nº4)

“Podem ainda ser comunicados a terceiros os documentos que contenham dados pessoais quando, pela sua natureza, seja possível aos serviços expurgá-los desses dados sem terem de reconstruir os documentos e sem perigo de fácil identificação.” (artº8º, nº5)

Em conclusão:

- À Comissão Nacional de Eleições parece ser aplicável o princípio da transparência na vertente de acesso aos documentos administrativos originários da Comissão ou que ela detenha, em virtude das suas competências.

- É-lhe, assim, aplicável a Lei nº 65/93, de 26 de Agosto.

- Quanto aos documentos que instruem os processos de apreciação de contas das campanhas eleitorais temos de distinguir três tipos de documentos:

- a) documentos meramente contabilísticos,
- b) documentos comprovativos de despesas da campanha,
- c) documentos referentes a contribuições para a campanha.

CAPÍTULO IX
ASSUNTOS VÁRIOS

I. Recenseamento

ASSUNTO: Pedido de parecer da Dra. Isabel Aguiar Branco, Advogada

Recenseamento eleitoral
Residência habitual
Residência necessária

Sessão de 14.05.1996

Deliberação:

Foi deliberado emitir um parecer em abstracto sobre a matéria, dele dando conhecimento aos reclamantes e à respectiva comissão recenseadora.

Mais foi decidido remeter o processo ao STAPE para os devidos efeitos, tendo ficado assente que doravante, face a idênticas queixas, se ouvissem previamente as comissões recenseadoras.

Fundamentação:

Veio a Sra Dra Isabel Aguiar Branco, Advogada, colocar à Comissão Nacional de Eleições a questão de saber se o destacamento no âmbito da actividade profissional era razão bastante para afastar a noção de residência habitual da freguesia onde o cidadão eleitor detenha laços familiares, posse de propriedades e residência, e consequentemente fundamento legal para eliminação dos cadernos eleitorais, cumpre informar:

Competindo à Comissão Nacional de Eleições assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais, nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 5º da Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, cumpre informar:

De acordo com o artº 10º da Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei nº 69/78, de 3 de Novembro) “Os cidadãos são inscritos no local de funcionamento da entidade recenseadora da unidade geográfica da sua residência habitual”, podendo nos termos da mesma lei (cfr. artºs 26º nº 3 e 31,c) na redacção dada pela Lei nº 81/88 de 20 de Julho) não só a sua inscrição pode ser promovida oficiosamente pela comissão recenseadora da nova residência como também a sua eliminação pode ser efectuada pela comissão recenseadora da área geográfica da residência anterior.

Esclareça-se, pois, que os cidadãos podem ser eliminados de um caderno eleitoral e inscritos noutro sem a sua intervenção, visto que essa competência foi atribuída às comissões recenseadoras através da Lei nº 81/88. Todavia, deste facto tem que ser dado conhecimento ao eleitor para que este possa exercer o seu direito de reclamação previsto nos artºs 34º, 35º e 36º da Lei do Recenseamento.

Posto isto, importa agora analisar a questão de saber se a comissão recenseadora ao proceder à eliminação dos referidos cidadãos seguiu critérios objectivos que justificassem a adopção de tal medida, devendo aferir-se se o facto do cônjuge marido estar destacado por força da sua actividade profissional (membro da GNR), destacamentos que conforme é alegado são frequentes, afasta a qualidade de residência permanente da freguesia onde detém casa própria, terrenos agrícolas, laços familiares e residência desde que não se encontre destacado.

É certo que para efeitos de exclusão de aplicação da alínea i) do artº 1093º do C.C., o legislador, referindo-se ao arrendatário que se ausenta em cumprimento de deveres militares ou exercício de outras funções públicas ou de serviço particular por conta de outrem, basta que a ausência não ultrapasse o prazo de 2 anos ou que seja resultante de comissão de serviço por tempo determinado.

Igualmente certo é que a razão de ser de um limite à ausência - 2 anos ou por tempo determinado - visa a protecção de um outro direito juridicamente tutelado que é o direito do proprietário não ter que se sujeitar a um contrato *ad eternum* numa situação em que a habitação não é de facto usada.

No caso do recenseamento eleitoral, a preocupação do legislador em dotar as comissões de recenseamento de competência para proceder à eliminação de cidadãos eleitores dos respectivos cadernos visa o cumprimento do princípio da actualidade do recenseamento previsto no artº 3º da Lei do Recenseamento, isto é, que o recenseamento deve corresponder, com actualidade, ao universo eleitoral.

Parece que nas circunstâncias em que os cidadãos por motivos profissionais estão em constante deslocação continuando por isso mesmo a manter laços com a residência originária, os locais onde sucessivamente o cidadão é colocado deverão antes ser considerados como residência ocasional definida como local onde a pessoa vive com alguma permanência, mas temporária ou acidentalmente, (cfr. Mota Pinto, Teoria Geral do Direito, 3ª-258 in Dicionário de Conceitos e Princípios Jurídicos, J. Melo Franco e H. Antunes Martins).

Isto porque do exposto parece poder concluir-se que o cidadão em causa, ao longo da sua vida profissional, já esteve por diversas vezes deslocado, o que leva a crer que tais períodos de residência embora estáveis são, por força da própria noção de destacamento, temporários, o que para efeitos de participação nos actos eleitorais pode ter o efeito perverso de a uma permanente mudança de recenseamento corresponder um crescente desinteresse na participação da votação pela simples razão de, quando tiver lugar novo acto eleitoral, o cidadão já não se encontrar no mesmo local nem ter tempo útil para transferir o seu recenseamento.

Acresce que o Tribunal Constitucional no seu Acórdão nº 136/90, em sede de apreciação da inconstitucionalidade de uma norma do então estatuto provisório da Madeira, refere que “A residência habitual não se confunde, nem com a residência permanente, a qual releva, por exemplo, em matéria de arrendamento..., nem com a residência ocasional, nem ainda com o paradeiro...O próprio Código Civil admite

Fundamentação:

1. Nos termos do artigo 11º da Lei nº 69/78, de 3 de Novembro, o recenseamento é organizado por comissões recenseadoras constituídas, no território nacional, ao nível da freguesia, sendo cada uma delas composta pela respectiva junta de freguesia, cujo presidente é simultaneamente presidente da referida comissão, e por um delegado de cada um dos partidos com assento na Assembleia da República, desde que indicados “*até dez dias antes do início do período de recenseamento*”.

O Presidente do PS/Madeira vem submeter à consideração da Comissão Nacional de Eleições (CNE) a situação originada pela não aceitação por parte dos presidentes das comissões recenseadoras (e das respectivas juntas de freguesia) da Região Autónoma da Madeira dos nomes indicados pelo PS para o efeito, com o fundamento na recepção fora do prazo das cartas remetidas, sob registo, pela estrutura regional daquele partido.

2. Por força do nº 3 do citado preceito, conjugado com o nº 1 do artigo 18º do mencionado diploma legal, o termo do prazo de 10 dias (seguidos) anteriores ao “*início do período de recenseamento*” (apesar da diferente terminologia utilizada nesta sede, pretende o legislador referir-se, sem dúvida, ao período de inscrição e actualização previsto nos artigos 18º e 19º, começando no dia 2 de Maio de cada ano e terminando no último dia do mesmo mês) coincide com o dia 22 de Abril (devendo considerar-se esta data incluída no prazo). Como consta dos documentos juntos, sobretudo das fotocópias dos talões de registo, as cartas com a indicação dos delegados do PS foram remetidas precisamente no dia 22 de Abril, último dia do prazo.

Baseando-se certamente no entendimento de que o que importa considerar é a data que consta do carimbo dos correios como a do envio e registo das cartas, sustenta o PS que a recusa em aceitar as nomeações de delegados carece de fundamento, em virtude de os ofícios, apesar de recebidos depois de 22 de Abril, terem sido endereçados ainda dentro do prazo. Entenderam, pelo contrário, os presidentes das comissões recenseadoras que, tendo os ofícios em causa sido recebidos fora do prazo, não podem os delegados indicados fazer parte das comissões recenseadoras. Apesar de as respostas da quase totalidade daquelas entidades apenas referirem que a carta deu entrada nos serviços “*tardiamente*” ou “*fora do prazo legal*” e não esclarecerem em que data concreta isso ocorreu, presumir-se-á que foram efectivamente recebidas depois do dia 22 de Abril, já que não é normal uma carta ser expedida e recebida no mesmo dia.

A questão controvertida consiste, pois, em saber de que forma concebeu o legislador, no nº 3 do artigo 11º da Lei nº 69/78, a comunicação pelos partidos dos delegados nomeados “*até dez dias antes do início*” do período destinado à inscrição e actualização do recenseamento.

A letra da lei, aliada à sua *ratio*, não suscita dúvidas no sentido de que os delegados foram efectivamente indicados fora do prazo, não sendo de aceitar a posição do

partido político reclamante sobre o assunto. Quando se diz que os partidos “*comunicam*” os nomes dos seus delegados “*até dez dias antes*”, deve entender-se que o devem fazer de modo a que os presidentes das comissões recenseadoras deles tomem conhecimento dentro do referido prazo. Trata-se de uma declaração receptícia que só se torna eficaz quando chega ao poder do destinatário ou dele é conhecida e que pode ser efectuada por qualquer forma, seja pessoal e directamente, seja através de qualquer meio expedito de transmissão de mensagens, como o telegrama, o telex, o telefax e o telefone, seja, finalmente, por via postal. No preceito em análise, “comunicar” tem o seu significado comum de “participar”, “transmitir”, “informar”, “avisar”, “indicar”. Será porventura aconselhável prestar a informação por escrito, como forma de garantir a existência de meio de prova dificilmente refutável, mas, pela redacção da norma *sub judice*, importa é que os elementos cheguem ao conhecimento efectivo do destinatário (presidente da comissão recenseadora) até ao décimo dia anterior, inclusive, ao do início do período de inscrição e actualização do recenseamento. Se por ele forem conhecidas para lá dos referidos dez dias, entende-se que a indicação foi feita fora do prazo, presumindo a lei que o partido prescindiu do delegado na comissão recenseadora.

Em suma: o que interessa é transmitir, seja de que modo for, o nome do delegado ao presidente da respectiva comissão recenseadora, desde que tal informação seja impreterivelmente conhecida por este dentro do prazo legal.

Se o legislador tivesse querido solução diferente, teria construído norma especial, à semelhança do que sucede nalguns diplomas legais em vigor, estatuinto que, no caso de a comunicação ser feita através do correio, se deve atender, para o efeito de determinar a sua extemporaneidade ou não, à data do envio da carta e não à da sua recepção. Não o fez precisamente por o considerar um prazo peremptório e improrrogável dentro do qual os presidentes das comissões recenseadoras têm obrigatoriamente de tomar conhecimento dos nomes dos delegados dos partidos, sob pena de, prolongando-se no tempo a possibilidade dessa nomeação, se iniciar a actualização do recenseamento sem que a composição das comissões esteja completa. Embora pouco provável, é pelo menos imaginável, em particular no caso de ocorrência de greves nos serviços dos correios, a hipótese de uma carta ser expedida, sob registo, no último dia do prazo e chegar ao conhecimento das comissões recenseadoras onze dias ou mais depois, quando, por isso, já está em curso o período de actualização do recenseamento.

3. De resto, a solução ora preconizada é perfeitamente consentânea com o espírito subjacente às normas legais que regem o processo eleitoral *lato sensu* (compreendendo não só as operações estritamente eleitorais como também os actos preparatórios e organizativos, designadamente os de recenseamento, anteriores ao início do processo e os posteriores dele consequentes): o de que o desenvolvimento e encadeamento das várias fases em que se desdobra o *iter* eleitoral não se compadece com prazos longos e exige, pelo contrário, prazos curtos e peremptórios, sob pena de se

frustrar o objectivo do processo traduzido na eleição, na data marcada, dos candidatos submetidos ao sufrágio. Só com prazos fechados, curtos e improrrogáveis é possível que o processo decorra, da marcação da eleição à proclamação oficial dos resultados definitivos, sem interrupções nem hiatos, evitando-se que comece a desenrolar-se uma fase quando a anterior ainda não esteja, em virtude de uma eventual (e indesejável) prorrogabilidade ou maleabilidade de prazos, totalmente encerrada, caso em que poderia ocorrer uma impensável sobreposição de fases.

4. É curiosa a tese defendida por alguns dos presidentes de juntas de freguesia instados pela CNE a pronunciar-se sobre o fundamento da recusa de aceitação dos delegados indicados pelo PS, segundo a qual o prazo previsto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 69/78 se reporta a dias úteis, por aplicação do n.º 1 do artigo 72.º do Código do Procedimento Administrativo, caso em que tal prazo já há muito teria decorrido.

Entendo, porém, que neste concreto aspecto não é possível transpor a solução do Código do Procedimento Administrativo para os processos eleitoral e de recenseamento, tendo em consideração sobretudo a natureza específica, não meramente administrativa, destes processos que os separa dos normais procedimentos gratuitos, designadamente pelas razões apontadas no ponto anterior da presente informação. Trata-se, pois, de prazos seguidos cuja contagem não se suspende nos sábados, domingos e feriados.

5. Dir-se-á, para terminar, que, prejudicada embora, pelos motivos expostos, a intervenção dos delegados do PS como membros das comissões recenseadoras, não estão estas impedidas de aceitar a colaboração dos elementos indicados pelo dito partido nos termos e ao abrigo do disposto no artigo 12.º da aludida Lei n.º 69/78.

Entendo até que no caso vertente as comissões recenseadoras têm a obrigação, se não jurídica, pelo menos ética, de chamar, como colaboradores, tais elementos, tanto mais que é perfeitamente defensável, do ponto de vista jurídico, que, precludida a faculdade de nomeação de delegados para comporem a comissão recenseadora, a comunicação feita pelo PS se terá “convolado” na indicação prevista no n.º 2 do mesmo preceito, manifestamente concretizada no prazo legal (“*até cinco dias antes do início do período do recenseamento*”).

Declaração de voto:

Sr. Dr. Orlando Vilela:

Não obstante afigurar-se correcto o ponto de vista dos presidentes das CRs (e das respectivas juntas de freguesia) da R. A. da Madeira, estima esta Comissão que, no caso em apreço - e para além do incumprimento do prazo legal, por parte do PS/Madeira, para a comunicação dos seus delegados às CRs - haveria que ter sido levado em consideração, à luz de um espírito de são e harmonioso convívio democrático, o interesse comum relativo à garantia de isenção no processo de recenseamento, numa circunstância em que a tardia comunicação não teria afectado o início dos trabalhos no dia 2 de Maio.

b) Dado que *“tudo indica”* que irão permanecer na Freguesia de Pópulo *“por vários e longos períodos e, possivelmente, até aí estabelecer a sua residência habitual”*, decidiram proceder à transferência do recenseamento para aquela freguesia (sublinhado nosso).

c) Com esse fim, pelas 11.00 horas, do dia 25 de Maio de 1997, dirigiram-se à Junta de Freguesia de Pópulo. *“No trajecto foram informados por populares”* que a Presidente daquele órgão se encontrava ausente.

d) Embora tenham permanecido até dia 30 de Maio, em Pópulo, nunca conseguiram contactar com a Senhora Presidente da Junta.

Face ao exposto o queixoso considera que foi privado do direito de se recensear e de exercer o seu direito cívico, na medida em que não lhe *“é possível exercer o seu direito de voto na Freguesia do Pinhal”*.

Conclui solicitando à Comissão Nacional de Eleições que:

a) *“Seja levado a efeito o recenseamento meu e de minha esposa, na freguesia de Pópulo, de acordo com a lei vigente;*

b) *Nos seja atribuída uma indemnização de 100.000,00€ (cem mil euros) pela Junta de Freguesia de Pópulo,*

c) *Nos seja atribuída pela Junta de Freguesia de Pópulo, uma indemnização no valor de 2.000.000,00€ (dois milhões de euros) por considerarmos que o nosso crédito e bom nome foi prejudicado”*.

2. Na sequência da queixa supra referenciada, foi solicitado pela Comissão Nacional de Eleições à Senhora Presidente da Junta de Freguesia de Pópulo que se pronunciasse, querendo, sobre o que tivesse por conveniente. Respondeu a mesma nos seguintes termos:

a) A Junta de Freguesia de Pópulo *“só funciona (...) ao Domingo de manhã para atendimento ao público”, “pelo que foi colocado (...) um Edital nesse sentido”*(cuja cópia anexou).

b) O queixoso não se chegou a deslocar à Junta de Freguesia para proceder ao recenseamento, face ao que, não pode afirmar que a Senhora Presidente se encontrava ausente daquele local no dia 25 de Maio de 1997. Na verdade, *“se o participante se deslocasse à Junta poderia avistar a Sra. referida, que lá se encontrava além disso mesmo que circunstancialmente a mesma Sra. estivesse ausente, o que não é verdade, repete-se isso não era impedimento para o recenseamento”*.

c) Termina afirmando que, tendo o *“participante e esposa residência habitual em Pinhal Novo, não podia a Comissão Recenseadora de Pópulo recenseá-los”*.

II

Face ao exposto podemos verificar que são colocadas à Comissão Nacional de Eleições três questões distintas:

1. Horário de funcionamento da Junta de Freguesia de Pópulo e, conseqüentemente, do atendimento da Presidente da Comissão Recenseadora para fins de recenseamento eleitoral;

2. Deslocação do queixoso e de sua mulher à Junta de Freguesia de Pópulo com o fim de se recensearem e, ausência da Senhora Presidente da Comissão Recenseadora;

3. E, não aceitação do recenseamento do queixoso e de sua mulher pela Presidente da Comissão Recenseadora de Pópulo.

Competindo à Comissão Nacional de Eleições assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, cumpre informar:

1. Nos termos do n.º 1 alínea p) do art.º 27.º da Lei n.º 100/84, de 29 de Março, alterada pela Lei n.º 25/85, de 12 de Agosto compete à junta de freguesia fixar o seu horário de funcionamento.

Por outro lado, e tendo em consideração o disposto no n.º 1 do art. 16.º e do n.º 5 do art. 11.º da Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro o *“recenseamento é elaborado pelas comissões recenseadoras durante o período normal de funcionamento”* das juntas de freguesia. Segundo o n.º 2 do art. 16.º do mesmo diploma *“as comissões recenseadoras anunciam através de editais a afixar nos lugares de estilo (...) os locais e períodos de funcionamento do recenseamento”*.

A Junta de Freguesia de Pópulo, respeitando os requisitos legais supra referenciados e as necessidades da população, encontra-se aberta para atendimento ao público ao domingo de manhã. Assim sendo e, não se verificando necessidade de se proceder a um alargamento ou modificação do horário de funcionamento da mesma, por se encontrar a decorrer o recenseamento eleitoral, parece ser correcta a decisão de manter o seu período de atendimento habitual.

Para além disso, o edital referente ao recenseamento eleitoral, contendo o local e horário de funcionamento da Junta de Freguesia de Pópulo foi afixado em local habitual tendo sido dada a devida publicidade (vd. documento junto ao processo).

O horário de funcionamento da Comissão Recenseadora de Pópulo parece assim cumprir todos os requisitos legais.

2. Relativamente à segunda questão levantada - ausência da Senhora Presidente da Comissão Recenseadora da Junta de Freguesia em horário de atendimento ao público - podemos verificar, através de consulta da carta enviada pelo próprio requerente, que este não se chegou efectivamente a deslocar àquele local porque *“populares”* lhe disseram que aquela Senhora se tinha ausentado.

Este facto não foi constatado pelo requerente - a quem cabe o ónus da prova - nem provado por intermédio de qualquer documento ou prova - tendo sido refutado pela Senhora Presidente da Comissão Recenseadora (vd. ponto I - 2 - b).

Porém, dado que se colocam dúvidas quanto a esta questão parece ser de averiguar a veracidade dos factos, remetendo-se o processo às entidades competentes para análise de eventuais questões de matéria disciplinar ou de natureza penal (n.º 1 al. c) do art. 336.º do Código Penal).

3. Por fim e, em relação à terceira questão colocada, segundo o art. 10.º da Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro) *“os cidadãos são inscritos no local de funcionamento da entidade recenseadora da unidade geográfica da sua residência habitual”*.

ASSUNTO: Pedido de esclarecimento do Sr. Governador Civil de Vila Real relativo a irregularidades verificadas na actualização do recenseamento

Recenseamento eleitoral
Recusa de inscrição
Exposição de cadernos

Sessão de 24.03.1998

Deliberação:

A Comissão entendeu não possuir elementos suficientes para tomar os devidos procedimentos.

No entanto, como a recusa de inscrição no recenseamento integra um crime público (art. 336º do Código Penal) cuja declaração e sanção são efectivadas através dos tribunais, mais foi deliberado chamar a atenção dos interessados de que poderiam apresentar queixa junto do competente Ministério Público.

Fundamentação:

O Sr. Governador Civil de Vila Real dirigiu à Comissão Nacional de Eleições pedido de parecer sobre factos ocorridos na freguesia de Vila Verde, concelho de Alijó, perguntando especificamente, se deverá ser ou não aberto inquérito de averiguações mais detalhado.

O processo que corre no Governo Civil de Vila Real teve origem num abaixo assinado de um grupo de cidadãos, encabeçado por Domingos Aurélio Henriques, em que se alegava que

1) a Senhora Presidente da Junta de Freguesia de Vila Real recusou o recenseamento de jovens, num total de 30

2) a Senhora Presidente da Junta de Freguesia de Vila Real não afixou as listas de recenseamento durante o prazo legal (1 de Junho a 10 de Junho de 1997)

3) a Senhora Presidente da Junta de Freguesia de Vila Real não afixou editais informativos do recenseamento extraordinário para os jovens que fizessem 18 anos até 14 de Dezembro.

- o que gerou grande descontentamento nas populações de Vila Real.

Em declarações junto do Governo Civil, a Senhora Presidente de Junta afirmou que

1) não eram verdadeiras as acusações, tendo os editais sido afixados e os cadernos de recenseamento estado à disposição para consulta na sede da Junta.

2) houve 6 inscrições no período extraordinário de recenseamento.

3) alguns dos subscritores estavam no estrangeiro durante o período de recenseamento extraordinário (o que levou alguns pais a solicitar atestados de ausência para efeitos de serviço militar) o que impossibilitou a respectiva inscrição. A assinatura do

abaixo-assinado foi possível porque na altura do Natal, alguns cidadãos regressaram a Portugal.

É importante salientar que o presente litígio, embora por factos diferentes, já foi objecto de deliberação da Comissão Nacional de Eleições.

Nessa altura veio o Sr. Domingos Aurélio Henriques alegar que tinham sido recenseados 3 cidadãos depois do prazo legal de recenseamento.

Face às explicações da Sra. Presidente e aos elementos por si enviados (cópias dos cadernos de recenseamento e boletins de inscrição) foi decidido arquivar o processo.

Análise dos factos:

No presente processo, os abaixo-assinados imputam à Sra. Presidente a prática de um crime eleitoral. No Código Penal encontramos:

Artigo 336º

(Falsificação do recenseamento eleitoral)

1. Quem:

a) Provocar a sua inscrição no recenseamento eleitoral fornecendo elementos falsos;

b) Inscrever outra pessoa no recenseamento eleitoral sabendo que ela não tem o direito de aí se inscrever;

c) Impedir a inscrição de outra pessoa que sabe ter direito a inscrever; ou

d) Por qualquer outro modo falsificar o recenseamento eleitoral;

é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias.

2. Quem, como membro de comissão de recenseamento, com intuito fraudulento, não proceder à elaboração ou à correcção dos cadernos eleitorais é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

3. A tentativa é punível.

Ora, os factos descritos na petição dos cidadãos de Vila Verde parece integrarem a alínea c) do n.º 1, deste artigo 336º.

Houve inscrição de eleitores durante o período extraordinário de recenseamento, como provam os cadernos enviados pela Sra. Presidente. O que demonstra que houve conhecimento dos termos da lei naquela localidade. Porém, tal não afasta, por si só, a possibilidade de alguns eleitores se terem dirigido à Junta e ter sido recusada a sua inscrição. Não está ainda implantado no processualismo das comissões recenseadoras proceder às recusas de inscrição por escrito, o que dificulta a prova em situações de litígio, como a presente.

Após o período de inscrição, e durante o período de exposição, os eleitores podem reclamar contra os erros, omissões e inscrições indevidas nos cadernos de recenseamento (art.º 34º, 35º e 36º Lei 69/78, de 3.11). Da esmiuçada investigação do Governo Civil concluiu-se que na altura própria não houve reacção contra as eventuais recusas. Tal reacção só veio a acontecer no dia seguinte ao dia da eleição. O que é demonstrativo duma inércia dos cidadãos alegadamente prejudicados pela Sra. Presidente, o que não deixa de viabilizar a hipótese de aceitação psicológica daquela atitude.

Deliberação:

Tomou-se conhecimento da informação elaborada pelo Gabinete Jurídico.

Fundamentação:

O Sr. Dr. José António Nobre, Consultor do Grupo Parlamentar do CDS-PP enviou por fax à Comissão Nacional de Eleições cópia do texto da proposta supramencionada, de iniciativa do Governo sobre a alteração à Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral) e ao Decreto-Lei n.º 701-B/78, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais) no sentido de permitir a extensão da capacidade activa e passiva a cidadãos não nacionais nas eleições para os órgãos das autarquias locais, solicitando a análise do mesmo no que respeita à verificação de eventuais lacunas.

O assunto foi discutido na Sessão Plenária da Assembleia da República de 25 de Junho p.p., tendo merecido uma discussão cordata e bem recebida por parte da totalidade dos grupos parlamentares, embora objecto de algumas críticas e sugestões que serão apreciadas em sede de especialidade.

Dessa discussão na generalidade retiram-se algumas ideias que importa referir e concretamente resulta da exposição de motivos que esta proposta de lei tem três grandes destinatários, a saber : cidadãos oriundos da UE, cidadãos oriundos dos países de Língua Oficial Portuguesa e outros cidadãos estrangeiros.

Por sua vez, estes três destinatários agrupam-se em dois grandes grupos:

a) cidadãos oriundos dos países da UE, em relação aos quais não existe qualquer restrição seja a reciprocidade ou tempo de residência e que se traduz na transposição para a ordem jurídica portuguesa da Directiva Comunitária 93/109/CE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1993; tendo o Governo abdicado da prerrogativa prevista no art.º 14.º da mesma, não impondo qualquer limite na extensão da capacidade a estes cidadãos;

b) os cidadãos oriundos dos países de Língua Oficial Portuguesa e outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, em relação aos quais se exigem condições de reciprocidade e tempo de residência.

No decorrer da análise e relativamente ao Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, à Lei foram apontadas as seguintes questões:

Não previsão, certamente por lapso, de reciprocidade, no que respeita aos cidadãos oriundos dos países de Língua Oficial Portuguesa para a capacidade passiva quando se exige para a activa (art.º 1.º n.º 1 c) e art.º 2.º c));

Omissão da alínea f) do art.º 4.º ;

A inexistência de norma específica que fixe incompatibilidade entre o exercício simultâneo de cargo autárquico no país de residência e no país de origem;

- a primeira, se um jornalista com ou sem responsabilidades na redacção de determinado órgão de comunicação social pertencente ao sector público tem de suspender a sua actividade jornalística quando participa em listas partidárias,

- a segunda, decorrente da resposta ao 1º quesito, se a entidade patronal pode suspender esse jornalista, tendo em vista a salvaguarda de valores de isenção, objectividade e pluralismo.

Apesar da competência na matéria objecto do pedido do parecer constar das atribuições do Conselho de Comunicação Social (artº 4º e 5º da Lei 23/83 de 6 de Setembro) a Comissão Nacional de Eleições entendeu elaborar o presente Parecer dado que está em causa uma alegada incompatibilidade entre o direito dos cidadãos se candidatarem ao exercício de um cargo político e o exercício da profissão de jornalista num órgão do sector Empresarial do Estado.

O presente Parecer da Comissão Nacional de Eleições não é vinculativo.

Apesar do pedido ser omissivo relativamente ao acto eleitoral que estará em causa, parece-nos óbvio que a controversa questão deve dizer respeito à participação de um jornalista nas listas concorrentes ao próximo acto eleitoral para as autarquias locais.

II

A Constituição da República (designadamente nos artº s 48º nº 1 e 50º) define os princípios essenciais dos direitos de participação política dos cidadãos na vida do Estado, que balizam o regime de inelegibilidades e de incompatibilidades actualmente definidas nas diferentes leis eleitorais.

O novo inciso do nº 3 do artº 50º do CRP (resultante da segunda revisão constitucional) que assegura que a lei só poderá estabelecer “as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos” veio, no seguimento da jurisprudência constitucional, reduzir os parâmetros em que será possível estabelecer inelegibilidades.

O regime de inelegibilidades e de incompatibilidades relativos ao próximo acto eleitoral constam respectivamente dos artº s 4º e 5º do Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro.

São os seguintes:

Artigo 4.º

(Inelegibilidades)

“Não podem ser eleitos para os órgãos do poder local:

a) Os magistrados judiciais e do Ministério Público, os funcionários de justiça, os funcionários de finanças com funções de chefia, os membros das forças militares ou militarizadas e forças de segurança quando em efectividade de serviço e os ministros de qualquer religião ou culto com poderes de jurisdição na área da autarquia;

b) Os concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respectiva;

c) Os funcionários dos órgãos representativos das freguesias ou dos municípios;

d) Os falidos e insolventes, salvo se reabilitados;

- e) Os devedores em mora da autarquia e respectivos fiadores;
- f) Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada.

Artigo 5º

(Incompatibilidades)

1 - Nenhum cidadão pode candidatar-se ou pertencer simultaneamente a órgãos representativos de autarquias locais territorialmente integradas em municípios diferentes.

2 - Nenhum cidadão pode candidatar-se, dentro do mesmo município, a mais de uma assembleia de freguesia.

3 - Nenhum cidadão pode pertencer simultaneamente dentro do mesmo município:

- a) A câmara municipal e a junta de freguesia;
- b) A câmara municipal e a assembleia de freguesia;
- c) A câmara municipal e a assembleia municipal;
- d) Ao Governo da República ou das Regiões Autónomas e aos órgãos executivos das autarquias locais: câmara municipal e junta de freguesia.

4 - O cidadão que se encontrar, após a eleição ou designação, na situação prevista no número anterior deverá optar por um dos cargos e será substituído, enquanto durar a incompatibilidade, pelo seguinte na lista.

5 - Durante o período da campanha eleitoral os candidatos têm direito a dispensa do exercício das respectivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo, para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo.

6 - O direito previsto no número anterior é reconhecido aos funcionários do Estado e outras pessoas colectivas públicas e de empresas nacionalizadas durante o mandato, se as respectivas funções tiverem carácter permanente e sem prejuízo da opção que fizerem quanto a vencimentos. Se as funções não tiverem carácter permanente, o cidadão será dispensado, nos termos do nº 5, apenas durante o funcionamento efectivo do órgão autárquico”.

Nos termos da lei não existe qualquer incompatibilidade (nem inelegibilidade) entre a função de jornalista (qualquer jornalista, com funções de direcção ou não) e a circunstância de ser candidato por qualquer força política nas eleições para os órgãos das autarquias locais (não sendo relevante sequer saber se se trata de um “cabeça de lista”, de um “candidato suplente”, ou de um candidato activo”. A lei não impõe, pois, qualquer incompatibilidade.

Parece estar respondida a questão colocada pelo Diário de Notícias.

Poder-se-á questionar, contudo, se face ao disposto no artº 38.º n.º 6 da Constituição da República Portuguesa que consagra que “a estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião”, não poderia (ou deveria) a Comissão Nacional de Eleições, o Conselho de Comunicação Social ou a Administração da empresa determinar a suspensão da actividade do jornalista. Independentemente das questões de competência, (que aqui não se cuidam por não serem relevantes), essa suspensão não teria qualquer sustentáculo legal e contrariaria disposições consti-

tucionais respeitantes ao exercício de direitos (artº 18º n.º 2 CRP). A lei entendeu que tal não seria necessário pois não é o facto de um jornalista (mesmo exercendo funções de direcção) ser candidato por determinada força política que, à partida, compromete a livre expressão e confronto de opiniões e desequilibra a favor da força por que é candidato a objectividade e o pluralismo a que deve obedecer o jornal.

Antes compete à direcção do jornal e ao Conselho da Redacção garantir essa objectividade, mas sem sacrifício dos direitos fundamentais de acesso aos cargos políticos e de exercício das funções profissionais.

Vejamos que tal principio, a admitir-se e levado às últimas consequências, implicaria que um jornalista que publicamente defendesse um determinado partido político ou que nele estivesse inscrito fosse obrigado a suspender o exercício das suas funções profissionais, o que constituiria uma restrição inconstitucional aos seus direitos fundamentais.

Violaria também, num caso e noutra, diversos dispositivos da Lei nº 62/69 de 29 de Setembro relativos ao Estatuto dos Jornalistas (designadamente os seus artº s 5º e 6º). Nem se diga que a dispensa de funções está expressamente prevista no nº 5 do artº 5º do já citado Decreto-Lei. E que esta dispensa depende da declaração de vontade expressa pelo candidato, que pode ser dispensado do exercício de funções, para exercer ou não actividades na campanha eleitoral. Não se trata pois de uma suspensão de funções, mas de uma dispensa do seu exercício.

A Comissão Nacional de Eleições a titulo de registo chama a atenção para o rigoroso cumprimento do Decreto-Lei nº 85-D/75 de 26 de Fevereiro, que determina que as publicações noticiosas deverão dar um tratamento não discriminatório às diversas candidaturas e do artº 48º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, relativo a neutralidade e imparcialidade das entidades públicas perante as diversas candidaturas.

III

Em conclusão:

1. A função de jornalista numa empresa de Comunicação Social do sector empresarial do Estado não é incompatível com a candidatura a um órgão representativo das autarquias locais.

2. A administração de uma empresa de Comunicação Social do sector empresarial do Estado não pode suspender as funções exercidas por um jornalista pelo facto deste ser candidato a um órgão autárquico.

3. Os órgãos de Comunicação Social do Estado devem manter rigorosa neutralidade e imparcialidade perante as diferentes candidaturas e assegurar a livre expressão e confronto de ideias, no tratamento informativo da campanha eleitoral.

4. O direito previsto no nº 5 do artº 5º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, diz apenas respeito a dispensa de funções por parte de um candidato que pode, apenas por sua vontade e expressa declaração, ser dispensado do exercício de funções, para desenvolver nas melhores condições as actividades decorrentes da campanha eleitoral.

Fundamentação:

Em 19 de Outubro de 1992, os candidatos a deputados à Assembleia Legislativa Regional da Madeira Luís Manuel Santos Costa, João Manuel Lemos Baptista, José Luís Alves Paixão, Manuel Calaça de Sousa e João Gregório Andrade da Costa, integrando a lista do PSD, pelo círculo eleitoral do Machico, solicitaram a intervenção da Comissão Nacional de Eleições, requerendo a fixação de sanção e cominação adequada à infracção eleitoral alegadamente cometida, no mesmo círculo eleitoral, pelo candidato independente do Partido Socialista, Padre José Martins Júnior.

Os requerentes alegam que o referido candidato independente interveio, no dia 9 de Outubro, dia do concelho da Machico, e em plena campanha eleitoral, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal do Machico, presidindo à reunião camarária e à sessão solene em que, inclusivamente, discursou.

Fundamentam a queixa com base no artigo 13º do Estatuto Político Administrativo da Região, segundo o qual as incapacidades eleitorais, activas e passivas são as que constem da lei geral, e que no entendimento da Comissão este princípio deve ser alargado às incompatibilidades, matéria que se insere já no âmbito do Estatuto dos Candidatos, como decorre do artº 9º da Lei nº 14/79 de 16 de Maio, (lei eleitoral para a Assembleia da República). Os requerentes fundamentam ainda a queixa na ausência de compromisso de suspensão de funções, defendida como adiante se explicitará no Acórdão do Tribunal Constitucional nº 404/89, publicado no DR II Série de 14.09.1989, e que se traduz no facto de se entender que recai sobre os candidatos a deputados que sejam presidentes da câmara um dever de compromisso no sentido de se absterem de exercer as respectivas funções, evitando assim situações de desigualdade relativamente aos restantes candidatos.

A Comissão Nacional de Eleições exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, regiões autónomas e do poder local, competindo-lhe, designadamente, assegurar não só a “igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais”, mas também a “igualdade de oportunidade de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais”, isto nos termos do artº 5º nº 1, alíneas b) e d) da Lei nº 71/78 de 27 de Dezembro.

Parece, pois, legítima a intervenção desta Comissão visto a questão em apreço situar-se no âmbito do “estatuto dos candidatos”.

II

A presente questão resume-se no facto de ser ou não uma obrigação imposta por lei a suspensão do exercício de funções por parte dos presidentes de câmara que sejam também candidatos a deputados.

Da análise do Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril, resulta que nada se diz sobre a matéria em apreço, pelo se concluir haver uma lacuna nesta lei eleitoral que também não é colmatada pelo Estatuto Político Administrativo da Madeira, conforme nota inserida na Lei Eleitoral anotada para esta Região Autónoma.

Na verdade, o facto de um presidente da câmara poder ou não exercer as funções enquanto candidato situa-se no âmbito do estatuto dos candidatos e mais concretamente no capítulo das “incompatibilidades”. Com efeito, se se admitisse a acumulação das funções de presidente da câmara com as de candidato, estar-se-ia a conceber a existência, dentro do processo eleitoral, de cidadãos com uma dupla qualidade, o que lhes poderia trazer benefícios em detrimento dos restantes candidatos.

Aliás, não será demais lembrar as importantes e variadas funções que os presidentes das câmaras desempenham em todo o processo eleitoral, bastando recordar, a título de exemplo, a definição dos desdobramentos, anexação e localização das assembleias de voto, a nomeação e substituição dos membros dessas mesmas assembleias, etc.

Assim, seria desejável que tais funções não se acumulassem por forma a evitar-se eventuais situações de conflito.

Note-se que a Comissão Nacional de Eleições teve já oportunidade de se pronunciar sobre o assunto, havendo mesmo uma deliberação em 28 de Abril de 1989, quando, a propósito da candidatura a deputado ao Parlamento Europeu por parte de um presidente de câmara, concluiu que os candidatos nessas circunstâncias deveriam inclusive suspender o seu mandato.

Desta deliberação da Comissão Nacional de Eleições coube recurso para o Tribunal Constitucional que, em douto acórdão de 30 de Maio de 1989, sob o nº 404/89, publicado no DR II Série de 14/9/89, concedeu provimento parcial ao então recorrente, corrigindo a citada deliberação da Comissão. Isto é, no entendimento daquele tribunal a obrigação de “suspensão do mandato” excedia o “ não exercício das respectivas funções” previsto no artº 9º da Lei 14/79, de 16 de Maio.

Naquele caso ficou assim jurisprudencialmente assente que os presidentes de câmara que fossem também candidatos a deputados não podiam exercer as suas funções.

No entanto, saliente-se que nesse caso a aplicação da lei eleitoral geral, Lei nº 14/79 de 16 de Maio, só foi possível devido ao facto da Lei nº 14/89 de 29 de Abril prever, no seu artº 1º, a sua aplicação subsidiária.

No caso presente, a lei que regula a eleição para a Assembleia Regional não tem nenhuma disposição sobre qual a legislação aplicável na parte não especialmente prevista.

Por outro lado, há que clarificar os conceitos de inelegibilidade e incompatibilidade. De facto, enquanto que a “inelegibilidade” ou incapacidade eleitoral passiva, é a impossibilidade de apresentação de candidatura a um determinado órgão electivo, implicando a perda de mandato caso seja detectada posteriormente à eleição, a “incompatibilidade” é uma simples impossibilidade de exercício de dois cargos, profissões ou funções, não impedindo, contudo, a apresentação de candidatura e, portanto, a elegibilidade e atribuição do mandato. A incompatibilidade apenas impede o exercício simultâneo do mandato de deputado com outros cargos ou funções públicas. Aliás,

como decerto por lapso foi enunciado, o artigo 1º, nº 2, alínea b), da mesma Lei nº 28/95, cujo articulado próprio não tem alíneas, antes modifica - com subordinação a artigos - números e alíneas do texto daqueloutro diploma legal.

Tratando-se embora de matéria não incluída no leque de competências da CNE, emitir-se-á parecer, ao qual, todavia, não poderá ser atribuído, por isso, qualquer carácter vinculativo.

1. A Constituição da República Portuguesa (CRP) remete para a lei ordinária a definição dos “*deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos titulares de cargos políticos*” (nº 2 do artigo 120º), assim como a determinação dos crimes da sua responsabilidade (nº 3 do mesmo artigo 120º).

O regime geral dos impedimentos e incompatibilidades (impossibilidades legais do exercício simultâneo de dois cargos ou funções por parte de titulares, logo eleitos, de cargos políticos) abarca os titulares dos órgãos de soberania, de cargos políticos e de altos cargos públicos (todos eles integrados no conceito, mais vasto, de “titulares de cargos públicos”). Consta tal regime jurídico geral da aludida Lei nº 64/93, que sofreu alterações introduzidas pelas Leis nºs 39-B/94, de 27 de Dezembro, 28/95, de 18 de Agosto, 12/96, de 18 de Abril, e 42/96, de 31 de Agosto, mas as soluções legislativas previstas nestes diplomas não afastam as normas especiais que existam para cada uma das “categorias” de titulares de cargos políticos, onde se incluem, naturalmente, os deputados das assembleias legislativas regionais (a que chamarei ao longo do texto, por comodidade de expressão, “deputados regionais”).

Há, assim, que verificar *prima facie* se existe algum regime especial, à semelhança do que acontece com os deputados da Assembleia da República (doravante designados abreviadamente, também por mera comodidade de expressão, “deputados nacionais”), em face do qual as questões em análise devam ser resolvidas, só se recorrendo ao regime geral, na medida do possível e enquanto quadro normativo subsidiário, na falta de norma própria que aponte a solução do caso concreto, na certeza, em todo o caso, de que, por força da remissão operada pelo artigo 233º, nº 5, do texto constitucional, tal solução pode vir a ser encontrada no âmbito do “*estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas*”, por sua vez desenhado nos “*respectivos estatutos político-administrativos*”, mas também noutra legislação avulsa, como acontece, no caso, com a lei eleitoral respectiva. É este o caminho que importa percorrer no raciocínio hermenêutico para solucionar a questão sub *judice*, como, aliás, se infere, entre outras, da disposição remissiva do artigo 4º, nº 1, *in fine*, da Lei nº 64/93, com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 28/95 (“(...) *sem prejuízo do disposto no estatuto dos Deputados à Assembleia da República (...)*”).

2. A incompatibilidade especial prevista no artigo 9º da lei eleitoral aplicável (Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto), circunscrita aos candidatos a deputados regionais que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam, não tem interesse, por motivos óbvios, para o caso em apreço.

3. O Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, e revisto pela Lei n.º 9/87, de 26 de Março, prescreve, no seu artigo 30.º, inscrito na secção do *“estatuto dos deputados”*: *“Sem prejuízo de outras incompatibilidades previstas na lei, os deputados”* (regionais) *“que desempenharem cargos de titulares ou de membros dos órgãos de soberania ou de outro órgão de governo próprio de região autónoma não poderão exercer o seu mandato até à cessação dessas funções”*.

Assim se verifica que o próprio estatuto político-administrativo, em sede de estatuto dos deputados regionais açorianos, não exclui - antes admite expressamente - a aplicação de outras incompatibilidades previstas em lei geral que seja aplicável, podendo ser esta a Lei n.º 64/93 e não, como eventualmente seria possível sustentar, o Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, aprovado pela Lei n.º 7/93, de 1 de Março, e alterado pela Lei n.º 24/95, de 18 de Agosto, considerado ele próprio regime especial, mas circunscrito aos deputados nacionais, em matéria de estatuto (conjunto dos deveres, responsabilidades, incompatibilidades, direitos, regalias e imunidades, segundo a definição constitucional) dos titulares de cargos políticos.

4. O Decreto Legislativo Regional n.º 19/90/A, de 20 de Novembro (Regime de Execução do Estatuto dos Deputados), rectificado no Diário da República, 1.ª Série, n.º 300, 5.º Suplemento, de 31 de Dezembro de 1990, transpõe para os Açores, *mutatis mutandis*, o regime previsto nos artigos 19, 19.º - A e 19.º -B do anterior Estatuto dos Deputados da Assembleia da República então plasmado na Lei n.º 3/85, de 13 de Março, alterada pelas Leis n.º s 94/89, de 29 de Novembro, e 98/89, de 29 de Dezembro, considerando, como se refere na breve exposição de motivos daquele diploma legal, que *“respeitando embora as especificidades regionais, é de toda a vantagem que as regras que disciplinam os deveres e os direitos dos parlamentares portugueses os vinculem a todos, dentro dos mesmos parâmetros”*.

A própria existência deste diploma legal, com âmbito de aplicação limitado aos deputados regionais açorianos, demonstra a conclusão, a que atrás se chegou, de que o Estatuto dos Deputados da Assembleia da República não pode constituir regime supletivo em matéria de impedimentos e incompatibilidades daqueles parlamentares, havendo que transpor as soluções nele consagradas - como aconteceu com o referido decreto legislativo regional - para legislação própria regional.

Não tendo sido objecto de revogação expressa ou tácita, as disposições de que se compõe o diploma regional em apreço, apesar de entretanto ter entrado em vigor novo Estatuto dos deputados nacionais, mantêm-se plenamente em vigor e não são contrariadas - antes com ele se compatibilizam - pelo Regimento da Assembleia Legislativa Regional dos Açores, aprovado pela Resolução da Assembleia Legislativa Regional n.º 2/93/A, de 10 de Fevereiro, por sua vez rectificada no Diário da República, I Série-B, n.º 76, 3.º Suplemento, de 31-03-1993.

Como normas especiais em relação ao regime geral dos impedimentos e incompatibilidades hoje previsto na Lei n.º 64/93, encontramos naquele decreto legislativo regional os artigos 22.º, 23.º e 24.º, o primeiro respeitante a incompatibilidades, o

segundo a impedimentos e o terceiro ao dever de declaração de inexistência de uns e outros, conforme rezam as respectivas epígrafes.

Lê-se no artigo 22º o seguinte:

“1. Não podem exercer as respectivas funções enquanto exercerem o mandato de deputado à Assembleia Legislativa Regional:

- a) O Presidente da República, os membros do Governo e os Ministros da República;*
- b) Os membros do Tribunal Constitucional, do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e do Conselho Superior da Magistratura e o Provedor de Justiça;*
- c) Os deputados ao Parlamento Europeu;*
- d) Os deputados à Assembleia da República;*
- e) Os membros dos demais órgãos de governo próprio das regiões autónomas;*
- f) Os embaixadores não oriundos da carreira diplomática;*
- g) O Governador, os membros do Governo e os deputados à Assembleia Legislativa de Macau;*
- h) Os governadores e vice-governadores civis;*
- i) Os presidentes e vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais;*
- j) Os funcionários do Estado, da Região ou de outras pessoas colectivas de direito público;*
- l) Os membros da Comissão Nacional de Eleições;*
- m) Os membros dos gabinetes ministeriais ou legalmente equiparados;*
- n) Os funcionários de organização internacional ou de Estado estrangeiro;*
- o) O presidente e o vice-presidente do Conselho Económico e Social;*
- p) Os membros da Alta Autoridade para a Comunicação Social;*
- q) Os membros dos conselhos de gestão das empresas públicas, das empresas de capitais públicos ou maioritariamente participadas pelo Estado e pela Região e de institutos públicos autónomos*

2. O disposto na alínea j) do número anterior não abrange os deputados não afectos permanentemente, nos dias em que se verifique a situação de não afectação, nem o exercício gratuito de funções docentes no ensino superior, de actividade de investigação e outras similares como tais reconhecidas caso a caso pela Assembleia Legislativa Regional.

3. A suspensão do mandato relativamente aos vice-presidentes do Conselho Económico e Social verifica-se durante os períodos em que, nos termos da regulamentação interna respectiva, se encontrem na efectividade das funções de substituição do presidente.”

Estabelece o artigo 23º :

“1. É vedado aos deputados da Assembleia Legislativa Regional:

- a) Exercer o mandato judicial como autores nas acções civis contra o Estado e contra a Região;*
- b) Servir de perito ou árbitro a título remunerado em qualquer processo em que sejam parte o Estado, a Região e demais pessoas colectivas de direito público;*
- c) Integrar a administração de sociedades concessionárias de serviços públicos;*
- d) No exercício de actividade de comércio ou indústria, participar em concursos públicos de fornecimento de bens e serviços, bem como em contratos com o Estado, à Região ou a outras pessoas colectivas de direito público;*
- e) Figurar ou de qualquer forma participar em actos de publicidade comercial.*

2. Os impedimentos constantes na alínea b) do nº 1 deste artigo poderão ser supridos, em razão de interesse público, por deliberação da Assembleia Legislativa Regional.”

Dispõe, finalmente, o artigo 24º que:

“Os deputados formularão e depositarão na Procuradoria-Geral da República declaração de inexistência de incompatibilidade ou impedimento nos 60 dias posteriores à tomada de posse.”

5. Importa, pois, saber se as incompatibilidades gerais regulamentadas na Lei nº 64/93 se aplicam igualmente, em sobreposição com as especiais que acabam de ser enunciadas, aos deputados regionais açorianos, sendo certo que o âmbito de aplicação subjectivo das disposições incluídas naquele diploma legal está delimitado nos seus artºs 1º a 3º, com a redacção dada pelas mencionadas Leis 39-B/94, 28/95 e 12/96.

6. Como claramente decorre, a contrario, dos artigos 2º e 3º da Lei nº 64/93, o deputado regional não pode ser considerado, para efeitos de aplicação da mesma lei, titular de alto cargo público.

7. O deputado regional também não cabe no conceito de titular de órgão de soberania utilizado no nº 1 do artigo 1º da Lei nº 64/93, já que órgãos de soberania são apenas o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo (central) e os Tribunais (cfr. artigo 113º, nº 1, da CRP), não podendo ser tidas como tais, apesar da sua natureza parlamentar, as assembleias legislativas regionais.

8. Resta determinar se podem os deputados regionais ser considerados como titulares de *“outros cargos políticos”*, oferecendo-nos o nº 2 do artigo 1º, à primeira vista, uma resposta negativa, uma vez que na lista de titulares de cargos políticos apresentada, de forma taxativa, nesta disposição legal nenhuma referência expressa é feita aos deputados às assembleias legislativas regionais.

De acordo com a alínea b) de tal preceito, apenas são titulares de cargos políticos, *“para efeitos da presente lei”* (designadamente para saber a que incompatibilidades estão sujeitos), *“os membros dos Governos Regionais”*. Terá havido um mero lapso do legislador ao não incluir também, quiçá por esquecimento, os deputados regionais? Ou, pelo contrário, a não inclusão dos deputados regionais foi intencional?

Quando, como é o caso, a resposta possa não se encontrar na literalidade da norma, há que interpretar a lei atendendo aos elementos textuais e extratextuais, entre os quais o racional e o histórico, e concluindo-se, em face disso, por uma interpretação declarativa ou correctiva, consoante haja que reafirmar ou corrigir, por imperfeitamente expressa, a vontade do legislador.

Impõe-se, assim sendo, o recurso imediato à análise histórica dos preceitos em análise, mediante a consulta dos concernentes trabalhos preparatórios, traduzidos, no essencial, nas iniciativas legislativas que deram origem aos diplomas legais definitivos e nas actas das reuniões onde os textos foram analisados e votados. Convirá salientar, neste quadro, que para muita da doutrina construída sobre a questão os trabalhos preparatórios, não constituindo embora factor decisivo para a determinação do sentido real da lei, podem funcionar como instrumento determinante que, aliado ao elemento gramatical, permita perceber o alcance das palavras do legislador, na certeza de que o exacto significado do preceito legal se obtém através da visão

conjugada de todos os elementos, textuais e extratextuais, da interpretação. Como se refere, a título de exemplo, na RLJ, 104º -138 (in “Código Civil Anotado”, Abílio Neto/Herlander A. Martins, 7.ª Edição actualizada-1990, página 23), *“Os trabalhos preparatórios não podem ser mais do que meros indícios de uma determinada vontade legislativa; de modo algum vinculam o intérprete da lei, dado bem poder acontecer que os resultados dele extraídos estejam em contradição com elementos muito mais importantes da interpretação, designadamente a ratio legis. Só podem ser tidos em atenção quando o pensamento deles resultante tenha encontrado tradução, embora imperfeita, na letra da lei* (sublinhado meu).

9. Antes da entrada em vigor da supracitada Lei nº 64/93, o regime geral das *“incompatibilidades de cargos políticos e altos cargos públicos”* constava da Lei nº 9/90, de 1 de Março, posteriormente modificada pela Lei nº 56/90, de 5 de Setembro. Quer na sua versão originária, fundamentalmente baseada no projecto de lei nº 277/V (apresentado pelo Grupo Parlamentar do PS e publicado no nº 91 do Diário da Assembleia da República, II Série, de 09-07-1988), quer na versão corrigida pelo segundo dos aludidos diplomas legais, nascido do projecto de lei nº 524/V (apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD e publicado no nº 35 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 26-04-1990), os deputados regionais, na letra da lei, não eram considerados, para efeitos de aplicação do regime de incompatibilidades então vigente, nem titulares de cargos políticos nem titulares de altos cargos públicos, só o sendo, à semelhança do que actualmente acontece com a Lei nº 64/93, o *“membro de governo regional”* (cfr. artº 1º, nº 1, alínea c), na redacção originária, ou d), na redacção dada pela lei 56/90).

Nos trabalhos preparatórios que conduziram à aprovação e promulgação das mencionadas Leis nº s 9/90 e 56/90 (cfr. parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o projecto de lei nº 524/V, publicado no nº 38 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 5 de Maio de 1990, relatório e texto final da mesma comissão parlamentar, publicado no nº 51 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 21 de Junho de 1990, e reuniões plenárias da Assembleia da República de 04-05-1990, 15-05-1990 e 21-06-1990, com relatos publicados, respectivamente, nos nº s 71, de 05-05-1990, 75, de 16-05-1990, e 89, de 22-06-1990, da I Série do Diário da Assembleia da República) não são aduzidas razões para a não inclusão dos deputados regionais, nem se detectam intervenções das quais se possa inferir ter-se tratado de mero esquecimento, não querido, do legislador.

10. O actual *“regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”*, regulado na Lei nº 64/93, teve por base os projectos de lei nº s 322/VI (publicado no nº 37 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 03-06-1993), sob a epígrafe *“estatuto da função política”*, e 331/VI (publicado nos nº s 41 e 44 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 17-06-1993 e 26-06-1993), com a epígrafe *“regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos”*, apresentados pelos Grupos Parlamentares, respectivamente, do CDS-PP e do PSD.

Da exposição de motivos do projecto de lei nº 322/VI (CDS-PP) consta, designadamente, que com a iniciativa legislativa apresentada se pretende alargar o “*elenco dos cargos sujeitos*” ao regime de incompatibilidades. Considera-se, em consequência, no articulado proposto, como “*titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, para efeitos da presente lei*”, os “*membros dos órgãos de governo próprio*” (sublinhado meu) “*das Regiões Autónomas*”, assim se incluindo, face ao disposto, nomeadamente, no artigo 233º da CRP, os deputados regionais, sujeitos, pois, ao regime de “*incompatibilidades em geral*” (cfr. artigos 1º, nº 1, alínea a), 2º, nº 1, alínea e), 3º e 4º do projecto).

Na exposição de motivos do projecto de lei nº 331/VI (PSD) refere-se, por seu turno, que o diploma proposto pretende regular “*as situações de incompatibilidade e impedimento para os titulares de alguns órgãos de soberania (com excepção dos Deputados nacionais e europeus que já têm estatuto próprio) e de outros órgãos políticos e de alguns altos cargos públicos*”, parecendo desejar-se incluir os deputados regionais, uma vez que mais à frente, no mesmo parágrafo, se faz alusão não a “*a titulares*” mas “*aos*” (todos?) “*titulares de cargos políticos*” (como, de resto, acontece com o próprio título do projecto, que usa a expressão “*dos*” - sublinhado meu - “*titulares de cargos políticos*”, em vez de “*de titulares de cargos políticos*”). A verdade, todavia, é que no articulado proposto, designadamente nos artigos 1º (neste caso devido à utilização da preposição “*de*”, em vez de “*dos*”, a preceder a expressão “*titulares de cargos políticos*”) e 2.º, se deixa de fora os deputados das assembleias legislativas regionais.

A respeito do projecto de lei nº 322/VI, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias elaborou um relatório e parecer, publicado no Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 44, de 26-06-1993, no qual se faz a enumeração dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não contemplados na legislação então em vigor sobre a matéria (Lei nº 9/90, alterada pela Lei nº 56/90) e aos quais o grupo parlamentar proponente pretende fazer alargar o regime de incompatibilidades. Dessa enumeração, porém, não constam os deputados regionais, talvez por o relator não ter reparado em que a expressão “*membros dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas*” abrange quer os membros dos governos quer os deputados regionais.

No relatório e parecer da mesma comissão parlamentar emitido sobre o projecto de lei nº 331/VI, publicado na mesma edição do Diário da Assembleia da República, nenhuma alusão específica é feita à questão concreta sub judice.

A discussão na generalidade dos referidos projectos de lei teve lugar na reunião plenária de 24 de Junho de 1993, com relato publicado no nº 87, de 25 de Junho do mesmo ano, da I Série do Diário da Assembleia da República.

No debate travado sobre as mencionadas iniciativas legislativas nenhuma referência é feita à questão concreta sobre a qual versa o presente parecer, mas em sede de votação na generalidade ambos os projectos de lei, quer o do CDS, quer o do PS, foram aprovados, sem votos contra, e baixaram, para discussão na especialidade, à comissão competente.

Depois de apreciar, na especialidade, os projectos de lei apresentados pelo CDS-PP e pelo PSD (nº s 322/VI e 331/VI) durante a VI Legislatura, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias elaborou um texto final, publicado no Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 46 (Suplemento), de 03-07-1993. Do rol dos titulares de cargos políticos constante do artigo 2º deste texto ficam excluídos os deputados regionais, já que, conforme veio a ser inscrito no articulado final da lei em vigor, se fala apenas do “*membro do Governo Regional*”.

A votação final global do texto final previamente elaborado pela dita comissão parlamentar, com as alterações pontuais entretanto aprovadas, ocorreu na reunião plenária da Assembleia da República de 15 de Julho de 1993, cujo relato integral foi objecto de publicação no nº 93, de 16 de Julho do mesmo ano, da I Série do Diário da Assembleia da República.

Se, portanto, o legislador não acolheu o projecto de lei que preconizava o alargamento do regime das incompatibilidades gerais aos deputados regionais, deve concluir-se que quis sujeitar a tal regime, nessa altura, apenas os membros dos governos regionais, como decorre da letra da lei. De harmonia, aliás, com o artigo 9º do Código Civil, não pode haver interpretação correctiva (neste caso extensiva) “*que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal*”, não sendo curial sustentar, pelo que fica exposto, que o texto legal, conjugado com a *mens legislatoris*, aponta no sentido de estender o seu âmbito de aplicação subjectivo.

11. Atentemos, então, nas alterações posteriormente introduzidas na Lei nº 64/93, não se curando de conhecer das operadas pelas Leis nº 39-B/94, 12/96 e 42/96, que não estão directamente relacionadas com a matéria sub judicio.

12. A Lei nº 28/95 fundamentou-se nos textos elaborados pela Comissão Eventual para Estudar as Matérias Relativas às Questões de Ética e da Transparência das Instituições e dos Titulares dos Cargos Políticos, cuja discussão, na generalidade e na especialidade, ocorreu na reunião plenária da Assembleia da República de 7 de Junho de 1995, com relato publicado no nº 85, de 8 de Junho do mesmo ano, da I Série do Diário da Assembleia da República.

Os textos elaborados pela referida comissão parlamentar conjugaram, no que em particular respeita ao regime geral dos impedimentos e incompatibilidades, os articulados dos projectos de lei nº s 322/VI (CDS-PP), 509/VI (PCP), 560/VI (PSD) e 568/VI (PS), publicados nos nº s 37, 24 e 43 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de, respectivamente, 03-06-1993, 03-03-1995 e 18-05-1995.

Com excepção do nº 322/VI, agora retomado na generalidade, nenhum dos restantes projectos de lei contempla o alargamento aos deputados regionais do regime jurídico dos impedimentos e incompatibilidades, sendo ainda curioso sublinhar, na esteira do que se tem vindo a explanar sobre a relação regime geral-regimes especiais, que na exposição de motivos do projecto de lei nº 509/VI se escreve exactamente que “só os Deputados e os autarcas são excepcionados deste regime” (o geral), na certeza de que os Deputados (querendo aqui os proponentes reportar-se aos deputados nacionais) “*beneficiam de um regime especial de incompatibilidades reduzidas*”.

Os textos da autoria da citada Comissão Eventual e as propostas de alteração entretanto apresentadas foram objecto de publicação no nº 48 do Diário da Assembleia da República, II Série-A, de 08-06-1995. O texto da Comissão, transcrito na página 777, repõe a solução que constava do projecto de lei nº 322/VI (CDS-PP), incluindo os deputados regionais no âmbito subjectivo de aplicação da lei. Ao invés, a proposta de alteração apresentada pelo PSD e publicada na página 778 mantém a redacção então em vigor, com exclusão dos deputados regionais.

No debate ocorrido sobre a matéria, diz, a dado passo, o Sr. Deputado Antunes da Silva (PSD), referindo-se aos textos emitidos pela comissão parlamentar competente e às propostas de alteração apresentadas pelo seu grupo parlamentar: *“Quanto à Lei nº 64/93, eliminamos, por razões óbvias, os membros das assembleias legislativas das regiões autónomas”* (sublinhado meu) *“que constavam da alínea b) do artigo 1º da nossa proposta”*. Esta declaração está transcrita na página 2745 da mencionada acta da reunião plenária de 7 de Junho de 1995.

A folhas 2750 da mesma acta, diz o Sr. Deputado Guilherme Silva (PSD), explicando o conteúdo de uma proposta de alteração, em sede de modificação da Lei nº 4/85, de 9 de Abril, apresentada pelos Deputados do PSD eleitos pelos Açores e pela Madeira: *“Como se sabe, existem órgãos de governo próprio das regiões e alguns destes diplomas têm aplicação aos titulares desses mesmos órgãos,”* (sublinhado meu) *“isto é, dizem respeito a obrigações que os titulares desses órgãos têm de satisfazer, designadamente, as declarações de rendimentos e das incompatibilidades, referindo-se expressamente aos titulares dos governos regionais e das assembleias legislativas regionais”* (sublinhado meu) *“(…) daí termos apresentado uma proposta de alteração ao artigo 1º da Lei nº 4/85 - e aproveito para fazer uma rectificação e dizer que não é na alínea f) que pretendemos incluir os membros dos órgãos das regiões autónomas mas numa alínea nova, alínea g) (...) e uma outra proposta ao artigo 24º desta mesma Lei, que não vale a pena agora adiantar porquanto é mera consequência da referência no artigo 1º aos membros dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas (...) tanto mais que, do ponto de vista constitucional, há algum entendimento de que esta matéria, integrando o estatuto dos titulares daqueles órgãos, deve ser objecto de lei da Assembleia da República”*.

Nas páginas 2750 e 2751 é transcrita uma intervenção do Sr. Deputado Luís Amado (PS), da qual se destacam, sobre o assunto em análise, as seguintes frases: *“No que se refere às iniciativas que nos vieram da Comissão, havia manifestamente um desequilíbrio, que o Sr. Deputado Guilherme Silva realçou, quanto ao tratamento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (...) Por outro, havia uma significativa restrição também em domínios como o do regime das incompatibilidades, onde, manifestamente, não se justifica que os Deputados eleitos pelas assembleias legislativas regionais tenham um regime mais apertado de incompatibilidades do que os eleitos para a Assembleia da República (...) mas chamo a atenção de VV. Exas para um outro desequilíbrio que se verifica, se tivermos em consideração que as propostas que VV. Exas apresentam vão ser aprovadas. É que, relativamente aos Deputados eleitos pelas assembleias legislativas regionais, concretamente em relação à Madeira, há uma manifesta situação de vazão em relação ao novo regime de incompatibilidades e de impedimentos,”* (sublinhado nosso)

“que vai passar a vigorar não apenas para os Deputados da Assembleia da República mas também para outros titulares de cargos políticos, pois, em relação a eles, essas incompatibilidades continuarão a ser reguladas por normas do Estatuto dos Deputados da Assembleia Legislativa regional da Madeira, de 1981, com um regime muito menos apertado do que o que se verifica neste momento.” (sublinhado meu) *“Chamo a atenção para isso, porque, se queremos, efectivamente, que os titulares de órgãos de governo próprio das regiões autónomas tenham um tratamento igual em certos domínios, como seja, por exemplo, o do controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos ou o do respectivo estatuto remuneratório, também em matéria de incompatibilidades, d impedimentos e de registo de interesses tem que haver essa situação de equilíbrio. Penso que só por alteração ao diploma relativo ao Estatuto dos Deputados que referi é que vai ser possível efectuar essa correcção.”*

Ainda na página 2751 encontra-se transcrita uma intervenção do Sr. Deputado Carlos Candal (PS), da qual ressalta o seguinte parágrafo: *“Quanto à Lei nº 64/93, de 6 de Agosto, mexeu-se no que estava bem. Alteraram-se os artigos 1º e 2º não sei para quê! Para integrar os Deputados europeus? Eles já lá estavam de algum modo! Para integrar os membros das assembleias legislativas regionais? Podiam-se ter integrado* (sublinhado meu).”

As votações do articulado proveniente da Comissão e submetido à apreciação do plenário, bem como das propostas de alteração entretanto apresentadas, tiveram lugar nessa mesma reunião, tendo o texto merecido, em votação final global, os votos favoráveis do PSD e do Deputado Independente Manuel Sérgio, com votos contra dos restantes grupos parlamentares e deputados independentes (cfr. página 2783 da acta que se tem vindo a citar).

Após a aprovação, na generalidade, do texto proposto pela Comissão, o plenário da Assembleia da República passou à votação, na especialidade, do articulado aprovado, sendo de registar, a propósito do artigo 1º, terem sido rejeitadas, em conjunto, propostas de alteração apresentadas pelo Sr. Deputado Carlos Candal, umas das quais exactamente no sentido de substituir a então alínea d) do artigo 2º da Lei nº 64/93 pelo seguinte texto: *“Os membros das assembleias legislativas regionais e dos governos regionais”* (cfr. a página 2763).

A votação, na especialidade, do preceito em causa incidiu, assim, sobre o texto oriundo da Comissão, correspondente ao que ficou a ser o actual nº 2 do artigo 1º da Lei 64/93. Como, todavia, a versão primitiva do articulado proposto continha previsão idêntica, entretanto rejeitada, da autoria do Deputado Carlos Candal, o PSD reiterou oralmente na ocasião, pela voz do Deputado Antunes da Silva, a proposta de alteração da alínea b) do nº 2 do mesmo artigo 1º, transcrita no Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 48, de 08-06-1995, que se traduzia na eliminação dos membros das assembleias legislativas regionais, passando a figurar apenas os membros dos governos regionais. Tal proposta foi aprovada e a redacção final da lei, no que toca à mencionada alínea b), ficou, por isso, intencionalmente reduzida aos *“membros dos Governos Regionais”* (cfr. página 2764 da acta).

Do contexto da discussão travada e das votações efectuadas em torno das propostas de alteração e dos textos propostos pela comissão parlamentar ad hoc constituída

para a análise, na especialidade, do que ficou conhecido por “pacote da transparência”, sobretudo das frases atrás reproduzidas, extrai-se, assim, a conclusão inequívoca de que o legislador quis deliberadamente deixar de fora os deputados regionais para efeitos de aplicação do regime geral das incompatibilidades, não os considerando titulares de cargos políticos e circunscrevendo essa qualidade aos “*membros dos Governos Regionais*”.

Donde se conclui que nem a Lei nº 64/93 nem a Lei nº 7/93 constituem regime supletivo para os deputados regionais, que apenas estão sujeitos às incompatibilidades especialmente prescritas nas disposições normativas reproduzidas nos pontos 3 e 4 do presente parecer.

A essa mesma conclusão já havia chegado, de certa forma, o Deputado Luís Amado (PS), quando, ao rematar a discussão na especialidade da norma em apreço, disse o seguinte, conforme consta da página 2764 da supramencionada acta: “(...) *quero apenas chamar a atenção da Câmara para o facto de, ao suprimirmos deste diploma a expressão “membros das Assembleias Legislativas Regionais”, criarmos a seguinte situação: se nenhuma alteração houver ao Estatuto dos Deputados, que vamos votar em seguida, os membros das Assembleias Legislativas Regionais passarão a ser os únicos titulares de cargos políticos não abrangidos por um regime de impedimentos, de incompatibilidades ou de registo de interesses, o que nos parece manifestamente desajustado e desequilibrado face à actual situação.*” (sublinhado meu) “*Esta matéria está apenas regulada no caso concreto da Região Autónoma da Madeira, de forma muito incipiente, por um decreto regional de 1981 que não aborda nenhuma das matérias que estamos aqui a versar (...) chamo a atenção para o vazio jurídico que se cria ao suprimirmos esta norma. Daí se justifica a proposta que fizemos*” (e que, como se viu atrás, foi rejeitada) “*relativamente àquele estatuto*”. O citado Deputado - embora pareça desconhecer que existe um regime próprio, ainda que diferente, de impedimentos e incompatibilidades para os deputados regionais açorianos e que, por isso, não há propriamente vazio legal ao não se vinculá-lo ao regime geral - acaba por “pôr o dedo na ferida” e concluir, corroborando outras intervenções de colegas seus, que com a redacção aprovada aqueles deputados não ficam abrangidos pelo regime geral.

Pelas razões expostas, o Sr. Presidente, pondo termo à apreciação na especialidade da alínea em causa, refere precisamente que a sua discussão perdeu sentido por, em face dos resultados da votação das propostas de substituição apresentadas, ter sido “vontade declarada” (sublinhado meu) da Câmara a de deixar de fora os deputados regionais, tendo, assim, o nº 2 do artigo 1º sido submetido à votação “de acordo com o texto proposto pela Comissão e atendendo à modificação introduzida” por via da aprovação da proposta de alteração apresentada pelo PSD (cfr. ainda a mesma página 2764). A redacção definitiva que então foi aprovada para a tal alínea b) é, como se viu, a que hoje consta da Lei nº 64/93, nela insuflada pela Lei nº 28/95: “*Os membros dos Governos Regionais.*”

13. É de sublinhar, de todo o modo, que não se conseguem descortinar com rigor, em todos os textos consultados, quais as “razões óbvias” a que o Deputado Antunes

da Silva se referiu e que terão estado subjacentes ao espírito dos restantes parlamentares que aprovaram o texto final da alínea em apreço, tanto mais que a mesma ratio que terá motivado o legislador a consagrar recentemente um apertado regime de incompatibilidades para os deputados do parlamento nacional seria transponível para os deputados dos parlamentos regionais.

Poderia até, de jure condendo, sustentar-se como desejável a uniformização numa mesma lei ordinária ou, pelo menos, em diferentes diplomas legais, mas com os mesmos destinatários, dos regimes do estatuto dos titulares de cargos políticos e dos crimes da sua responsabilidade. Esta orientação - seguida, por exemplo, pelo projecto de lei n.º 322/VI, atrás referido, apresentado pelo CDS-PP - é aparentemente compaginável com a vontade do legislador constituinte expressa nos n.ºs 2 e 3 do artigo 120.º da Lei Fundamental, donde parece transparecer a ideia de que os destinatários de um e outro dos regimes (os - parece que todos - “titulares de cargos políticos”) devem, em princípio, ser os mesmos, sendo curioso verificar que hoje os deputados regionais, se não estão submetidos ao regime geral das incompatibilidades, já são destinatários, nomeadamente, do regime jurídico dos “crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos”, por força do preceituado no artigo 3.º, alínea g), da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho.

No plano do direito positivado, porém, não podem subsistir dúvidas de que, perante a história dos textos propostos, dos aprovados e das respectivas discussões e votações, a intenção do legislador, claramente expressa na letra da lei, é a de não sujeitar os deputados regionais ao regime geral de impedimentos e incompatibilidades regulado na Lei n.º 64/93.

14. Os impedimentos e incompatibilidades previstos nas normas, acima citadas, do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do Regime de Execução do Estatuto dos Deputados, estabelecendo um regime menos apertado do que o que actualmente se aplica aos deputados nacionais, aproximam-se mais do anterior Estatuto dos Deputados constante da Lei n.º 3/85, precisamente por dele terem sido decalcados, do que dos regimes consagrados nas Leis n.ºs 64/93 e 7/93, esta exclusivamente aplicável aos deputados nacionais, contendo quer um quer outro regras mais rigorosas, em nome da transparência, para os titulares de cargos políticos, dos quais, como se viu, se excluem os deputados regionais. Dessas regras, destacam-se, até pela acesa polémica que provocaram tanto nos meios políticos como junto da opinião pública, as atinentes à exclusividade no exercício das funções e ao registo de interesses (cfr. artigos 4.º e 7.º - A da versão actual da Lei n.º 64/93).

15. Cabe, aqui chegados, tecer uma breve consideração sobre o alcance da disposição transitória ínsita no artigo 4.º da Lei n.º 28/95, para evitar uma leitura incorrecta do preceito de modo a porventura dele se fazer depreender qualquer referência, embora apartada do articulado “substantivo” do regime das incompatibilidades, a todos os titulares de “cargos políticos electivos” (nos quais se incluem, sem dúvida, os deputados regionais, eleitos por sufrágio directo, universal e secreto).

Com tal norma transitória pretende-se tão-só determinar que o novel regime decorrente das alterações introduzidas pela Lei nº 28/95 só se aplica “a partir do início do novo mandato ou exercício de funções” aos titulares de órgãos de soberania e aos que, de entre os cargos enumerados no nº 2 do artigo 1º - e só estes - da Lei 64/93, com a redacção do artigo 1º da própria Lei nº 28/95, forem titulares de cargos cujo modo de designação seja a eleição, o que acontece com os previstos nas alíneas f) e g) do preceito em análise. É que a interpretação de normas transitórias só ganha sentido no quadro da sua inserção sistemática, ou seja, como reportadas ao articulado substantivo a que se referem e nunca a realidades ou figuras jurídicas extrínsecas a esse mesmo conjunto normativo.

O aditamento de um norma transitória com esse sentido nasceu, de resto, da discussão travada, no plenário da Assembleia da República, a respeito do chamado “pacote da transparência”, no decorrer da qual o Sr. Deputado Carlos Candal (PS) justificou, propondo, a inclusão de uma disposição desse teor com a necessidade de salvaguardar a não aplicação do novo regime (logo, de algum modo retroactiva) aos Deputados ao Parlamento Europeu com mandato em curso, dizendo: “(...) porque os candidatos do último sufrágio, os que já tomaram posse, não têm que ter exclusividade. Os da próxima eleição passarão a ter exclusividade, mas, como está redigido - e precisa de ser emendado -, aqueles que foram sufragados no último sufrágio e sejam chamados a substituir alguém passam a ter que ir com exclusividade, o que é um preceito manifestamente inconstitucional (...)” (trecho da página 2752 da acta a que se refere o ponto 12 do presente parecer).

16. Também não é possível, a meu ver, sustentar a aplicação analógica aos deputados regionais, no que toca aos impedimentos e incompatibilidades, das normas pertinentes do Estatuto dos Deputados à Assembleia da República, porquanto, constituindo este um diploma excepcional em relação ao regime geral previsto na Lei nº 64/93, aplicável apenas aos deputados nacionais, a integração de lacunas por via da analogia (se é que omissão existe) é expressamente vedada, nesses casos, pelo disposto no artigo 11º do Código Civil, que não permite transformar a excepção em regra e muito menos em fonte de direito subsidiário.

17. Em suma:

a) Face à interpretação literal e extraliteral da alínea b) do nº 2 do artigo 1º da Lei nº 64/93, com recurso essencialmente à análise dos trabalhos preparatórios que estiveram na origem da aprovação da sua versão originária e das modificações legislativas nela entretanto operadas, afigura-se-me que os deputados das assembleias legislativas regionais, não obstante serem detentores de cargos políticos, não podem ser considerados como tal para efeitos de aplicação do regime de incompatibilidades e impedimentos previsto naquele diploma legal;

b) O regime geral de incompatibilidades constante da Lei nº 64/93, na sua versão actual, não se aplica aos deputados das assembleias legislativas regionais, os quais, por isso, só estão vinculados às incompatibilidades especialmente previstas em diplomas normativos dos quais sejam directamente destinatários, como se passa com

Enquadramento jurídico:

De acordo com a jurisprudência expandida pelo Tribunal Constitucional (cfr. AC n.º 244/85) a inelegibilidade relativa aos funcionários camarários prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, vai no sentido de respeitar unicamente à eleição do órgão autárquico de que o cidadão é funcionário ou de outro órgão da mesma autarquia.

Significa isto que um funcionário da câmara é inelegível para a câmara e assembleia municipal respectiva e ainda como primeiro candidato da lista para a Assembleia de Freguesia, visto que, em caso de eleição, seria o Presidente da Junta, logo membro da Assembleia Municipal por inerência.

Relativamente à questão da elegibilidade do adjunto do gabinete do presidente da câmara refira-se que nos termos do n.º 3 do art.º 8.º da Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, “ - *Os membros do gabinete são providos em regime de comissão de serviço com a faculdade de optarem pelas remunerações correspondentes aos lugares ou cargos de origem, mantendo o direito a estes, bem como às promoções, ao acesso a concursos, às regalias ou qualificações, aos benefícios sociais e a qualquer outro direito adquirido.*”

Importa pois que definir a natureza do vínculo deste cargo e a esse propósito atente-se no Parecer Procuradoria-Geral da República n.º 67/91, publicado in DR II Série n.º 116 de 20.05.1992, no qual se dizia na parte que interessa “*Os membros (adjunto e secretário) do referido gabinete de apoio exercem de facto um “cargo público” visto ocuparem um “lugar” integrado num quadro ao serviço de uma pessoa colectiva de direito público - um lugar permanente ao referido “gabinete de apoio”, ao serviço dos presidentes das câmaras municipais portanto das autarquias locais.*”

Desse mesmo parecer consta aliás uma informação técnica da DGAA (129/DAJ/90.06.01.01 139) onde expressamente se diz que “*Os membros do gabinete de apoio pessoal dos presidentes das câmaras municipais são “agentes administrativos” consubstanciando o tipo de “agentes públicos” definidos como aqueles que exercem funções de confiança política e, por isso, livremente amovíveis.*”

Consequentemente, o vínculo laboral do adjunto do gabinete de um presidente de câmara é entendido como tendo carácter permanente e revestindo a qualidade de agente administrativo.

Saliente-se que o Tribunal Constitucional apreciando matéria relativa à natureza do vínculo dos assalariados eventuais entendeu no seu Ac n.º 750/93 publicado in DR II Série n.º 62 de 15.03.1994 que a inelegibilidade consignada na alínea c) do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro, abrange “*tanto os funcionários como os agentes com vínculo permanente dos órgãos representativos dos municípios e das freguesias*”, entendendo igualmente que “*Os assalariados eventuais da administração local desempenham as mais das vezes funções laborais efectivas e permanentes aproximando-os estatutariamente aos restantes funcionários.*”

Questão de direito:

A questão jurídica levantada prende-se com o facto de o artº 14º da Lei nº 87/89 estipular o seguinte: *os membros dos órgãos autárquicos objecto de dissolução, bem como os que hajam perdido o mandato, não podem fazer parte da comissão administrativa prevista no nº 2 do artigo anterior, nem ser candidatos nos actos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido, nem nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgãos autárquico*

Todavia a Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, que revogou a lei anterior, estipula que “*A condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei nº 34/87, de 16 de Julho, implica a sua inelegibilidade nos actos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico*”.

Acresce que esta mesma lei no seu artº 18º revoga expressamente não só a Lei nº 87/89, como também todas as disposições especiais que prevejam fundamentos de perda de mandato ou de dissolução de órgãos autárquicos por remissão para o regime de tutela administrativa estabelecido naquele diploma.

Em resumo, há que saber se se encontram ou não taxativamente fixadas as situações de inelegibilidade - uma coisa é a perda de mandato outra será a eventual inelegibilidade daí resultante -, isto é, um membro de órgão autárquico poderá perder o mandato e manter a sua condição de elegível para actos eleitorais subsequentes excepto se tiver sido condenado definitivamente por qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei nº 34/87, de 16 de Julho.

A Lei nº 27/96 teve na sua origem a discussão e apreciação das seguintes iniciativas legislativas: o Projecto de Lei nº 113/VII, do PCP, o Projecto de Lei nº 147/VII, do PSD e a Proposta de Lei nº 22/VII do Governo.

Na nota justificativa do referido projecto de lei de iniciativa do PCP diz - se, a dado passo, a propósito da tipificação das sanções:

“Já dissemos que as medidas sancionatórias decorrentes do exercício da tutela estão tipificadas na lei e são somente duas: a perda de mandato e a dissolução do órgão autárquico. A Lei nº 87/89 vem instituir uma outra pena acessória: a inelegibilidade. Ora, a inelegibilidade não tem de decorrer da perda de mandato e da dissolução do órgão e é, aliás, de duvidosa constitucionalidade, como aponta o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 364/91 (processo nº 367/91). in DAR II Série nº 27 de 7 de Março de 1996 pág. 464.

No citado acórdão que se debruçou sobre um pedido de apreciação preventiva da constitucionalidade do artº 2º do Decreto nº 356/V da Assembleia da República que pretendia dar nova redacção aos nºs 2 e 3 do artº 4º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, introduzindo-lhes duas inelegibilidades uma para os presidentes de câmara que tivessem três mandatos consecutivos e outra para os vereadores e presidentes que tivessem renunciado ao mandato anterior, o Tribunal Constitucional decidiu pronunciar-se pela inconstitucionalidade do referido artº 2º do Decreto da AR tendo

entendido entre outros argumentos que “(...) *A liberdade de actuação do legislador ordinário poderia ser equacionada e ponderada se as inelegibilidades em causa se apresentassem como restrições absolutamente exigíveis, adequadas e proporcionadas à salvaguarda daquele interesse, concretizado nos valores de isenção e independência do exercício funcional dos cargos ()*” in DR I Série-A n° 193 de 23 de Agosto.

Sobre a questão da inelegibilidade acessória por perda de mandato dizia o Conselheiro Mário de Brito na sua declaração de voto vencido no Acórdão n° 25/92, publicado no DR II Série n° 134 de 11 de Junho de 1992.

“() Por outro lado, há a considerar que, se essas acções constituíssem crimes - a petição inicial aponta para a prática de crimes previstos no Código Penal e na Lei n° 34/87, de 16 de Julho (crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos) - a própria condenação no foro criminal não poderia importar como efeito necessário a inelegibilidade aqui em causa, já que nos termos do n° 4 do art° 30° da Constituição, “nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos” - cfr. a declaração de voto que fiz no Acórdão n° 274/90, de 17 de Outubro (no Diário da República 2ª série, e 20 de Fevereiro de 1991)- e, a ser aplicável a “incapacidade para ser eleito” de que fala o n° 2 do art° 69° do Código Penal, tal incapacidade, como pena acessória que é, só na sentença penal poderia ser decretada (se o tribunal a considerasse justificada). Não preenchendo tais acções qualquer tipo legal de crime, é totalmente destituída de fundamento a sanção da inelegibilidade. Neste caso, só os eleitores caberá a “decisão”, ou reelegendo o candidato, se ele continuar a merecer a sua confiança, ou deixando de votar nele (“sanção política”), se o mesmo tiver perdido a sua confiança em consequência das acções praticadas.

Pelo exposto, entendi que a inelegibilidade aqui em causa não encontra justificação sequer na segunda parte do n° 3 do art° 50° (isenção e independência do exercício do cargo), ao contrário do que decidiu o acórdão, e daí a inconstitucionalidade da norma do n° 1 do art° 14° da Lei n° 87/89, na parte em apreciação. ()”

Carreada alguma jurisprudência constitucional sobre a matéria, resulta que conforme se descreve na nota justificativa do Projecto de Lei n° 113/VII supramencionado há bastantes dúvidas quanto à constitucionalidade desta inelegibilidade sendo curioso notar que neste projecto de lei se prevê expressamente no seu art° 7° que “*A aplicação das sanções decorrentes do exercício da tutela não determina a inelegibilidade dos membros dos órgãos autárquicos.*”

Lido o Relatório e parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no DAR II Série-A n° 40 págs 690 a 691, conclui-se que o projecto consagrava para além do desaparecimento da competência do governador civil na matéria, da competência exclusiva dos tribunais de administrativos de círculo, o desaparecimento da inelegibilidade decorrente da perda do mandato e da dissolução do órgãos autárquicos.

Por outro, do Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sobre o Projecto de Lei n° 147/VII de iniciativa do PSD publicado no DAR II Série-A n° 40 págs 691 a 693, decorre que se visava igualmente introduzir alterações à Lei n° 87/89, dizendo-se inclusivamente que este projecto

não acolhia a Recomendação n.º 1-B/96 do provedor de Justiça, nos termos do despacho do Presidente da Assembleia da República,”(...) *na medida em que retoma e decalca a formulação constante da alínea a) do n.º 1 do Art.º 9 da Lei n.º 87/89, o que correria o risco de ultrapassar a fronteira de constitucionalidade (...)*”.

A citada recomendação do Provedor de Justiça era do seguinte teor:

“A interpretação autêntica, por razões de segurança e de justiça, da norma contida no primeiro ponto da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 87/89, de 9 de Setembro, por forma a reduzi-la teleologicamente e garantir, assim, que apenas é determinante da perda de mandato a colocação, após a eleição, em situação de inelegibilidade por motivo imputável à necessidade de assegurar a isenção e a independência do exercício dos respectivos cargos.”

Mais adiante consta ainda do referido relatório (...) *“Por outro lado, é desde já de assinalar que uma das principais inovações do Projecto de Lei n.º 147/VII consiste na atribuição exclusiva dos poderes de controlo de legalidade ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e aos tribunais administrativos de círculo”*.(...)

(...) *“Por último, sempre se dirá que o Projecto de Lei n.º 147/VII mantém, no essencial, uma vasta fatia das disposições da Lei n.º 87/89, apenas inovando quanto à semântica da denominação do diploma, buscando na expressão “controlo da legalidade” a substituição da expressão “tutela”, que, aliás, tem a tradição que aqui já se aforou e que está constitucionalmente plasmada.”*(...)

No que respeita à Proposta de Lei n.º 22/VII, o Relatório e parecer da mesma comissão refere que ela visa, entre outros objectivos, definir com clareza o conteúdo da tutela e as formas do respectivo exercício, atribuindo a titularidade dos poderes de tutela ao Governo, fazendo desaparecer a competência do governador civil, enumerando taxativamente os factos geradores de perda de mandato autárquico ou de dissolução de órgãos, cometendo exclusivamente aos tribunais administrativos de círculo a decisão de perda de mandato ou de dissolução de órgão, etc.

Todavia, esta proposta mantém a inelegibilidade como efeito *ope legis* da dissolução e da perda de mandato e, nesse capítulo, atente-se à parte final do relatório supra-mencionado:

“(...)Trata-se de matéria de duvidosa constitucionalidade, em face do disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, que reza assim:” Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos.”

O direito a ser eleito é um direito político. Logo, a perda deste direito político configurado como um efeito necessário, ope legis, da perda de mandato ou da dissolução será inconstitucional(neste sentido, cf. Gomes Canotilho, Revista de Legislação e Jurisprudência, ano 125, pp 379 e seg.). Assim não julgou o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 25/92(Diário da República 2.ª série, de 11 de Junho de 1992), embora com três votos vencidos.(...)”

Foi exactamente um dos votos vencidos deste acórdão, o do Conselheiro Mário de Brito, que atrás se teve a oportunidade de transcrever.

Na discussão na generalidade,- leia-se o DAR I série n.º 67 de 9 de Maio de 1996- o Deputado Luís de Sá, ao enumerar os objectivos que o Projecto n.º 113/VII visava, dizia o seguinte:

Deliberação:

Foi aprovada a informação elaborada pelo gabinete Jurídico (...) dela se dando conhecimento ao Presidente da Comissão Política de Cantanhede do PPD/PSD.

Fundamentação:

O Sr. Presidente da Comissão Política da Secção de Cantanhede do PSD veio solicitar à Comissão Nacional de Eleições parecer jurídico sobre eventuais incompatibilidades que resultariam da candidatura ao cargo de Presidente da Câmara por parte de um cidadão que é, juntamente com familiares, sócio-gerente de quatro firmas denominadas respectivamente:

Sociedade Gestão de Participações Sociais (SGPS)

Empresa de Construção Civil e Obras Públicas

Indústria de Serração de Madeiras

Comércio de Mobiliário e Equipamento Hoteleiro

Pergunta-se, ainda, se poderão estas empresas ser adjudicatárias de obras ou fornecedoras de bens em que são intervenientes o Estado ou outras autarquias.

Questão prévia:

(...)

A) A situação de inelegibilidade:

Analisando a questão num momento a que chamaremos ante-eleitoral, ou seja em fase de apreciação da capacidade eleitoral passiva, atente-se ao disposto no artº 4º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, que estipula o seguinte:

“Artigo 4º

(Inelegibilidades)

1-Não podem ser eleitos para os órgãos do poder local.

(...)

f)Os membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada.

(...)”

Embora o Tribunal Constitucional no seu Acórdão nº 4/84 (publicado in DR 2ª série, 100 de 30.04.84) tivesse entendido, apesar de considerar que (...)” *os membros dos corpos sociais, assim como os proprietários de empresas que tenham contratos não integralmente cumpridos ou de execução continuada com uma determinada autarquia, não oferecem, em princípio, as garantias impostas pelas regras de disciplina e perfectibilidade, que devem ser apanágio dos órgãos de gestão democrática.*”, que esta norma era inconstitucional porque entre outras razões(...) “*o sistema de impedimentos e o regime de incompatibilidades de exercício são suficientes para garantir a isenção, o desinteresse e a imparcialidade no desempenho de cargos electivos autárquicos,*

revelando-se inteiramente desproporcionado o estabelecimento de inelegibilidades(...)” esta tese acabou por não ser reiterada e, posteriormente, em diverso sentido foi - e tem sido- o entendimento daquele douto Tribunal.

Na verdade, logo no Ac n° 231/85 (publicado in DR 2ª série n° 50 de 1.3.85) o Tribunal Constitucional aprecia o assunto à luz daquela norma entendendo-a como excepcional- e não como inconstitucional- tecendo a propósito da existência de contratos celebrados entre candidatos proprietários ou sócios de empresas e a autarquia as seguintes considerações:” (...)o contrato de execução continuada é um só contrato que se protraí no tempo, sem termo final fixado ou com termo que lhe for assinalado.

O facto de se dizer que é fornecedora - a empresa ou sociedade - revela apenas uma simples situação de facto e uma certa habitualidade, mas não demonstra a existência de um vínculo obrigacional que se prolongue no tempo.

Poderá haver contratos sucessivos, mas nunca um contrato tipificável como continuado.

Esta realidade, ligada à circunstância de estarmos perante matéria de compressão de direitos fundamentais, conduz à conclusão de que a enumeração é taxativa e não enunciativa, devendo a al. f) interpretar-se nos seus precisos termos. Por se tratar de norma excepcional, onde se faz uma enumeração taxativa, não é de admitir o recurso à analogia.”

No seu Acórdão n° 253/85(publicado in DR 2ª série n° 64 de 18.03.85) a propósito da mesma alínea f) dizia:

“Tal norma visa proteger a justiça da actuação e a imparcialidade dos órgãos do poder local no plano da gestão autárquica, e por essa sua finalidade só poderá referir-se, dentro da lógica que internamente a comanda, aos candidatos que por virtude das eleições a que pretendam concorrer, possam vir a fazer parte dos órgãos da autarquia com a qual tenham contrato pendente.

Assim, se o contrato tiver sido celebrado com um concelho, o candidato só é atingido pela inelegibilidade em causa se pretender eleitoralmente concorrer à câmara municipal ou à assembleia municipal de tal município ou ainda, e como cabeça de lista, à assembleia de qualquer uma das freguesias do mesmo concelho, já que, neste último caso, e triunfando na corrida às urnas, será automaticamente presidente da junta de freguesia (...) e terá em consequência assento por direito próprio na assembleia municipal do respectivo concelho(...).”

Noutro acórdão, o n° 259/85(publicado in DR 2ª série n° 64 de 18.03.86) conclui:

“(...)entende-se que a norma constante da al. f) do n° 1 do artº 4º do Dec-Lei 701-B/76, ao determinar a inelegibilidade dos proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada, não viola a Constituição, e designadamente os seus artºs 48º, n° 1 e 50º n° 1, quando conjugados com o artº 18º n° 2.”

Mais recentemente, no Acórdão n° 717/93 (publicado in DR n° 38 de 15 .02.1994) a propósito do julgamento da inelegibilidade de um candidato sócio-gerente de uma sociedade comercial que tinha um contrato de fornecimento de materiais com autarquia julgou-o elegível pelo facto do contrato estar integralmente cumprido, dizendo inclusivamente o seguinte:

“No Acórdão n° 259/85 o Tribunal - depois de haver concluído que a norma do artº 4º, n° 1 alínea f) do Decreto-Lei n° 701-B/76, de 29 de Setembro não é inconstitucional (assim contrari-

ando o que havia sido decidido no Acórdão n.º 4/84, Diário da República, 2.ª série de 30 de Abril de 1984) - frisou:

Ora, a ratio do preceito da citada alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro encontra-se justamente, como se viu, na preocupação de assegurar um exercício isento, desinteressado e imparcial dos cargos electivos autárquicos.”

E mais adiante acrescentava aquele douto Tribunal:

“Em todo o caso, não parece de admitir que a mera existência de uma dívida proveniente de um fornecimento ocasional, dentro dos usos do comércio, pudesse, só por si, servir de suporte razoável para a declaração de uma inelegibilidade: o conceito de “contrato não integralmente cumprido” não pode assumir uma tal extensão, para efeitos da referida alínea f).

Quanto à capacidade eleitoral passiva, a regra é a de que “todos os cidadãos têm direito de acesso em condições de igualdade de liberdade aos cargos públicos”(cf. artigo 50.º, n.º 1, da Constituição). “No acesso a cargos electivos a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respectivos cargos.(cf. artigo 50.º, n.º 3).

Ora, com a inelegibilidade consagrada na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, visa o legislador garantir a isenção e a independência com que os titulares dos órgãos autárquicos devem exercer os seus cargos (e, assim, gerir os negócios públicos)”

No mesmo sentido citem-se os Acórdãos n.º s 720/93, 734/93, 735/93 (todos publicados in DR 2.ª série n.º 62 de 15-03.1994)

Em resumo:

De acordo com a jurisprudência constitucional expandida sobre o assunto a capacidade eleitoral passiva dos membros dos corpos sociais e gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido deve ser analisada à luz dos seguintes considerandos:

Se o contrato tiver sido celebrado com um concelho, o cidadão que estiver nas circunstâncias referidas só é atingido pela inelegibilidade em causa se pretender candidatar-se à câmara municipal ou assembleia municipal, e a esta última por via directa ou indirecta (neste caso como primeiro candidato de uma lista concorrente a uma assembleia de freguesia desse concelho, pois como tal é indirectamente candidato à respectiva assembleia municipal).

Aquele cidadão poderá pois candidatar-se a uma qualquer assembleia de freguesia do concelho, desde que não figure como cabeça-de-lista.

Por outro lado, o conceito de “ contrato não integralmente cumprido” na inelegibilidade citada não abarca a mera existência de uma dívida proveniente de um fornecimento ocasional.

Refira-se ainda que a inelegibilidade respeitante aos gerentes de sociedade não abrange aqueles que, sendo fornecedores habituais da autarquia, não são parte, ao mesmo tempo da apresentação da candidatura, de qualquer contrato nas circunstâncias prescritas.

Deliberação:

Tendo presente o parecer elaborado pelos serviços jurídicos submetido à apreciação do plenário mereceram acordo dos membros as conclusões nele indicadas e que abaixo se transcrevem:

“1 - É da competência do Juiz da Comarca ou do Tribunal Administrativo de Círculo a que respeite o órgão a eleger declarar se o enquadramento nas inelegibilidades se verifica ou não.

2 - Nesta matéria à Comissão Nacional de Eleições cabem apenas competências informativas, que nunca serão vinculativas.

3 - Parece não se enquadrar nos casos de inelegibilidade previstos no artigo 4º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro, a situação de um Presidente de Junta de Freguesia que mantém com a Câmara Municipal (que integra territorialmente aquela) um contrato de avença.»

Fundamentação:

A Junta de Freguesia de Tunes solicitou à Comissão Nacional de Eleições parecer sobre a possibilidade de um Presidente de Junta de Freguesia exercer simultaneamente aquele cargo público e ser prestador de serviços, à sombra de um contrato de avença, à Câmara Municipal que integra territorialmente aquela freguesia.

Competência da CNE

(...)

Questão de fundo

A Constituição Portuguesa consagra o direito de acesso a cargos públicos, como direito essencial das garantias de participação política (artigo 50º da CRP). Deste modo se afirma a essencialidade de criação de garantias de acesso dos cidadãos aos cargos públicos e políticos.

A mesma Lei Fundamental prevê o estabelecimento de obstáculos legais àquele acesso, tendo em atenção outros interesses como a isenção no exercício dos cargos, a independência no exercício das funções, a garantia da repartição de poderes, entre outros.

São diversas as soluções encontradas pelo legislador para garantir o princípio da imparcialidade. Por exemplo, o sistema de impedimentos determina a impossibilidade de participação na discussão e votação de assuntos que digam respeito ao eleito ou seus familiares.

Outra solução legalmente encontrada foi a das inelegibilidades. Através deste sistema enuncia-se uma lista de critérios que uma vez preenchidos determinam a impossibilidade do cidadão concorrer ao cargo político.

Importante é realçar que do princípio da reserva de lei e da necessidade de autorização constitucional expressa para a restrição de direitos, liberdades e garantias, vertidos

no artigo 18º, nº 2 da CRP, pode extrair-se um *princípio da tipicidade das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias*. O qual implica necessariamente a proibição de aplicação analógica das normas que limitem direitos, liberdades e garantias.

A lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (LEOAL) prevê um conjunto de casos de inelegibilidade (cfr. artigo 4º do Decreto-Lei nº 701-B/76), a saber:

1. magistrados judiciais e do Ministério Público,
2. funcionários de justiça,
3. funcionários de finanças com funções de chefia,
4. membros das forças militares ou militarizadas e forças de segurança quando em efectividade de serviço ;
5. ministros de qualquer religião ou culto com poderes de jurisdição na área da autarquia;
6. concessionários ou peticionários de concessão de serviços da autarquia respectiva;
7. funcionários dos órgãos representativos das freguesias ou dos municípios;
8. falidos e insolventes, salvo se reabilitados;
9. devedores em mora da autarquia e respectivos fiadores;
10. membros dos corpos sociais e os gerentes de sociedades, bem como os proprietários de empresas que tenham contrato com a autarquia não integralmente cumprido ou de execução continuada;
11. cidadãos eleitores estrangeiros que, em consequência de uma decisão individual em matéria civil ou de uma decisão penal por força da legislação do seu Estado de origem, tenham sido privados do exercício do direito de voto.

O Sr. Presidente da Junta não foi candidato à autarquia para a qual presta os referidos serviços, mas sim à Junta de uma Freguesia integrada naquele Município. Porém, o facto de o candidato colocado em primeiro lugar numa lista vencedora a uma assembleia de freguesia pertencer por inerência à assembleia municipal respectiva tem levado o Tribunal Constitucional a declarar a respectiva inelegibilidade (permitindo o reposicionamento do candidato na lista).

Interessa, por isso, verificar se o Sr. Presidente da Junta se subsume de alguma maneira à previsão da norma em análise.

A situação concreta em análise apenas poderá cair nas inelegibilidades previstas nas alíneas 7) e 10).

O Requerente não descreveu, na sua exposição, qual as funções que o Sr. Presidente da Junta presta à Câmara Municipal. No entanto, a avença é um contrato que usualmente compreende funções de carácter pessoal. Quer dizer funções não prestadas por uma empresa ou sociedade comercial. Assim sendo, não parece que o Sr. Presidente da Junta seja titular de uma empresa, nem que seja membro de corpos sociais ou gerente de sociedade com contrato com a autarquia. O que parece afastar a aplicação da norma de inelegibilidade por esta via.

O referido parecer aponta no sentido de limitar o direito de dispensa dos candidatos à eleição autárquica que sejam funcionários ou agentes dos centros de saúde.

Em síntese, defende-se naquele parecer que o direito de dispensa de funções durante a campanha eleitoral, estatuído no n.º 5 do art.º 5.º do Decreto-Lei 701-B/76, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei 757/76 de 21 de Outubro (e não no n.º 4 como, certamente por lapso, é referido no parecer), enquanto manifestação do direito constitucional à participação na vida pública (art.º 48.º CRP), deverá ceder, podendo mesmo ser impedido o seu exercício, se entrar em conflito com o direito constitucional à protecção da saúde (art.º 64.º CRP).

A questão que nos é posta é melindrosa e de grande importância. Estão em causa não apenas os dois direitos constitucionais fundamentais apontados no parecer, mas devemos também ter em conta que o direito de dispensa de funções do candidato é também, e principalmente, uma manifestação do princípio geral do direito eleitoral expresso na alínea a) do n.º 3 do art.º 116.º da Constituição, o princípio da liberdade de propaganda.

A sua denegação poderá ainda pôr em causa um outro princípio geral do direito eleitoral, o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (cfr. alínea b) do n.º 3 do art.º 116.º CRP) que por sua vez é uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral de igualdade (art.º 13.º CRP).

Tratando-se de direitos constitucionais fundamentais só podem, nos termos do art.º 18.º da CRP, ser restringidos nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Trata-se, conforme vem sendo definido na doutrina e na jurisprudência, do princípio da proporcionalidade na interpretação dos direitos constitucionais fundamentais.

Este princípio e citando o acórdão n.º 103/87 do Tribunal Constitucional (publicado no DR I Série de 6 de Março de 1987), compreende três vertentes:

“Uma ideia de adequação (da restrição ao objectivo de salvaguardar certo valor constitucional), uma ideia de necessidade ou exigibilidade (da restrição para atingir tal objectivo) e uma ideia de proporcionalidade em sentido estrito (o custo da restrição há-de ser proporcionado ao benefício da protecção com ela obtida)”.

Não levantará dúvidas a ninguém que poderemos, no caso “sub *judice*” e verificadas certas circunstâncias, estar perante um conflito de interesses constitucionalmente protegidos: de um lado os direitos fundamentais político eleitorais do candidato e da sua força proponente e do outro o direito à saúde dos cidadãos eventualmente utentes desses Centros de Saúde.

Nestes casos, como salienta a doutrina “há que proceder a uma tarefa de concórdia prática, comprimindo o alcance de ambas as normas em proporção a apurar, tendo em conta a ponderação constitucional de cada uma das normas conflituantes”. (J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira in *Fundamentos da Constituição* pág. 57).

Ou seja ambos os direitos têm que ser interpretados com algum cuidado, não po-

1. Matéria de facto

a) Em requerimento datado de 28-11-1995 e dirigido ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, o cidadão supra identificado dá conta de a sua entidade empregadora, também acima identificada, ter procedido ao corte de 40 horas no crédito anual de dispensas remuneradas que a empresa concede ao abrigo do clausulado do Acordo Colectivo de Trabalho para o Sector Cervejeiro;

b) De acordo com a declaração passada pela entidade patronal junta aos autos pelo queixoso, que confirma os factos, a dedução das referidas horas ao crédito de dispensas que aquele possui decorre “de ausências ao serviço (pagas) no período de 02/9/95 a 01/10/95 (Período de Campanha Eleitoral)”;

c) Por ofício que deu entrada nos serviços em 8 de Fevereiro do corrente ano, a Procuradoria-Geral da República remeteu à Comissão Nacional de Eleições, “para os fins convenientes”, fotocópia da exposição subscrita pelo dito cidadão.

2. Matéria de Direito

Resulta do disposto no *artigo 8º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio*, que nenhum trabalhador que se candidate ao lugar de deputado pode ser prejudicado nos seus direitos laborais, incluindo o direito à retribuição e a outros abonos correlativos a que haja lugar.

A dispensa do exercício das suas funções profissionais, públicas ou privadas, a que o candidato tem direito, por um período máximo de 30 dias, não só não pode dar azo à marcação de faltas injustificadas e ao conseqüente desconto na retribuição devida pelo tempo em que não esteve ao serviço por virtude da sua candidatura às eleições, como ainda não pode afectar *quaisquer outras regalias*, designadamente a antiguidade, decorrentes do vínculo laboral (atente-se na letra da lei, que refere contar o tempo da dispensa “*para todos os efeitos*”). A dispensa do exercício de funções não pode, aliás, ser recusada pela entidade patronal.

Ora, se é duvidoso o direito à atribuição daqueles abonos que, como o subsídio de refeição, dependem da prestação efectiva do trabalho, não há, ao invés, qualquer dúvida de que um crédito de dispensas constitui, para efeitos do referido preceito legal, uma *regalia* que à entidade patronal não é lícito retirar ao trabalhador que se candidatou a um acto eleitoral, desde que este previamente tenha feito prova da sua qualidade de candidato ou por qualquer forma a empregadora o tenha reconhecido como tal.

No caso *sub judice* parte-se do pressuposto de que o queixoso apresentou à sua entidade patronal, para prova da sua qualidade de candidato, a competente certidão emitida pelo tribunal onde tenha sido apresentada a candidatura, o que, aliás, facilmente se infere da circunstância de na declaração junta aos autos a UNICER referir que as faltas ao serviço foram *pagas*, assim admitindo que tais ausências, sendo legais, estavam devidamente comprovadas.

Em suma: o trabalhador que se ausente ao serviço, por um período máximo de 30

Assembleia Legislativa Regional da Madeira”.

2. Trata-se exactamente de uma das questões que, no plano do estatuto do candidato, não merece qualquer tratamento na lei eleitoral respeitante à Assembleia Legislativa Regional da Madeira (Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril), podendo sustentar-se que, se naquele diploma legal não existe preceito que expressamente atribua ao candidato o direito a dispensa de funções, não podem os candidatos à eleição em causa usufruir de tal regalia.

Acontece que a lei que regula a eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores (Decreto-Lei nº 267/80, de 8 de Agosto), à semelhança e na esteira da respeitante à eleição da Assembleia da República, atribui aos candidatos, no seu artigo 8º, o direito à dispensa do exercício das respectivas funções (públicas ou privadas) durante os trinta dias anteriores à data da eleição, contando esse tempo de ausência ao serviço para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo. O candidato pode faltar durante todo esse período de tempo ou apenas parte dele, mas, de todo o modo, as faltas que der considerar-se-ão sempre justificadas, com as consequências legais, podendo, todavia, a entidade patronal exigir que o trabalhador comprove a situação de candidato através, em princípio, da apresentação de certidão passada pelo tribunal onde tenha sido apresentada a candidatura donde conste tal qualidade. Quer os funcionários públicos quer, em geral, os trabalhadores por conta de outrem gozam do direito a dispensa de funções profissionais subordinadas, cujo exercício não pode ser recusado nem por qualquer forma impedido pela entidade empregadora.

3. Sendo a situação da eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores paralela à da Madeira, justifica-se plenamente a aplicação analógica ao caso do preceituado nos artigos 8º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, e do mencionado Decreto-Lei nº 267/80, reiterando-se as deliberações que sobre a matéria têm vindo a ser tomadas pela Comissão no sentido de que também os candidatos a deputados nas eleições regionais madeirenses gozam do direito à dispensa das respectivas funções pelo período máximo de 30 dias anteriores ao do acto eleitoral (*cf.*, por todas, a deliberação tomada na reunião plenária de 21 de Setembro de 1984), com o argumento adicional de que na lei eleitoral respeitante à Assembleia Legislativa Regional da Madeira não existe preceito equivalente ao supracitado artigo 8º precisamente por aquele diploma ser bastante anterior (1976) e nunca ter sido objecto de alteração legislativa em conformidade com a vontade do legislador que depois consagrou o direito à dispensa de funções na legislação eleitoral posterior (a concernente à Assembleia da República, de 1979, sobre a qual veio a ser decalcada, em 1980, a da Assembleia Legislativa Regional dos Açores).

Não se vislumbram razões para agora alterar um entendimento que me parece a todos os títulos correcto, equilibrado e consentâneo com o fulcral princípio, aliás constitucionalmente consagrado, da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas e, em consequência, dos próprios candidatos individualmente conside-

portes Colectivos do Distrito de Lisboa - Perda ou não do subsídio de refeição dos trabalhadores que utilizaram o direito à dispensa por se terem candidatado no âmbito da eleições autárquicas

Eleição autárquica
Direito a dispensa de funções
Subsídio de refeição

Sessão de 02.06.1998 - AL/97

Deliberação:

Tendo presente o parecer elaborado pelos serviços jurídicos submetido à apreciação do plenário, mereceram aprovação por maioria dos membros as conclusões nele indicadas e que abaixo se transcrevem:

“Somos de parecer que o trabalhador, candidato às eleições autárquicas e usando o direito de dispensa do serviço durante a campanha eleitoral, não perde o direito ao subsídio de refeição.

Além de que o direito de acesso a cargos públicos é um direito protegido na Constituição da República Portuguesa, sendo vontade do legislador constitucional que ninguém pode ser prejudicado no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos, do acesso a cargos electivos ou do desempenho de cargos públicos (Artigo 50º).

No entanto, aconselha-se um pedido de esclarecimento à Inspeção Geral do Trabalho, entidade que tem competência para interpretar a norma em causa.”

Fundamentação:

O Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Colectivos do Distrito de Lisboa (TUL - CGTP/IN) solicitou à Comissão Nacional de Eleições parecer sobre a seguinte questão:

“A Companhia Carris de Ferro de Lisboa não pagou com a retribuição dos seus trabalhadores que foram candidatos às eleições autárquicas, o subsídio de refeição correspondente ao dia 12 de Dezembro p.p.”

1. A Comissão Nacional de Eleições não tem atribuições para determinar, de forma vinculativa, a perda ou não do subsídio de refeição na situação em causa, no entanto, no âmbito das suas competências de carácter informativo, pode dar o seu entendimento e informar os interessados sobre a legislação atinente a essa matéria.

2. O nº 5 do artigo 5º do Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral para os Órgãos da Autarquias Locais) dispõe o seguinte:

“Durante o período da campanha eleitoral os candidatos têm direito à dispensa do exercício das respectivas funções, sejam públicas ou privadas, contando esse tempo, para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo.”

Ou seja, a dispensa, antes de mais, não pode ser recusada e abrange tanto os candi-

datos efectivos como os suplentes. Trata-se de uma falta justificada, desde que o trabalhador entregue no local de trabalho uma certidão passada pelo tribunal onde tenha sido apresentada a candidatura, donde conste a sua qualidade de candidato.

Quanto ao exacto alcance da frase "...contando esse tempo, para todos os efeitos, incluindo o direito à retribuição, como tempo de serviço efectivo" há que, antes de mais, verificar o disposto em diplomas que tratam desta mesma matéria. Assim:

a) O artigo 26º, nº 1 do Decreto-Lei 874/76, de 28 de Dezembro (Lei das Férias, Feriados e Faltas), aplicável às relações de trabalho prestado no âmbito de contrato individual de trabalho, consigna o princípio geral de que:

"As faltas justificadas não determinam a perda ou prejuízo de quaisquer direitos ou regalias do trabalhador."

b) Por outro lado, e no âmbito da função pública, segundo o artigo 13º do Decreto-Lei 184/89, de 2 de Junho (Princípio gerais de salários e gestão de pessoal) o sistema retributivo é o conjunto de todos os elementos de natureza pecuniária ou outra que são ou podem ser percebidos, periódica ou ocasionalmente, pelos funcionários e agentes por motivo de prestação de trabalho.

Ainda o mesmo diploma, no seu artigo 15º, refere que o sistema retributivo da função pública é composto por: remuneração-base, prestações sociais e subsídio de refeição e suplementos.

c) Por último, da análise do Decreto-Lei 497/88, de 30 de Dezembro (Regime jurídico das férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração pública) verifica-se que, ao determinar os efeitos de cada uma das faltas justificadas constantes do elenco do artigo 19º, utiliza dois tipos de fórmulas, quais sejam:

- "...são equiparadas a serviço efectivo, implicando, porém, a perda do subsídio de refeição."

- ou "... não implicam a perda de quaisquer direitos ou regalias."

Daqui resulta que o legislador prevê expressamente quais as faltas justificadas que determinam a perda do subsídio de refeição, quanto às restantes utiliza a terminologia acima indicada.

Pelo exposto parece que:

- se o legislador quisesse determinar a perda do subsídio de refeição, no caso do nº 5 do artigo 5º do Decreto-Lei 701-B/76, deveria tê-lo previsto expressamente, como o fez noutros casos;

- e tendo em conta o princípio geral consignado no artigo 26º, nº 1 do Decreto-Lei 874/76 acima referido, as faltas justificadas não determinam a perda ou prejuízo de quaisquer direitos ou regalias do trabalhador.

Somos de parecer que o trabalhador, candidato às eleições autárquicas e usando o direito de dispensa do serviço durante a campanha eleitoral, não perde o direito ao subsídio de refeição.

Além de que o direito de acesso a cargos públicos é um direito protegido na Cons-

sobre o alcance do art. 9º da Lei 14/79, de 16 de Maio - Presidentes da Câmara candidatos à Assembleia da República

Eleição legislativa
Candidato
Alcance da suspensão de mandato
Presidente da câmara municipal

Sessão de 03.09.1991 - AR/91

Deliberação:

Foi aprovado pelos membros presentes o parecer que se segue, bem como a sua conclusão.

Fundamentação:

O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Barcelos comunicou ao executivo camarário a suspensão do exercício das suas funções por motivo de se apresentar como candidato a deputado à Assembleia da República, em obediência ao disposto no artº 9º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, que refere: “Desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respectivas funções”.

Face àquela comunicação, tendo em conta o Acórdão do Tribunal Constitucional nº 404/89, de 30 de Maio, o Presidente da Câmara Municipal de Barcelos em exercício solicitou à Comissão Nacional de Eleições esclarecimento sobre qual o alcance da referida comunicação. Deverá entender-se, questiona, que são suspensas exclusivamente as funções correspondentes ao cargo de Presidente, mantendo-se no entanto aquele como elemento integrante do executivo camarário (interpretação restritiva do artigo 9º), ou diferentemente deve entender-se que a suspensão se refere a todas as funções - como Presidente e elemento do executivo.

1 - Sobre esta matéria o supra citado Acórdão do Tribunal Constitucional - a propósito de uma deliberação da C.N.E., de 28/04/89, que determinava a aplicação da incompatibilidade deste artigo 9º a um candidato à eleição ao Parlamento Europeu, em termos de o mesmo dever suspender o seu mandato desde a data da apresentação da sua candidatura até ao dia da eleição - veio a fazer a interpretação deste mesmo artigo.

Depois de considerações várias sobre o recurso então apresentado da deliberação da CNE., o Tribunal Constitucional concluiu em última análise que o artº 9º da Lei 14/79 apenas determina que os presidentes de câmaras municipais “não podem exercer as respectivas funções”, e não também que eles “devem suspender o seu mandato”.

2 - Mas o problema que aqui se coloca é o de saber se os presidentes das câmaras

Foi referido que nestas eleições autárquicas, o elevado número de autarcas a eleger, a circunstância de em muitas câmaras grande parte dos executivos camarários se candidatarem (a contrastar com o número casuístico, comparativamente inferior, de situações deste género que ocorrem nas eleições legislativas), deveria ser motivo por maioria de razões, para a lei eleitoral autárquica estatuir a suspensão de funções dos presidentes de câmara e seus substitutos legais nos casos em que fossem concorrentes às eleições autárquicas.

Unanimemente concordaram os membros em que, idealmente, numa perspectiva ética, para uma maior garantia de isenção e imparcialidade na condução do processo eleitoral deveriam os presidentes de câmara e quem legalmente os substituísse suspender funções a partir do momento da apresentação das suas candidaturas.

Esta opinião, porém, foi objecto de duas propostas distintas, que aqui se resumem:

Primeira proposta:

A CNE deverá emitir parecer no sentido de os presidentes de câmara, que sejam candidatos às próximas eleições autárquicas, deverem suspender funções desde a data da apresentação da sua candidatura. Esta tese baseia-se numa deliberação da CNE, de Abril/89, quando das últimas eleições para o Parlamento Europeu.

A propósito de um caso concreto a CNE deliberou nessa altura: *“Os presidentes de câmaras que sejam candidatos à eleição para o P.E. devem suspender o seu mandato desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia das eleições por força das disposições conjugadas do artigo 1º da Lei nº 14/87 de 29.04, (lei eleitoral para o P.E.) e o artigo 9º da Lei nº 14/79 de 16. 05 (lei eleitoral para a A.R.)”*

Foi interposto recurso desta deliberação para o Tribunal Constitucional, tendo este, entre outras explanações, referido a dado passo do seu Acórdão nº 404/89:

[...Nos termos do artigo 1º da Lei nº 14/87, a eleição dos deputados de Portugal ao Parlamento Europeu se rege, na parte não prevista nas normas comunitárias ou em que as mesmas remetam para as legislações nacionais, *“pelas normas internas que regem a eleição de deputados à A.R., na parte aplicável e não especialmente prevista na presente lei, com as adaptações que se mostrem necessárias”*.]

O T.C. veio no referido acórdão sustentar em grande medida a deliberação da CNE., tendo nesse sentido decidido que os presidentes de câmaras municipais que se candidatam ao P.E. não podem na qualidade de candidatos exercer aquelas funções.

Ora, se este tinha sido o entendimento do T.C. na situação paralela das eleições para o P.E., também agora quanto a esta lei eleitoral autárquica, uma vez suscitada questão idêntica - por maioria de razões que se prendem *“com um interesse maior e mais directo, numas eleições deste tipo (em que os presidentes de câmara) intervêm directamente na organização do processo eleitoral autárquico - deveria a CNE emitir parecer similar, operando “a aplicação analógica do artigo 9º da lei eleitoral da A.R ao regime eleitoral autárquico, suprimindo-se assim a lacuna”*.

Segunda Proposta:

A segunda proposta, entre outros pontos, analisou as consequências que na prática resultariam da obrigatoriedade de suspensão de mandato ou de funções dos presidentes de câmara ou seus substitutos legais candidatos a órgãos autárquicos.

Aqui se transcrevem as passagens mais significativas dessa proposta:

“Constitui objectivo impedir que os candidatos enquanto em pleno exercício das suas funções obtenham benefícios dessa dupla qualidade. Sobre isso cumpre dizer que:

I - Todos os actos da sua responsabilidade são passíveis de anulação/impugnação, quer considerando a situação como ilícito eleitoral (artigo 107º) ou inseridos no âmbito do Decreto-Lei. n.º 100/84, de 29 de Março (atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos).

2 - Nos termos gerais, não poderão estes eleitos participar na discussão e votação de matérias que lhes digam directamente respeito (artigo 81º do Decreto-Lei. n.º 100/84, de 29 de Março) declarando-se para isso impedidos... “

E mais adiante:

“...Assim, a obrigatoriedade de suspensão de mandato ou de funções do presidente de câmara ou seu substituto legal (mesmo que a suspensão apenas se restrinja a matéria de administração/processo eleitoral) pode conduzir a situações em que o executivo camarário passa a depender das forças políticas menos votadas ou mesmo a um vazio na administração eleitoral. Não se concebe nestes casos a possibilidade de delegação destas funções, expressamente atribuídas por lei ao presidente da câmara, em «funcionários autárquicos»; nem a necessidade de criação de uma «comissão administrativa» para superintender o processo eleitoral durante este período. O número de candidatos efectivos e suplentes que as eleições autárquicas comportam é incomparavelmente superior a qualquer outra eleição (atinge milhares de cidadãos a nível nacional). Assim, se não constitui obstáculo de maior, na prática, o não exercício de funções durante um período determinado do presidente ou de quem o substitua num acto eleitoral como a Assembleia da República (24 candidatos e respectivos suplentes) ou o Parlamento Europeu (24 candidatos e respectivos suplentes), o mesmo não acontece relativamente às Autarquias Locais. A extensão pretendida ou interpretação analógica não faz sentido em situações distintas.

...Sem entrar na análise das competências da Comissão Nacional de Eleições (que são discutíveis), sobre se pode tornar vinculativa a obrigatoriedade de suspensão de funções, mesmo que restritas, aos cidadãos referidos que exerçam essas funções públicas, ou seja, a criação de uma incompatibilidade especial, é visivelmente claro que não estão previstas pelo legislador formas de suprir “suspensões” em cadeia que podem surgir no caso das Eleições para os Órgãos das Autarquias Locais.

Não parece competir à Comissão Nacional de Eleições determinar qual o procedimento a seguir nos casos não previstos pelo legislador (ver artigo 5º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, sobre a competência da Comissão Nacional de Eleições). A CNE não tem competência legislativa para “resolver” essa omissão”.

III.

Sobre as duas propostas supra referidas foi salientado que a questão suscitada pela A.N.M.P. se reconduz primeiramente a um problema técnico-jurídico de aplicação da lei.

Assim, face à lei eleitoral autárquica, que não prevê incompatibilidade entre o exercício de funções

suspensão do exercício de funções de governador civil, candidato ao Parlamento Europeu

Eleição europeia
Candidato
Suspensão de mandato
Governador civil

Sessão de 06.04.1994 - PE/94

Deliberação:

Foi lido ao plenário a informação produzida sobre o assunto pelo Gabinete de Apoio Jurídico da CNE, a qual mereceu a sua concordância.

Fundamentação:

O Sr. Governador Civil do Distrito de Aveiro colocou à Comissão Nacional de Eleições, em 94.04.04, a questão de saber se, na qualidade de eventual candidato às eleições para o Parlamento Europeu que terão lugar em 12 de Junho próximo, teria que pedir a suspensão do exercício de funções apenas durante o período da campanha eleitoral, isto é, de 30 de Maio a 10 de Junho.

Primeiramente recorde-se que nos termos da alínea c) do artigo 5º da Lei nº 4/94, de 9 de Março, “Os governadores civis e vice-governadores civis em exercício de funções “são inelegíveis para o Parlamento Europeu, cargos estes que já constavam das inelegibilidades especiais previstas no artigo 6º da Lei 14/79, de 16 de Maio, Lei Eleitoral da Assembleia da República, relativamente ao círculo eleitoral onde exerçam funções, situação essa que não se coloca neste acto eleitoral visto existir um círculo eleitoral único.

Por outro lado, o facto do citado artigo 5º da Lei 4/94, de 9 de Março ao referir a expressão “em exercício de funções” parece poder concluir-se que a inelegibilidade será afastada desde que o governador ou vice-governador não esteja a exercer funções.

Acresce que o estatuto orgânico do governador civil, Decreto-Lei 252/92, de 19 de Novembro, apenas refere no seu artigo 5º que “O vice-governador civil coadjuva o governador civil, substituindo-o nas suas faltas e impedimentos”.

Consistindo a apreciação das candidaturas na análise dos dados relativos aos candidatos, nos quais se inclui a capacidade eleitoral passiva, é necessário que os candidatos quando da apresentação das suas candidaturas não estejam feridos de qualquer inelegibilidade, sob pena das mesmas serem rejeitadas.

Assim sendo e caso se entenda que um candidato nestas circunstâncias pode solicitar a suspensão do exercício de funções, parece que terá igualmente que se entender que a referida suspensão deverá ser requerida antes da apresentação efectiva da candidatura, cujo prazo decorre de 4 a 18 de Abril, sob pena do candidato ser considera-

Tendo o Partido Social Democrata solicitado à Comissão Nacional de Eleições um parecer sobre o assunto em epígrafe, e embora se trate de matéria não compreendida nas competências da Comissão, razão por que este parecer não poderá ter carácter vinculativo, cumpre referir que nos termos do artº 9º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio *“Desde a data da apresentação de candidaturas e até ao dia das eleições os candidatos que sejam presidentes de câmaras municipais ou que legalmente os substituam não podem exercer as respectivas funções.”*

Recente alteração legislativa veio alterar a epígrafe deste artigo de “Incompatibilidades” para “Obrigatoriedade de suspensão do mandato”, mantendo inalterável a letra da lei.

Significa isto que o legislador quis, através da Lei nº 10/95, de 7 de Abril, deixar claro que esta incompatibilidade só poderia ser afastada através do recurso à figura da suspensão do mandato? Ou, pelo contrário, ao conservar inalterável a letra da lei considera apenas impossível o exercício de funções?

Curiosamente a Comissão já se pronunciou em 28 de Abril de 1989, sobre idêntica questão, a propósito das eleições para o Parlamento Europeu tendo então deliberado:

“Os Presidentes de Câmaras que sejam candidatos à eleição para o Parlamento Europeu devem suspender o seu mandato desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia das eleições por força das disposições conjugadas do artº 1º da Lei nº 14/87, de 29 de Abril e o artº 9º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

Apesar do artº 6º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu ter como epígrafe “incompatibilidade” verifica-se pela sua leitura que tem uma natureza e âmbito distintos dos estabelecido no artº 9º da Lei nº 14/79.

O primeiro daqueles preceitos diz respeito à incompatibilidade para o exercício do mandato de deputado ao Parlamento Europeu, o segundo tem a ver com as eventuais incompatibilidades entre o estatuto dos candidatos e os cargos que estes exerçam”.

Desta deliberação, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional que concedeu provimento parcial ao recurso entendendo que *“I - A incompatibilidade referida no artº 6º b) da Lei nº 14/87, de 29 de Abril é diferente da incompatibilidade constante do artº 9º da Lei nº 14/79: no primeiro preceito torna-se incompatível o exercício do mandato de deputado ao PE com o desempenho efectivo dos cargos por parte das entidades enumeradas na alínea c) do artº 5º da Lei do PE onde não se encontram incluídos os Presidentes de Câmara; no segundo preceito proíbe-se aos candidatos que sejam Presidentes de Câmaras Municipais o exercício das respectivas funções desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia da eleição II - A incompatibilidade constante do artº 9º da Lei nº 14/79 nada tem a ver com o exercício do mandato de deputado mas respeita ao estatuto dos candidatos. III - A suspensão do mandato excede a letra da lei que refere o não exercício de funções”.*

Assim, na sequência da jurisprudência constitucional (e até à publicação da Lei nº 10/95, de 7 de Abril), passou a entender-se que bastaria aos candidatos nestas circunstâncias o não exercício de funções.

Apesar disso, continua a Comissão Nacional de Eleições a manter o seu entendi-

O Partido Social Democrata vem apresentar queixa contra Dra Edite Fátima Marreiros Estrela, Presidente da Câmara Municipal de Sintra por violação do disposto no artº 153º da Lei nº 14/79.

Isto porque, sendo candidata a Deputada, com funções suspensas, em 9 de Setembro fez difundir uma posição política e, em 22 de Setembro, fez difundir um convite aos órgãos de comunicação social, para uma inauguração e aí, teceu vários comentários, onde se assumiu como Presidente da Câmara Municipal.

Que estes comportamentos, também indiciam a prática do crime de abuso de poder do art. 341º do C. Penal, pela usurpação de funções.

Foram juntos documentos.

A Dra Edite Estrela veio responder, a confirmar os factos de ser Presidente da Câmara Municipal de Sintra, de ter suspenso o seu mandato por se candidatar às eleições para a Assembleia da República, a confirmar apenas os factos que constam dos documentos que foram juntos, mas a negar que os seus comportamentos possam integrar os ilícitos previstos nos artºs 153º da Lei nº 14/79 e 341º do C. Penal.

De resto, reitera o entendimento desta CNE de 20 de Agosto de 1980, no sentido de apenas poderem existir violações a esse art. 153º no acto de votação e não na campanha eleitoral.

Conforme o art. 57º da Lei Eleitoral, os titulares das pessoas colectivas de direito público, entre outros, devem manter rigorosa neutralidade perante as diversas candidaturas, não podendo 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.

Por isso mesmo, os presidentes das câmaras municipais que se candidatem, desde a data da apresentação das candidaturas e até ao dia das eleições, não podem exercer as respectivas funções - art. 9º.

Isto, evidentemente, para não poderem tirar benefícios dessa qualidade.

Era entendimento desta Comissão, face à anterior redacção deste preceito, que os candidatos nessas condições tinham que suspender o seu mandato; porém, o Tribunal Constitucional decidiu em sentido contrário, ou seja, de que os candidatos não têm que suspender o mandato, mas apenas não podem continuar em exercício de funções.

Por a alteração legislativa ter existido apenas no título do art. 9º, que passou a ser “obrigatoriedade de suspensão do mandato” e não no seu texto que se manteve na íntegra entendeu esta Comissão em 26 de Julho do ano corrente, que estas pessoas, durante esse período de tempo apenas não poderão exercer as respectivas funções, sem necessidade de suspensão de mandato.

Ora, daqui resultam duas consequências muito importantes:

A primeira é a de que se um Presidente da Câmara, nesse período temporal, praticar actos próprios desse cargo, pode ser censurado a nível dessa entidade administrativa

- apesar de impedido interveio - mas nunca irá cometer o crime do art. 400º nº 3 do C. Penal de 1982, que estatui:

“Na mesma pena incorre quem continuar no exercício de funções públicas, depois de lhe ter sido oficialmente notificada a demissão ou a suspensão dessas funções.”

Isto porque, no entendimento do Tribunal Constitucional, nunca existe uma suspensão de funções e não é a alteração do título de um preceito legal que altera o seu texto, que se manteve na íntegra.

A segunda é a de que se um Presidente de Câmara, candidato à eleição, praticar acto próprio dessa Presidência a partir do momento em que se candidata, porque continua a ser Presidente da Câmara, pode cometer um ilícito previsto no art. 57º e punido nos termos dos artºs 129º ou 153º .

Evidentemente que a lei quer permitir que o Presidente de Câmara candidato possa intervir directa e indirectamente na campanha e, por isso, lhe concede a suspensão do seu mandato para o efeito; porém, se ele intervir na qualidade de Presidente de Câmara que não perdeu, com invocação dessa qualidade e em representação da Câmara, a praticar actos próprios dessa Presidência, já, porque está a agir nessa qualidade, não está a ser neutral e está a prejudicar os restantes candidatos.

Fica então na situação dos restantes, embora mais gravosa.

Aqui chegados, resta apurar se os actos praticados pela Dra Edite Estrela podem caber na previsão do art. 57º da Lei Eleitoral. Ou seja, se ela, a intervir como Presidente da Câmara nesses actos, manteve rigorosa neutralidade, perante os partidos políticos ou se praticou actos que, de algum modo, favoreceram ou prejudicaram um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.

Que ela interveio como Presidente da Câmara, está indiciado no início do doc. de 9 de Setembro e no convite de 22 de Setembro.

Que é indiciado que ela pode ter prejudicado um Partido, está contido no ponto do doc. do dia 9, em que é referido: “Edite Estrela lamentou também que a febre eleitoralista do Governo e do PSD não hesite em passar por cima dos interesses das populações inaugurando estradas inacabadas”. E no doc. do dia 22, quando é referido “... a população de Sintra vai ser mais uma vez vítima da febre inauguracionista do actual governo... Trata-se apenas de mais um acto que só pode ser compreendido numa perspectiva eleitoralista”... “A Dra. Edite Estrela estará à disposição de todos os jornalistas para, no local, dar conta da sua indignação, pela pouca consideração que o actual governo continua a mostrar pela população do concelho de Sintra, entregando-se a uma imparável onda inauguracionista de obras inacabadas que apenas visa fins eleitoralistas”.

Declaração de voto:

Sr. Dr. Olindo de Figueiredo:

“Independentemente de estar ou não provado que a visada actuou como Presidente da Câmara ou como candidata a deputada, entendo que o artigo 57º da Lei Eleitoral

Abril, da epígrafe “Incompatibilidades” para “Obrigatoriedade de suspensão do mandato”, mantendo-se inalterável a letra da lei, emitiu a Comissão Nacional de Eleições um parecer que, na parte que interessa, se transcreve:

“Significa isto que o legislador quis, através da Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, deixar claro que esta incompatibilidade só poderia ser afastada através do recurso à figura da suspensão do mandato? Ou, pelo contrário, ao conservar inalterável a letra da lei considera apenas impossível o exercício de funções?”

Curiosamente a Comissão já se pronunciou em 28 de Abril de 1989, sobre idêntica questão, a propósito das eleições para o Parlamento Europeu tendo então deliberado o seguinte:

“Os Presidentes de Câmaras que sejam candidatos à eleição para o Parlamento Europeu devem suspender o seu mandato desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia das eleições por força das disposições conjugadas do art.º 1.º da Lei n.º 14/87, de 29 de Abril e o art.º 9.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio.

Apesar do art.º 6.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu ter como epígrafe “incompatibilidade” verifica-se pela sua leitura que tem uma natureza e âmbito distintos dos estabelecido no art.º 9.º da Lei n.º 14/79.

O primeiro daqueles preceitos diz respeito à incompatibilidade para o exercício do mandato de deputado ao Parlamento Europeu, o segundo tem a ver com as eventuais incompatibilidades entre o estatuto dos candidatos e os cargos que estes exerçam”.

Desta deliberação, foi interposto recurso para o Tribunal Constitucional que concedeu provimento parcial ao recurso entendendo que *“I - A incompatibilidade referida no art.º 6.º b) da Lei n.º 14/87, de 29 de Abril é diferente da incompatibilidade constante do art.º 9.º da Lei n.º 14/79: no primeiro preceito torna-se incompatível o exercício do mandato de deputado ao PE com o desempenho efectivo dos cargos por parte das entidades enumeradas na alínea c) do art.º 5.º da Lei do PE onde não se encontram incluídos os Presidentes de Câmara; no segundo preceito proíbe-se aos candidatos que sejam Presidentes de Câmaras Municipais o exercício das respectivas funções desde a data da apresentação de candidaturas até ao dia da eleição II - A incompatibilidade constante do art.º 9.º da Lei n.º 14/79 nada tem a ver com o exercício do mandato de deputado mas respeita ao estatuto dos candidatos. III - A suspensão do mandato excede a letra da lei que refere o não exercício de funções”.*

Assim, na sequência da jurisprudência constitucional (e até à publicação da Lei n.º 10/95, de 7 de Abril), passou a entender-se que bastaria aos candidatos nestas circunstâncias o não exercício de funções.

Apesar disso, continua a Comissão Nacional de Eleições a manter o seu entendimento que julga reforçado não só pela recente alteração da epígrafe do citado art.º 9.º para “Obrigatoriedade de suspensão do mandato” como também pelo facto do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que regulamenta as atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais, apenas contemplar a figura jurídica da suspensão do mandato.

Todavia porque persiste inalterável a redacção do corpo do preceito, sobre a qual

Deliberação:

Foi lida e aprovada por unanimidade a informação submetida ao plenário sobre o assunto em epígrafe.

Fundamentação:

O mandatário concelhio do CDS-PP, não tendo indicado no prazo legal delegados e respectivos suplentes para as mesas das assembleias e secções de voto de Mangualde, solicitou ao respectivo presidente de câmara que aceitasse a lista de delegados e suplentes, sustentando que, apesar de aquela ter sido apresentada fora do prazo por um dia em virtude da ausência do mandatário “por motivos inadiáveis”, a nomeação de delegados ainda era possível e deve ser admitida.

O presidente da câmara municipal submeteu o assunto à consideração do STAPE, o qual, por ofícios de 14 e 18 de Setembro do corrente ano, respondeu que não é de admitir a aceitação da relação de delegados e suplentes em causa, uma vez que foi apresentada fora do prazo-limite previsto na lei eleitoral.

Da conjugação do disposto nos artigos 46º e 47º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, parece resultar que os delegados e suplentes devem ser indicados impreterivelmente até ao 20º dia anterior ao designado para a eleição e que, não sendo tal indicação obrigatória, a falta de delegados não legitima a impugnação da eleição com base nessa circunstância. Significaria isto que, face ao caso vertente, a não indicação de nomes para esse efeito impediria a respectiva força candidata de ter delegados seus nas mesas de voto.

Sucede, porém, que a necessidade de fiscalização das operações de votação e apuramento parcial, constituindo uma função primordial atribuída aos delegados dos partidos políticos, deve prevalecer neste domínio, sendo perfeitamente curial sustentar a possibilidade de os delegados poderem ser indicados e aceites em momento posterior para efeitos de fiscalização das operações eleitorais subsequentes à escolha dos membros das mesas das assembleias e secções de voto, acto em que - aqui sim - não puderam *in casu* intervir de todo. Perfilha-se, pois, uma solução idêntica, aplicável por analogia, à que em sede de escolha de membros de mesa é prevista nos nº 3 do artigo 47º do referido diploma legal, de acordo com o qual o legislador, apercebendo-se da dificuldade hoje normalmente sentida em encontrar pessoas para fazer parte das mesas, optou por atribuir ao presidente da câmara respectiva o poder de supletivamente indicar nomes para esse efeito, pelo que também deteria, no caso em apreço, a faculdade de admitir a credenciação de delegados depois de esgotado o prazo legal para a respectiva indicação.

A não ser assim, poderia cair-se em situações extremas de total ausência de delegados se, por exemplo, nenhuma das candidaturas apresentasse nomes, o que, aliada à frequente falha de elementos para validamente se constituírem as mesas das assembleias, criaria dificuldades ao correcto desenvolvimento do acto eleitoral e

Deliberação:

Analisada a informação que sobre o assunto fora elaborada, o plenário concordou com os seus termos, devendo a mesma ser levada ao conhecimento da Presidente da Junta de Freguesia de Loures. Assim, e em face da situação exposta à CNE, foi entendimento do plenário que relativamente ao processo de constituição das mesas de voto não prevê a lei eleitoral qualquer intervenção do Presidente da Assembleia de Freguesia.

Fundamentação:

O Sr. Presidente da Junta de Freguesia de Loures apresentou queixa contra o Sr. Presidente da Assembleia de Freguesia de Loures em virtude do mesmo ter alegadamente não só dado orientações aos membros de mesa indicados pelo PSD no sentido de não comparecerem no dia da eleição para exercer as respectivas funções, o que motivou várias substituições, como também ter visitado diversas secções de voto no dia da eleição.

Notificado veio o Sr. Presidente da Assembleia de Freguesia responder que a questão da não comparência dos membros de mesa indicados deveria ser, com excepção do Sr. António João Pinéu Toucinho, que fazia parte da equipa que tinha liderado como candidato à Junta de Freguesia, colocada aos próprios.

No que respeita à circulação pelas diversas mesas respondeu que a confirmava, justificando a sua atitude no facto de o ter feito na qualidade de titular de um órgão que tem como competência, entre outras, fiscalizar o executivo da freguesia.

Pelo exposto cumpre informar:

As competências da junta de freguesia e da assembleia de freguesia estão definidas no Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, matéria que não se irá abordar por existir entidade competente, como seja a Direcção-Geral da Administração Autárquica, importando à Comissão Nacional de Eleições apenas as competências que lhes estejam eventualmente cometidas pela Lei Eleitoral.

Assim, o processo de constituição e funcionamento das mesas eleitorais, previsto nos artigos 40º a 52º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei nº 10/95, de 7 de Abril, contempla apenas a intervenção, para além dos partidos políticos e do presidente da câmara municipal, do presidente da junta de freguesia.

De facto, a reunião para escolha dos membros de mesa realiza-se na sede da junta de freguesia, a comunicação

de existência ou não de acordo é comunicada por este ao presidente da câmara, a quem, na impossibilidade de preenchimento de lugares por indicação dos partidos políticos, caberá nomear cidadãos para as referidas funções.

O apuramento das causas justificativas de impedimento do exercício das funções de membro de mesa e sua substituição cabe ao presidente da câmara municipal até ao

A figura do mandatário de lista encontra-se prevista no artº 25º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, e traduz-se na possibilidade dos candidatos de cada lista designarem, de entre eles ou de entre os eleitores inscritos no respectivo círculo (à excepção dos dois círculos eleitorais dos residentes no estrangeiro), um representante nas operações referentes ao julgamento da elegibilidade e nas operações subsequentes.

Trata-se pois de um interlocutor privilegiado, que representa a lista junto das diversas entidades que vão intervindo ao longo do processo eleitoral. Daí a razão para a sua designação acompanhar o processo de apresentação de candidaturas, dela fazendo parte integrante, indicando inclusivamente domicílio na sede do círculo, caso aí não resida, para efeitos de notificação. Aliás, a necessidade da prática de actos a nível concelhio justifica a existência, na maior parte dos casos, de substabelecimentos.

Posto isto, importa referir que a questão levantada prendeu-se com uma interpretação restritiva dos poderes do mandatário quando se indefere uma reclamação sobre a nomeação dos membros de mesa argumentando-se com a sua ilegitimidade.

O mandato está regulamentado no artº 1157º do C. Civil e é definido com “*o contrato pelo qual uma das partes se obriga a praticar um ou mais actos jurídicos por conta da outra*”. No caso especial do direito eleitoral, o mandatário compromete-se a praticar todos os actos que se mostrem necessários ao longo do processo eleitoral, actuando assim como legítimo representante da lista ou candidatura que o designou.

Poder-se-á dizer que o mandatário só pode intervir no processo eleitoral nas situações em que a lei expressamente referir?

Não parece que seja isso que o legislador pretendeu dado que a relevância da intervenção do mandatário se consubstancia ao longo do articulado da lei eleitoral e a sua presença, sem direito a voto mas com direito de reclamação, nos trabalhos da assembleia de apuramento geral (artº 108º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio) são disso mesmo prova.

É certo que o artº 47º nº 4 refere, a propósito da afixação do edital contendo os nomes dos membros de mesa escolhidos, que qualquer eleitor pode reclamar perante o presidente da câmara municipal contra a escolha.

Mas será que o legislador pretendeu com esta referência expressa inibir o mandatário de o fazer? Não é o mandatário o legal representante das candidaturas, competindo-lhe zelar pelos seus interesses?

Ao contrário, antes parece que o legislador pretendeu com a menção “qualquer eleitor” alargar o âmbito de fiscalização e acompanhamento do processo eleitoral, permitindo a qualquer eleitor, independentemente do mandatário, reclamar da escolha dos membros de mesa.

Neste sentido, uma interpretação restritiva que impedisse o mandatário de uma lista de exercer o direito de reclamação consignado no nº 4 do artº 47º da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, não teria acolhimento legal.

b) Dê-se conhecimento ao Ministério Público dos factos que parecem indiciar que elementos da candidatura do Partido Social Democrata violaram a proibição de propaganda no dia das eleições nas assembleias de voto, ou suas imediações até 100 metros. (artº 117º, nº 2).

Fundamentação:

A candidatura do Partido Socialista à Assembleia de Freguesia de Povolidade - Viseu apresentou junto da Comissão Nacional de Eleições queixa contra a candidatura do Partido Social Democrata pelos seguintes factos:

a) Condições criadas à volta das mesas de voto com garrafões de vinho num dos compartimentos da mesa de voto, sendo oferecidos copos logo de manhã, numa tentativa de influenciar as pessoas, pelo PSD;

b) A cunhada de um dos n/ candidatos verificou que andavam com os papéis no átrio da Assembleia de voto com a indicação do PSD, tipo boletins de voto, indicando a cruzinha naquele Partido;

c) Abertura porta da Assembleia voto, várias vezes antes do final do apuramento dos votos pelo candidato do partido vencedor, nº 2 da lista, Sr. Manuel Rodrigues Lopes.

d) Comunicação pela janela da Assembleia de voto, à multidão que se encontrava no exterior, várias vezes antes do final do apuramento dos votos, atitude esta provocada pelo Nº 5 da lista, do PSD, Sr. Luís Ferreira.

e) Nova abertura eufórica da porta por parte do Pr. Junta e cabeça de lista do PSD, ao divulgar os resultados antes da afixação dos resultados e encerramento da Assembleia, tendo agredido a pontapé um familiar do n/ cabeça de lista àquela Freguesia. Esta situação gerou situações de muita confusão e desordem, com a mulher do Pr. Junta a fazer descatos e provocar os s/ adversários, de tal forma que a GNR de Viseu foi chamada ao local.

A Comissão Política de Secção de Viseu do Partido Social Democrata, notificada para se pronunciar sobre a queixa, respondeu que não lhe era possível confirmar ou sequer infirmar a ocorrência dos factos descritos. Salientou, no entanto, que nada do descrito na queixa consta das actas da assembleia de voto, ou foi objecto de protesto junto da Mesa.

ANÁLISE JURÍDICA DOS FACTOS

O Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro contem o seguinte dispositivo:

Artigo 117º

(Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral)

1. *Aquele que no dia da eleição ou no anterior fizer propaganda eleitoral por qualquer meio será punido com prisão até seis meses e multa de 500\$ a 5.000\$.*

2. *Aquele que no dia da eleição fizer propaganda nas assembleias de voto ou nas suas imediações até 100 m será punido com prisão até seis meses e multa de 1.000\$ a 10.000\$.*

Os factos descritos em a) e b) parece que se subsumem ao presente dispositivo legal - n.º 2.

O Código Penal, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de Março, contém o seguinte dispositivo:

Artigo 338.º

(Perturbação de assembleia eleitoral)

1. Quem, por meio de violência, ameaça de violência ou participando em tumulto, desordem ou vozeria, impedir ou perturbar gravemente a realização, funcionamento ou apuramento de resultados de assembleia ou colégio eleitoral, destinados, nos termos da lei, à eleição de órgão de soberania, de Região Autónoma ou de autarquia local, é punida com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

2.(...)

3. A tentativa é punível.

São elementos objectivos do ilícito descrito:

I) utilização de violência, ameaça de violência ou participação em tumulto, desordem ou vozeria,

II) que impeçam ou perturbam gravemente a realização, funcionamento ou apuramento de resultados de assembleia ou colégio eleitoral

III) em eleição de órgão de soberania, de Região Autónoma ou de autarquia local

Nos factos descritos em c), d) e e) encontram-se os elementos I) e III) : desordem e vozeria.

Porém, parece que não se encontra preenchido o requisito II). A lei penal exige uma perturbação grave, o que não se consegue extrair da descrição feita na queixa.

A exigência do requisito “grave perturbação” não se afere no plano moral ou dos valores. Não se discute a censurabilidade ética dos factos descritos na queixa. A gravidade, exigência da lei, tem de ser aferida pelas consequências que resultaram da desordem, violência ou vozeria. Ora, em nenhum lado foi alegado, e não é possível à Comissão presumir, que a desordem, vozeria e euforia teve repercussões no que respeita ao funcionamento da assembleia de voto (condicionamento do exercício do direito de voto) ou ao apuramento dos resultados eleitorais (por exemplo, terem desaparecidos votos).

Parece, portanto, que tais repercussões não tiveram lugar. A haver perturbação do funcionamento da assembleia de voto, essa não foi grave, pois não afectou a concretização substantiva da vontade popular manifestada através do voto nessa freguesia.

Em conclusão:

Na assembleia de voto da freguesia de Povolide parece que elementos da candidatura do Partido Social Democrata podem ter violado a proibição de propaganda no dia das eleições nas assembleias de voto, ou suas imediações até 100 metros. (art.º 117.º, n.º 2)

Em declarações ao Ministério Público, Joaquim Augusto Veloso disse:

1) No dia 21.12.1997, quando ia ter lugar a eleição, e antes da mesma, informou José dos Santos, em voz baixa e educadamente, que podia concorrer, mas não podia estar presente, por não estarem inscritos no caderno eleitoral da freguesia.

2) José dos Santos recusou sair do salão.

3) Joaquim Augusto Veloso, na qualidade de Presidente da Junta de Freguesia, chamou a GNR.

4) Quando esta chegou inteirou-se da situação, contactou o STAPE-MAI.

5) Meia hora após, e como ninguém tomou qualquer decisão, José dos Santos disse em voz alta que se ia embora e não apresentava qualquer lista,

6) tendo abandonado o local.

Fundamentação jurídica:

A análise jurídica dos factos descritos terá de repartir-se por três matérias distintas e fulcrais, a saber,

I - Interconexão entre capacidade eleitoral passiva e a inscrição no recenseamento.

II - Presença de não eleitores a um acto electivo em plenário.

III - Perturbação de assembleia de voto.

I - Interconexão entre capacidade eleitoral passiva e a inscrição no recenseamento

Nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de Setembro, “(...) *são elegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais: a) Os cidadãos nacionais eleitores; b) Os cidadãos eleitores da União Europeia recenseados em Portugal, quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem; c) Os cidadãos eleitores dos países de língua oficial portuguesa com residência em Portugal há mais de quatro anos, quando de igual direito gozem legalmente os cidadãos portugueses no respectivo Estado de origem; d) Outros cidadãos eleitores estrangeiros com residência legal em Portugal há mais de cinco anos, desde que nacionais de países que, em condições de reciprocidade, atribuem capacidade eleitoral passiva aos portugueses neles residentes.*”

Dúvidas surgidas no respeitante à alínea a) daquele dispositivo criaram a necessidade de interpretação obrigatória realizada através do Decreto-Lei nº 778-E/76, de 27 de Outubro, que esclareceu: «São elegíveis para os órgãos representativos das autarquias locais os cidadãos eleitores, ainda que não recenseados na área da respectiva autarquia, sem prejuízo das inelegibilidades constantes do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro».

Tal interpretação autêntica é, por força do artigo 20º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, com inteira pertinência aplicável à eleição dos órgãos autárquicos de um plenário de cidadãos.

Assim, se o cidadão José dos Santos pretendesse candidatar-se à Junta de Freguesia de Salgueirais podia tê-lo feito.

II - Presença de não eleitores a um acto electivo em plenário

A lei não regula especificamente o funcionamento dos plenários de cidadãos eleitores, antes remete a sua regulamentação para *as regras estabelecidas para a assembleia de freguesia e respectiva mesa* (artigo 20º do Decreto-Lei nº 100/84).

Os dispositivos legais (artigos 19º do Decreto-Lei 100/84 e 1º e 72º do Decreto-Lei 701-B/76) e o seu espírito impelem-nos a considerar que, na eleição, só participam os cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral da respectiva freguesia.

Perguntar-se-á, então, se à referida eleição só poderão estar presentes os eleitores recenseados na respectiva freguesia.

A resposta não pode deixar de ser negativa.

Com as devidas adaptações, a boa técnica jurídica determina a aplicação analógica dos artigos sobre o exercício do direito de sufrágio (artigos 66º e seguintes do Decreto-Lei 701-B/76) à eleição do plenário.

Solução contrária poderia afectar os princípios da pessoalidade, presencialidade, segredo, unicidade no exercício do voto, caso fosse essa a deliberação do plenário dos cidadãos eleitores, ao abrigo da faculdade de auto-regulamentação que todos os órgãos intrinsecamente têm.

Assim, é de todo o interesse, e porque o contrário poria em causa a coerência interna do ordenamento jurídico, aplicar as regras relativas ao exercício do sufrágio às eleições nos plenários de cidadãos eleitores.

Em concreto, e porque é necessário efectuar as devidas adaptações, aplicar-se-ão à eleição daqueles órgãos representativos os artigos seguintes: 66º (pessoalidade e presencialidade de voto), 67º (unicidade do voto), 68º (direito e dever de votar), 69º (segredo de voto), 70º (voto dos deficientes), 71º (requisitos do exercício do direito de voto), 72º (local do exercício do sufrágio), 73º (abertura de votação), 74º (ordem de votação), 75º (continuidade das operações eleitorais), 76º (não realização da votação em qualquer assembleia de voto), 78º (polícia das assembleias de voto), 79º (proibição de propaganda nas assembleias de voto), 80º (proibição de presença de não eleitores), 81º (Proibição da presença de força armada e casos em que pode ser requisitada), 84º (Modo como vota cada eleitor - *com as devidas adaptações*), 85º (Voto em branco e nulo - *com as devidas adaptações*), 86º (Dúvidas, reclamações, protestos e contraprotostos).

Já não serão aplicáveis à eleição dos órgãos representativos do plenário de eleitores os artigos 66º -A a 66º -C e 73º -A, e por outro lado os artigos 82º e 83º, pois não são conhecidas antecipadamente as candidaturas concorrentes. Nem o artigo 76º, pois não há horário fixado para a realização dos plenários.

Com toda a propriedade se conclui que é aplicável à matéria em questão o artigo 80º que dita:

Artigo 80º

(Proibição da presença de não eleitores)

1. O presidente da assembleia eleitoral deverá mandar sair do local onde ela estiver reunida os cidadãos que aí não possam votar, salvo se se tratar de candidatos e mandatários ou delegados das listas.

2. Exceptuam-se deste princípio os agentes dos órgãos de comunicação social, que poderão deslocar-se às assembleias ou secções de voto em ordem á obtenção de imagens ou outros elementos de reportagem, sem prejuízo do respeito pela genuinidade e eficácia do acto eleitoral.

Esses agentes, devidamente credenciados pela Secretaria de Estado da Comunicação Social, deverão, designadamente:

- a) Identificar-se perante os membros da mesa antes de iniciarem a sua actividade;
- b) Não colher imagens, nem de qualquer modo aproximar-se das câmaras de voto, a ponto de poderem comprometer o carácter secreto do sufrágio;
- c) Não obter outros elementos de reportagem, quer no interior da assembleia de voto, quer no exterior dela, até à distância de 500 metros, que igualmente possam violar o segredo do voto;
- d) De um modo geral, não perturbar o acto eleitoral.

3. As imagens ou outros elementos de reportagem obtidos nos termos referidos no número anterior só poderão ser transmitidos após o encerramento das assembleias ou secções de voto.

A regra, portanto, é a da proibição da presença de não eleitores.

A lei estabelece, no entanto, algumas excepções:

- candidatos,
- mandatários,
- delegados de listas,
- agentes de órgãos de comunicação social.

Das versões trazidas a esta Comissão é possível apurar que, por um lado, os trabalhos (votação) ainda não se haviam iniciado quando se gerou confusão, e era do conhecimento dos vários sujeitos que José dos Santos pretendia candidatar-se. Nos termos atrás expostos, não se vislumbra norma que obrigasse à retirada do local da eleição do candidato José dos Santos. E isto por duas ordens de razões: o candidato tem de estar presente para apresentar a sua candidatura à mesa, e a lei permite a presença dos candidatos com o objectivo de fiscalizar o normal decorrer da votação.

Como se expôs, é aplicável à votação para a eleição em plenário o artigo da proibição de propaganda dentro da assembleia de voto. Tal determina que a presença de um candidato na assembleia eleitoral nunca pode resvalar em autêntica campanha, nem gerar tumultos ou desordem que impeçam o normal decorrer da eleição. A sua presença tem como única razão e função a fiscalização da regularidade da votação.

Mais se acrescenta que, em face da presença de um cidadão não autorizado nos termos legais, incumbe ao presidente da mesa, e não ao presidente de junta, ordenar a sua retirada e, em caso disso, chamar as forças de segurança (artigo 81º, nº 3 do Decreto-Lei 701-B/76).

III - Perturbação de assembleia de voto

Pelo participante José dos Santos, o participado Joaquim Augusto Veloso foi acu-

- Partido Popular
- Partido Popular Monárquico
- Movimento o Partido da Terra
- Partido da Democracia Cristã
- Associação Cívica Movimento Portugal Único
- Sim às Regiões, Melhor Portugal
- Por um Portugal Coeso, Sim à Regionalização
- Alentejo, Sim à Regionalização, por Portugal
- Não a esta Regionalização e Não à Região da Estremadura e Ribatejo
- Não à Região da Beira Litoral
- Nação Unida: um Portugal
- Movimento pela Região de Trás-os-Montes e Alto Douro
- Dar força ao municipalismo, pelo Distrito de Leiria
- Portugal Plural
- Aveiro diz Não à Regionalização
- Minho, pelo Não à Regionalização
- Minho, pela Regionalização
- Movimento Regionalização Assim, Não
- Não a esta Regionalização e Não à Região da Beira Interior
- Regionalização? Passamos!
- Portugal Solidário - Movimento pela Beira Interior
- Portugal em Grande
- Movimento Sim pela Regionalização - Sim pelo Algarve
- Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização
- Setúbal por uma Região: Portugal!
- Plataforma Municipalista
- Viseu por Portugal - Não à Regionalização
- Mais Regiões, Mais Portugal - Sim
- Movimento a Favor da Criação da Região do Algarve - MRA

Mais se informou que no tocante aos grupos de cidadãos eleitores, em número de 25, não havia uniformidade na apresentação formal dos respectivos processos, ao contrário do que sucedera nos processos relativos aos grupos de cidadãos que se constituíram para participar no referendo nacional de 28 de Junho passado. Assim, e antes de proceder a qualquer tipo de verificação, entendeu o plenário fixar, em conformidade com o estatuído na Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, os requisitos indispensáveis para registo, junto da CNE, de grupos de cidadãos eleitores.

Analisada a lei, nomeadamente os artigos 41º, 17º e 19º, e sendo opinião partilhada pela maioria dos membros de que haveria que distinguir o grau de exigência das formalidades de constituição de um Grupo de

Cidadãos Eleitores para efeitos de convocação do referendo e da sua constituição, simplesmente para intervir na campanha, o Senhor Presidente colocou à votação o seguinte projecto de deliberação:

Projecto de deliberação:

“Nos termos dos artigos 17º, 19º e 41º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, a lei apenas impõe como requisitos para a inscrição de um Grupo de Cidadãos Eleitores a indicação do nome completo, número do Bilbete de Identidade e assinaturas (o nº 1 do artigo 17º refere que são “signatários”) de, e pelo menos, 5.000 eleitores e “na parte inicial” a identificação de, pelo menos, 25 mandatários. A recolha desses elementos pode ser feita em folhas separadas, mas terá que satisfazer aqueles requisitos. Porém, a existência dessas folhas separadas é susceptível de criar a dúvida, se todas elas não contiverem a identificação dos mandatários, da conformação dos signatários com a vontade dos mandatários para o acto referendário. Em extremo rigor, pode dizer-se que apenas as identificações, na parte inicial, desses mandatários, obviaria a essas dúvidas. No entanto, é entendimento desta Comissão Nacional de Eleições que esse perigo fica salvaguardado desde que, cada folha, seja encimada por uma referência que mostre claramente que a vontade de cada subscritor foi a de aderir a esse Grupo com determinada posição e representada por aqueles mandatários. Nomeadamente, isso pode ser satisfeito com a indicação de que os mandatários actuam na defesa de uma posição expressa numa denominação, pela qual o Grupo é conhecido, e que cada folha separada, esteja encimada com essa mesma denominação”.

Aprovada que foi, por maioria, a deliberação atrás transcrita, o Senhor Presidente solicitou aos membros que integram a Comissão de Apoio Permanente a elaboração de um relatório, a ser apreciado na próxima sessão, com um levantamento, grupo a grupo, da conformidade do respectivo processo com as condições definidas pelo plenário. Quanto ao controlo da regularidade do processo, da competência da CNE, etapa necessariamente posterior à apreciação do relatório pela Comissão, foi deliberado manter o procedimento adoptado aquando do último referendo nacional, conforme consta da acta nº 65/VII, de 19 de Maio de 1998. Mais se deliberou que, face ao elevado número de grupos de cidadãos que pretenderam constituir-se, a amostragem a enviar aos Serviços de Identificação Civil e ao STAPE incidisse, no total, sobre uma relação de 250 subscritores, por grupo.

Declarações de voto:

Sr. Dr. Jorge Miguéis:

Votei favoravelmente o teor da deliberação da CNE, muito embora acompanhe boa parte da argumentação técnica, expendida no voto de vencido da Dra Ana Serrano. Considerei, fundamentalmente e em síntese, para além do que se verteu na deliberação, que:

- se tratava de distinguir entre formalidades essenciais e não essenciais da constituição dos grupos de cidadãos eleitores para a finalidade em causa, tendo considerado, no caso, que estavam preenchidos os requisitos mínimos de identificação dos grupos de cidadãos eleitores, não me ficando a convicção de que os eleitores foram defraudados ou de que houve a intenção de os defraudar;

- propendo para estabelecer uma distinção qualitativa e de exigência entre formalidades essenciais para a constituição de um grupo de cidadãos eleitores para efeitos de convocação do referendo e a sua constituição “simplesmente” para intervir na campanha respectiva.

Considero, com efeito, que havendo, na primeira situação, que fazer intervir a Assembleia da República - por excelência o órgão de soberania detentor do poder legislativo - como intermediadora da iniciativa popular do referendo há, aí, que ser especialmente rigoroso e exigente no âmbito formal.

Muito embora a lei no artigo 41º n.º 3 - repare-se que as citadas formalidades se inserem no capítulo da iniciativa popular da convocação do referendo (artº 16º e segs. da Lei nº 15-A/98) - refira que a forma exigida para a constituição de grupos de cidadãos para intervir na campanha, é idêntica à da iniciativa popular de convocação, afigura-se-me que o grau de exigência formal não deve, nesse caso, ser tão acentuado, atenta a clara diferença substantiva e qualitativa da iniciativa dos cidadãos.

Sr. Dr. Alexandre Cantigas Rosa:

Acompanho, por concordar e subscrever os argumentos aduzidos, a declaração de voto apresentada pelo Dr. Jorge Migueis, a propósito da deliberação da Comissão Nacional de Eleições relativa à interpretação dos artigos 17º, 19º e 41º da Lei nº 15-A/98, tomada em reunião de 17 de Setembro

Sra Dra Ana Serrano:

Nos termos do estipulado pelo artigo 40º, n.º 3 da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril - Lei Orgânica do Referendo -, na campanha do referendo podem participar, além dos partidos políticos e coligações, grupos de cidadãos eleitores.

Até ao 15º dia posterior à convocação do referendo, podem cidadãos eleitores, em número não inferior a 5.000, constituir-se em grupo, sendo a forma exigida para a sua constituição idêntica à da iniciativa popular e far-se-ão representar nos termos previstos no artigo 19º (artigo 41º, n.º s 1, 3 e 5).

Conforme o previsto no artigo 17º, n.º 1, a iniciativa popular, aplicável por força do artigo 41º, n.º 3, os grupos de cidadãos eleitores, para efeitos do referendo, contém em relação a todos os signatários: o nome completo e o número do Bilhete de Identidade.

Podem ser solicitadas aos serviços competentes da Administração Pública, a verificação administrativa por amostragem, da autenticidade das assinaturas e da identificação dos subscritores, pelo que, além do nome completo e número de Bilhete de Identidade, é também requisito a assinatura (que consta do B.I.) - artigo 17º, n.º 2.

A representação do grupo deve mencionar, na parte inicial, a identificação dos mandatários designados pelo grupo de cidadãos subscritores, em número não inferior a 25 (artigo 19º, n.º 2).

Os mandatários designam de entre si uma comissão executiva para os efeitos de responsabilidade e de representação, previstos na lei (artigo 19º, nº 2).

São portanto elementos essenciais da apreciação da legalidade dos processos apresentados junto da CNE (artigo 41º, nº 4):

Em relação aos signatários

- o nome completo;
- a assinatura;
- o número do Bilhete de Identidade;

e ainda a

- indicação dos 25 mandatários.

A lei não tem qualquer referência a denominação ou sigla, nem a intenção de voto dos grupos apresentados, ou seja, os grupos podem não ter nome e podem não indicar previamente uma intenção expressa de SIM, NÃO, BRANCO, NULO ou ABSTENÇÃO.

Pelo que, para além da identificação dos signatários, para efectivo controlo de autenticação, em número mínimo de 5.000, a identificação e individualização de cada grupo é feita através do conhecimento dos 25 mandatários por eles designados/ aceites.

Naturalmente que a denominação ou intenção prévia pode ajudar a identificar de alguma forma, mas ambos têm carácter facultativo, no rigor da lei, ele é verdadeiramente identificado como grupo, através dos 25 mandatários a que a lei obriga expressamente.

Vejamos uma situação onde surja um grupo com folhas com o “cabeçalho” em branco completamente preenchidas correctamente com os cidadãos signatários. O único elemento legal que levaria à recusa de aceitação deste grupo seria a falta de indicação dos 25 mandatários, por força da lei.

Nem sequer se diga que os mandatários apenas servem para “facilitar” a relação do Grupo com a Administração Eleitoral. Essa, sem dúvida a função da Comissão Executiva (número reduzido escolhido de entre os mandatários para efeitos de responsabilidade e representação). Estamos no “âmbito da democracia representativa”. Os 25 mandatários assumem muito mais importância para os signatários do grupo do que para a Administração Eleitoral, que poderia, por exemplo, relacionar-se com o 1º subscritor do Grupo.

De facto são aqueles, e não outros, os pelo menos, 25 mandatários que os signatários de um grupo designam/aceitam como seus representantes, pelo que assume importância e considera a lei elemento essencial que tenham conhecimento dos mesmos, no acto da assinatura.

Ao dispensar o conhecimento/aceitação dos mandatários está-se a preterir um direito essencial dos cidadãos, pelo que não pode ter qualquer cabimento considerar esta formalidade não essencial.

A apresentação no processo de 5.000 ou mais assinaturas, sem qualquer referência à identificação dos mandatários, surgindo estes apenas num documento completa-

mente à parte do processo de recolha das assinaturas, não dando garantias seguras do seu conhecimento por parte de todos aqueles que o assinaram, inviabiliza a aceitação dos grupos nessa situação por falta de um requisito essencial que a lei impõe como tal.

Nem se diga que Associações, assim registadas em Cartório Notarial, cujos corpos sociais correspondem aos mandatários, neguem esta necessidade, uma vez que:

- A lei do referendo apenas refere como participantes na campanha do referendo partidos, coligações e grupos de cidadãos, com estas exigências vigorando o princípio da tipicidade das formas de intervenção.

- Todos têm de obedecer a requisitos próprios estipulados pela lei e a estes e não a quaisquer outros “interpretados” por cada um dos grupos.

- Os grupos não são associações registadas, não têm objectivos que não sejam o da participação naquele referendo e a lei não só não as prevê como não prevê qualquer excepção relativamente aos requisitos exigidos para os grupos de cidadãos.

- Os corpos sociais de uma Associação não são necessariamente os mandatários de um grupo, não pode ser encarada qualquer interpretação analógica com vista à representatividade, estamos no âmbito de uma lei especial com um objecto próprio.

- Não há qualquer garantia de os signatários de um grupo de cidadãos tenham designado/aceite os membros dos corpos sociais de uma associação como seus mandatários.

- Acresce que nos casos em apreciação existem duas modalidades: uma a das folhas que naturalmente circulavam em separado e outra a de conjuntos de cupões recortados da imprensa escrita preenchidos pelos signatários e coleccionados. Nem as folhas que circulavam em separado, nem o anúncio onde se incluía o cupão na imprensa escrita, estão encimados de qualquer referência aos mandatários exigidos expressamente na lei.

A Comissão Nacional de Eleições é parte da Administração independente do Estado. Como tal tem que obedecer ao princípio da legalidade (artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigo 3º do Código de Procedimento Administrativo), tem por isso que decidir com critérios de legalidade.

Assim:

Voto contra a deliberação tomada pela CNE por considerar elemento essencial na aceitação de grupos de cidadãos eleitores com vista à participação na campanha do referendo que cada folha (por circularem objectivamente em separado e não em livro) contenha o nome, assinatura e número do Bilhete de Identidade dos cidadãos, e contenha o nome dos 25 mandatários por si designados.

Só assim se salvaguarda a garantia da aceitação/representatividade dos signatários por aqueles mandatários.

A aceitação de grupos que não cumpram estes requisitos, viola o estipulado nos artigos 41º e 19º da Lei Orgânica do Referendo (Lei nº 15-A198, de 3 de Abril), abrindo-se um grave precedente no procedimento desta Comissão ao “dispensar” requisitos essenciais previstos no texto legal.

ASSUNTO: Processo de inscrição dos grupos de cidadãos eleitores que se constituíram com a finalidade de participarem no esclarecimento das questões submetidas a referendo no próximo dia 8 de Novembro

Referendo nacional
Inscrição dos grupos de cidadãos eleitores
Análise dos requisitos formais

Sessão de 23.09.1998 - RN/08.11.1998

Deliberação:

Com base, quer no relatório solicitado pelo Senhor Presidente na sessão anterior e ora presente ao plenário para apreciação, que fará parte integrante da presente acta, relativo à constituição e apresentação formal de cada grupo de cidadãos eleitores, quer na exibição dos respectivos processos, os membros presentes passaram a analisar grupo a grupo:

Associação Cívica Movimento Portugal Único

Foi parecer da maioria dos membros presentes estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril. Este parecer não foi acompanhado pela Dra Ana Serrano com base na fundamentação constante da declaração de voto de vencido entregue na anterior sessão.

Sim às Regiões, Melhor Portugal

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Por um Portugal Coeso, Sim à Regionalização

Foi parecer da maioria dos membros presentes estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Este parecer não foi acompanhado pela Dra Ana Serrano com base na fundamentação constante da declaração de voto de vencido entregue na anterior sessão.

Alentejo, Sim à Regionalização, por Portugal

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Não a esta Regionalização e Não à Região da Estremadura e Ribatejo

Foi parecer da maioria dos membros presentes estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Este parecer não foi acompanhado pela Dra Ana Serrano com base na fundamentação constante da declaração de voto de vencido entregue na anterior sessão.

Não à Região da Beira Litoral

Não obstante parecerem estar aparentemente preenchidos os requisitos formais estipulados nos artºs 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, verificou-se que em muitas folhas de recolha existiam situações eventualmente irregulares no tocante à autenticidade das assinaturas em relação a um número considerável de subscritores, número esse susceptível de pôr em causa a constituição do grupo. Nesse sentido, cabendo à CNE o controlo da regularidade do processo, foi deliberado não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação. A Sra Dra Ana Serrano frisou que, independentemente desta verificação, não aceitava a inscrição do presente grupo de cidadãos eleitores com base na fundamentação constante da declaração de voto de vencido entregue na anterior sessão.

Nação Unida: Um Portugal

Verificou-se existirem no processo dois tipos de folhas de recolha de subscição, uma encimada com a denominação “Nação Unida” estando nela impresso os nomes de 35 mandatários e outra, encimada com a denominação “Movimento Um Portugal” contendo a indicação do nome e do número de bilhete de identidade de outros 25 mandatários. As subscições recolhidas por cada um destes impressos não atingiam de per si o universo exigido por lei, sendo que a sua soma ultrapassava os 5000 eleitores.

Verificou-se, ainda, que na declaração entregue à CNE e que acompanhava o processo, o grupo se tinha apresentado sob a designação de “Nação Unida”: Um Portugal” representado por 53 mandatários e com 6.258 assinaturas de cidadãos eleitores.

Como se refere no início do processo, os mandatários declaram poder usar a designação “Nação Unida” ou “Um Portugal”.

Criou controvérsia no seio da Comissão a aceitação da inscrição deste grupo. Lendo os artigos 17º, 19º e 41º da Lei nº 15-A/98, várias dúvidas têm surgido, nomeadamente quanto à indicação dos mandatários no início de cada folha do processo. Por um lado, pode entender-se que o cidadão eleitor ao assinar está a constituir os mandatários indicados nessa folha, e por isso, não constando essa indicação, a assinatura não teria valor. Mas, por outro lado, pode entender-se que o grupo seja identificado por uma denominação, que estaria mencionada no início

do processo, junta ou não aos nomes dos mandatários. Desta forma facilitar-se-ia a recolha das assinaturas. Questão de índole diferente se colocou respeitando à fusão de grupos. Na verdade, a lei é omissa na matéria, não proibindo nem permitindo a fusão. Os requisitos impostos são as 5.000 assinaturas, a constituição em grupo e a menção “na parte inicial” da identificação dos mandatários. Por isso, é duvidoso que um processo encimado por 25 mandatários ou um mesmo nome (denominação) se possa juntar a outro com mandatários diferentes ou outro nome, para que sejam alcançadas as 5.000 assinaturas. Depois da discussão surgida sobre estas diversas hipóteses, a Comissão, por maioria, reiterou o entendimento de que o requisito essencial para a aceitação de um processo é a menção de, pelo menos, 25 mandatários “na parte inicial” e a existência de 5.000 assinaturas, com indicação do nome e número de bilhete de identidade dos subscritores. Porém, é necessário que haja a certeza mínima de que cada folha pertence a esse processo e que não foi aproveitada para ser alcançado o fim em vista sem a vontade do subscritor. Entendeu, por isso, esta Comissão que cada folha tem que ser legalizada ou pelo nome que consta da parte inicial do processo ou pelos nomes de, pelo menos, 25 mandatários dos que são aí referidos. No caso concreto, entendeu-se que o processo era subscrito por 5.000 eleitores que souberam o que assinaram, encimado que estava por, pelo menos, 25 mandatários, ou seja, ficaram preenchidos os requisitos essenciais atrás referidos.” A Sra Dra Ana Serrano, sem detrimento de ulterior entrega de declaração de voto de vencido, a Sra Dra Manuela Cunha e o Sr. Dr. Alexandre Cantigas Rosa, não aceitaram a inscrição deste grupo porque se verificava haver subscritores que pretendiam a constituição de um grupo e outros subscritores que pretendiam a constituição de outro grupo, isto é, as folhas do processo continham a indicação de 2 grupos com mandatários e denominação distintos. Acrescentou, ainda, o Sr. Dr. Alexandre Cantigas tudo indicar que a decisão de agregação dos 2 grupos formados autonomamente tinha sido feita por única e exclusiva responsabilidade dos mandatários dos 2 grupos. Ora, não competia aos mandatários constituir grupos, mas sim aos constituintes do grupo designar os respectivos mandatários.

Movimento pela Região de Trás-os-Montes e Alto Douro

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Dar força ao municipalismo, pelo Distrito de Leiria

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Portugal Plural

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Aveiro diz Não à Regionalização

Não obstante parecerem estar aparentemente preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, verificou-se que em muitas folhas de recolha existiam situações eventualmente irregulares no tocante à autenticidade das assinaturas em relação a um número considerável de subscritores, número esse susceptível de pôr em causa a constituição do grupo. Nesse sentido, cabendo à CNE o controlo da regularidade do processo, foi deliberado não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Minho, pelo Não à Regionalização

Por se ter constatado tratar-se de situação idêntica à anterior, deliberou a Comissão não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

No Minho, pela Regionalização

Foi parecer da maioria dos membros presentes estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Este parecer não foi acompanhado pela Dra Ana Serrano com base na fundamentação constante da declaração de voto de vencido entregue na anterior sessão.

Movimento Regionalização Assim, Não

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Não a esta Regionalização e Não à Região da Beira Interior

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Regionalização? Passamos!

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Portugal Solidário - Movimento pela Beira Interior

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Portugal em Grande

Não obstante estarem aparentemente preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril, verificou-se que em muitas folhas de recolha existiam situações eventualmente irregulares no tocante à autenticidade das assinaturas em relação a um número considerável de subscritores, número esse susceptível de pôr em causa a constituição do grupo.

Nesse sentido, cabendo à CNE o controlo da regularidade do processo, foi deliberado não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Movimento Sim pela Regionalização - Sim pelo Algarve

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização

Verificou-se que as folhas de recolha de subscrição utilizadas para a constituição do grupo de cidadãos eleitores com a denominação “Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização” não continham espaço ou coluna reservada para as assinaturas, mas apenas para o nome e bilhete de identidade; constatou-se igualmente na verificação efectuada, situações diversas: nuns casos parecia tratar-se do nome do cidadão e não da sua assinatura, noutras seriam assinaturas que podem eventualmente coincidir ou não com o nome do cidadão e, ainda, um elevado número de casos com, apenas, abreviaturas ilegíveis ou rubricas. Apesar da contagem de todas as folhas entregues totalizar 5533 subscrições, o facto é que o processo não continha o nome e a correspondente assinatura em relação ao universo de 5.000 signatários exigido por lei. Ressalte-se, ainda, que em 271 casos não foi indicado o número de bilhete de identidade. Assim, e em conformidade com a deliberação tomada na sessão anterior e que se reproduz na parte que interessa:

“Nos termos dos artigos 17º, 19º e 41º da Lei 15-A/98, de 3 de Abril, a lei apenas impõe como requisitos para a inscrição de um Grupo de Cidadãos Eleitores a indicação do nome completo, número do bilhete de identidade e assinaturas (o nº 1 do artº 17º refere que são “signatários”) de, e pelo menos, 5.000 eleitores e “na

parte inicial” a identificação de, pelo menos, 25 mandatários. A recolha desses elementos pode ser feita em folhas separadas, mas terá que satisfazer aqueles requisitos”.

A Comissão Nacional de Eleições deliberou, por maioria, com o voto contra do Sr. Dr. Orlando Bastos Vilela, não aceitar a inscrição do grupo “Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização”.

Setúbal por uma Região: Portugal!

Por se terem constatado situações eventualmente irregulares no tocante à autenticidade das assinaturas em relação a um número considerável de subscritores, número esse susceptível de pôr em causa a constituição do grupo, deliberou a CNE não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Plataforma Municipalista

Tratando-se de situação similar à anterior, embora as eventuais irregularidades detectadas sejam pontuais, foi igualmente deliberado não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Viseu por Portugal - Não à Regionalização

Por se terem constatado situações eventualmente irregulares no tocante à autenticidade das assinaturas em relação a um número considerável de subscritores, número esse susceptível de pôr em causa a constituição do grupo, deliberou a CNE não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Mais Regiões, Mais Portugal - Sim

Por tratar-se de situação idêntica à anterior, deliberou a Comissão não prescindir do envio, aos Serviços de Identificação Civil, de uma amostragem de 125 subscrições, a fim daquela entidade promover, no prazo de 15 dias, à verificação, por semelhança, da veracidade das assinaturas constantes da referida relação.

Movimento a Favor da Criação da Região do Algarve - MRA

Foi parecer unânime estarem preenchidos os requisitos formais estipulados nos artº s 17º e 19º da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril.

Nesta altura, o Senhor Presidente fez uma síntese das deliberações tomadas, concluindo que, além da não aceitação de inscrição do grupo

“Centristas Democratas Cristãos pela Regionalização”, relativamente a oito outros grupos se tornava imprescindível a resposta dos serviços de Identificação Civil.

Nesse sentido, foi deliberado aguardar-se pelo final do prazo indicado pela CNE, para o plenário decidir pela inscrição dos grupos.»

Declarações de voto:

Sra. Dra. Ana Serrano:

Nos termos da Lei nº 15-A/98, de 3 de Abril - Lei Orgânica do Referendo -, até ao 15º dia posterior à convocação do referendo, podem cidadãos eleitores, em número não inferior a 5000, constituir-se em grupo, tendo por fim a participação no esclarecimento das questões submetidas a referendo (artigo 41º, nº 1).

A forma exigida para a sua constituição é idêntica à da iniciativa popular (artigo 41º, nº 3 e artigo 17º).

Os grupos de cidadãos eleitores far-se-ão representar, para todos os efeitos da presente lei, nos termos previstos no artigo 19º (artigo 41º, nº 5).

Ora, a iniciativa popular assume forma escrita e da relação dos signatários deverá constar relativamente a cada um deles o nome completo, o número do Bilhete de Identidade e a assinatura, para posterior verificação da autenticidade (artº 17º, 1 e 2).

Elementos essenciais na constituição do grupo de cidadãos eleitores é a apresentação de 5000 assinaturas (com nome completo e número do BI) encimadas pelos 25 mandatários.

Isto porque, a “iniciativa deve mencionar, na parte inicial, a identificação dos mandatários designados pelo grupo de cidadãos subscritores, em número não inferior a 25” (artigo 19º, nº 1).

Estamos perante um caso em que existe uma “fusão” de Grupos de Cidadãos completamente distintos um do outro que se pretendem legalizar como se de um único se tratasse.

Assim,

Um deles denomina-se “Movimento Um Portugal”, tem um texto introdutório, cerca de 1400 assinaturas e todas as folhas estão encimadas com os seus mandatários, em número não inferior a 25, sendo primeiro mandatário o cidadão José António da Silva Ferreira Ribeiro.

O outro, denomina-se “Nação Unida”, tem também um texto introdutório, diferente do primeiro, cerca de 4600 assinaturas e todas as folhas estão encimadas pelos seus mandatários, em número não inferior a 25, sendo o primeiro mandatário o cidadão Feliciano Barreiras Duarte.

Refira-se que nenhum nome de mandatário se repete em qualquer dos Grupos de Cidadãos.

Em Declaração entregue na Comissão Nacional de Eleições os mandatários de ambos os Grupos informam da “sua” intenção de constituir um Grupo “Nação

Unida: Um Portugal”, ou seja, de fundir os denominados Grupos “Nação Unida” e “Movimento Um Portugal” e formar um outro Grupo com denominação “Nação Unida: Um Portugal” com junção dos respectivos mandatários, depreendendo-se que por uma simples razão: nenhum deles conseguiu isoladamente as 5000 assinaturas mínimas para a respectiva constituição.

A questão que é colocada é se a representatividade de cada um dos Grupos, conferida aos respectivos mandatários pelos seus signatários, engloba a possibilidade de decidirem a junção com outro Grupo, formando um terceiro, esse sim o que pretende legalizar-se, e como que auto-extinguindo-se cada um deles.

Na realidade, os signatários de cada um dos Grupos não têm conhecimento da denominação do novo Grupo, não conhecem a declaração subscrita pelos mandatários quanto à sua intenção, desconhecem o conjunto dos mandatários deste terceiro Grupo.

A representatividade conferida aos mandatários pelo artigo 19º da Lei do Referendo parece, salvo melhor opinião, dizer respeito àquele Grupo em concreto e não a outro, e muito menos pode inferir-se a passagem de um “cheque em branco” por parte dos signatários.

Levando a situações extremas, admitir-se esta possibilidade de fusão de grupos podia levar à mudança de opção já que estamos perante um referendo, à possibilidade de inclusão de um texto de enquadramento substancialmente distinto do inicialmente subscrito pelos diversos signatários, à junção de mandatários que representam este terceiro grupo, através dos quais alguns signatários possam não querer ser representados por determinada razão.

Os mandatários dos Grupos de Cidadãos Eleitores “Nação Unida” e “Movimento Um Portugal” procederam a um artifício jurídico grosseiro que foi autopromoverem a junção, sem consentimento e conhecimento dos respectivos signatários, para conseguirem, juntas as assinaturas de ambos, as 5000 mínimas exigidas por lei.

Considero não dever a CNE aceitar este Grupo, que só é único na Declaração inicial assinada apenas pelos mandatários e já depois de recolhidos os apoios dos signatários, o que aconteceu em separado para Grupos distintos.

Mais, relembro a deliberação da CNE tomada na sua reunião plenária de 8 de Setembro de 1998, relativa a uma questão colocada pelo Partido Popular, em que foi entendimento unânime não aceitar “fusões” de grupos de cidadãos eleitores.

Não estando reunidas as condições essenciais previstas na Lei Orgânica do Referendo relativamente ao Grupo de Cidadãos Eleitores “Nação Unida” nem ao Grupo de Cidadãos Eleitores “Movimento Um Portugal”, nomeadamente no que diz respeito ao número mínimo de assinaturas (5000), nenhum deles pode ser aceite como tal.

Não tendo os signatários de ambos designado/ aceite o nome, texto e sobretudo os mandatários do Grupo agora entregue “Nação Unida: Um Portugal”, dizendo taxativamente a Declaração inicial que a decisão da “fusão” coube apenas aos mandatários, considero que se trata de um terceiro Grupo distinto de cada um dos dois que lhe deram origem, e sem ter sido aceite e dado a conhecer aos signatários de ambos.

Entendo, por isso, que não deve ser aceite como Grupo de Cidadãos Eleitores que manifesta a intenção de participar na campanha do Referendo por não ter reunidas as condições essenciais que a lei impõe.

Tal aceitação constitui uma violação dos princípios da legalidade, da tipicidade e da democracia representativa.

Sr. Dr. Orlando Bastos Vilela:

Na apreciação geral dos processos a que procedi deparei com algumas situações que considero anómalas.

Assim:

- Listas em que se confunde assinatura com rubrica. As rubricas excedem as assinaturas;

- Listas em que não foi aposta assinatura ou/e em que o nome funciona como assinatura ou a assinatura como o nome completo;

- Listas em que não foi deixado espaço para assinatura, em que do próprio impresso para colheita de assinaturas não consta espaço para a assinatura.

Dado que certas assinaturas são perfeitamente inteligíveis entendi ser dispensável a inclusão do nome completo.

Considerando que muitos indivíduos usam rubrica como assinatura e desconhecendo se determinada rubrica figura como assinatura no B.I., aceitei os proponentes naquelas condições.

A circunstância de me parecer que certas assinaturas/rubricas foram efectuadas por uma mesma pessoa não relevou, na maioria dos casos, para aceitação/rejeição de proponentes, porque não tenho o menor conhecimento de técnicas de análise grafológica e porque a lei remete para os serviços competentes da Administração Pública a verificação, por amostragem, da autenticidade das assinaturas.

Diversos proponentes apuseram impressão digital em vez de assinatura e, nalguns casos, sem haver assinatura nem impressão digital, consta “não sabe assinar”. Aceitei.

Como critério geral procurei aceitar o maior número de proponentes considerando que entendo não dever a CNE obstaculizar, antes facilitar, o livre e democrático debate de ideias por parte de todos quantos nele queiram participar com vista ao esclarecimento das questões submetidas ao referendo.

Tal critério, que adoptei e defendo, não obsta a que a CNE se manifeste publicamente lamentando o descuido (e não só) com que foram organizados os processos de constituição de grupos de cidadãos eleitores.

Aprecei os processos relativos aos seguintes grupos de cidadãos eleitores:

- NÃO À REGIONALIZAÇÃO - REGIONALIZAÇÃO ASSIM, NÃO.

- NÃO A ESTA REGIONALIZAÇÃO E À REGIÃO DA BEIRA INTERIOR.

- PORTUGAL SOLIDÁRIO - MOVIMENTO PELA BEIRA INTERIOR.

Verificando-se tão fluída e tão controversa a situação da maioria dos grupos de cidadãos eleitores, tendo em vista a eventual divergência de critérios na apreciação geral dos processos, considerando ainda a falta de colaboração da Direcção de Serviços

Evidentemente que nos casos de número de bilhete de identidade não coincidente, inscrição duplicada na mesma lista e eliminação de registo informático por alegado motivo de óbito, a Comissão não pode aceitar essas assinaturas como válidas porque não preenchem os requisitos legais.

Relativamente às que o Serviço de Identificação aceitou como semelhantes, a CNE não tem elementos que permitam contrariar essa informação e por isso as aceita como válidas.

Quanto aos casos que o Arquivo de Identificação indica como havendo dessemelhanças com as assinaturas da requisição do bilhete de identidade, conforme as fotocópias juntas, podem surgir as dúvidas que o próprio Arquivo de Identificação aponta: por um lado porque a comparação é feita com a assinatura constante da requisição do bilhete de identidade e não com a do próprio bilhete de identidade e por outro lado porque nem o Arquivo de Identificação e muito menos esta Comissão tem idoneidade técnica e competência para assegurar a validade ou falsidade de tais assinaturas.

Porém, e apesar disso, o certo é que o Arquivo de Identificação suspeita delas e os membros desta Comissão, como homens médios, à vista desarmada, também verificam que há grandes dessemelhanças em relação a grande número das que foram assinaladas pelo Arquivo.

Há a considerar que a lei não fixa os critérios de que depende a aceitação da inscrição de grupos de cidadãos pela Comissão Nacional de Eleições.

No entanto, entende-se, para prossecução da objectividade do processo e salvaguarda da imparcialidade da análise que, deve ser estabelecido em relação a estes casos duvidosos um critério pré-determinado que funcione de forma idêntica para todos os grupos em causa, de modo a que se conclua que o pedido de inscrição está efectivamente subscrito por 5.000 eleitores.

Assim, e após debate alargado, foi deliberado por maioria adoptar a seguinte metodologia para análise dos oito grupos que suscitaram dúvidas quanto à regularidade das assinaturas:

1 - Cálculo da percentagem das irregularidades, detectadas pelo Arquivo de Identificação, à amostra enviada a esse serviço, não relevando nas irregularidades as situações:

- de falta de dados;
- de falta de bilhete de identidade por já terem sido deduzidas num primeiro apuramento das 5.000 subscrições completas - nome completo, assinatura e número de bilhete de identidade.

- de dúvida por semelhança ou dissemelhança, assinaladas na amostra por um ponto de interrogação.

2 - Extrapolação, para o universo que serviu de base à selecção da amostra, das irregularidades detectadas;

3 - Dedução do número de irregularidades, estimadas no universo de base de selecção da amostra, ao número total de assinaturas.

$$T = \text{UNIV.A} - \frac{\text{UNIV.B}}{100} \times \frac{\text{Irr}}{\text{AM}} \times 100, \text{ em que:}$$

T= número de assinaturas consideradas válidas.

UNIV.A= número total de subscrições completas apresentadas para legalização do grupo.

UNIV.B= universo donde se constataram algumas situações eventualmente irregulares.

Irr= número de irregularidades detectadas pelo Arquivo de Identificação.

AM= amostra enviada ao Arquivo de Identificação.

Após a aprovação desta metodologia passou a Comissão a aplicá-la aos grupos em questão:

”NÃO À REGIÃO DA BEIRA LITORAL”.

$$T = 5.341 - \left(\frac{1.150}{100} \times \frac{74}{138} \times 100 \right).$$

$$T = 5.341 - 616 = 4.724$$

Face ao número encontrado, foi convencimento da maioria dos membros desta Comissão, que o processo relativo à constituição do grupo acima mencionado, não apresentava 5.000 subscrições válidas, pelo que deliberou-se não proceder à respectiva inscrição para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“AVEIRO DIZ NÃO À REGIONALIZAÇÃO”.

$$T = 5.503 - \left(\frac{757}{100} \times \frac{29}{118} \times 100 \right)$$

$$T = 5.503 - 186 = 5.317$$

Uma vez que o número encontrado perfazia as 5000 subscrições válidas, universo legalmente estipulado para a constituição de um grupo de cidadãos eleitores, foi deliberado proceder à inscrição do grupo acima mencionado, para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“SETÚBAL POR UMA REGIÃO: PORTUGAL”.

$$T = 5.034 - \left(\frac{615}{100} \times \frac{108}{129} \times 100 \right).$$

$$T = 5.034 - 514 = 4.520$$

Face ao número encontrado, foi convencimento da maioria dos membros desta Comissão, que o processo relativo à constituição do grupo acima mencionado, não apresentava 5.000 subscrições válidas, pelo que deliberou-se não proceder à respectiva inscrição para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“MAIS REGIÕES, MAIS PORTUGAL”.

$$T = 5.264 - \left(\frac{500}{100} \times \frac{140}{150} \times 100 \right).$$

$$T = 5.264 - 466 = 4.798$$

Face ao número encontrado, foi convencimento da maioria dos membros desta Comissão, que o processo relativo à constituição do grupo acima mencionado, não apresentava 5.000 subscrições válidas, pelo que deliberou-se não proceder à respectiva inscrição para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“VISEU POR PORTUGAL - NÃO À REGIONALIZAÇÃO”.

$$T = 5.075 - \left(\frac{262}{100} \times \frac{110}{130} \times 100 \right).$$

$$T = 5.075 - 221 = 4.854$$

Face ao número encontrado, foi convencimento da maioria dos membros desta Comissão, que o processo relativo à constituição do grupo acima mencionado, não apresentava 5.000 subscrições válidas, pelo que deliberou-se não proceder à respectiva inscrição para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“MINHO, PELO NÃO À REGIONALIZAÇÃO”.

$$T = 5.364 - \left(\frac{454}{100} \times \frac{25}{116} \times 100 \right)$$

$$T = 5.364 - 97 = 5.267$$

Uma vez que o número encontrado perfazia as 5000 subscrições válidas, universo legalmente estipulado para a constituição de um grupo de cidadãos eleitores, foi deliberado proceder à inscrição do grupo acima mencionado, para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

”PORTUGAL EM GRANDE”.

$$T = 5.031 - \left(\frac{448}{100} \times \frac{123}{150} \times 100 \right).$$

$$T = 5.031 - 367 = 4.664$$

Face ao número encontrado, foi convencimento da maioria dos membros desta Comissão, que o processo relativo à constituição do grupo acima mencionado, não apresentava 5.000 subscrições válidas, pelo que

deliberou-se não proceder à respectiva inscrição para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

“PLATAFORMA MUNICIPALISTA”

$$T=5.065 - \frac{(72 \times 64 \times 100)}{100 \quad 126}$$

$$T=5.065 - 36=5.029$$

Uma vez que o número encontrado perfazia as 5000 subscrições válidas, universo legalmente estipulado para a constituição de um grupo de cidadãos eleitores, foi deliberado proceder à inscrição do grupo acima mencionado, para os efeitos previstos na Lei Orgânica do Referendo.

Quanto aos grupos:

- Associação Cívica Movimento Portugal Único
- Sim às Regiões, Melhor Portugal
- Por um Portugal Coeso, Sim à Regionalização
- Alentejo, Sim à Regionalização, por Portugal
- Não a esta Regionalização e Não à Região da Estremadura e Ribatejo
- Nação Unida: Um Portugal
- Movimento pela Região de Trás-os-Montes e Alto Douro
- Dar força ao municipalismo, pelo Distrito de Leiria
- Portugal Plural
- Minho, pela Regionalização
- Movimento Regionalização, Assim Não
- Não a esta Regionalização e Não à Região da Beira Interior
- Regionalização? Passamos!
- Portugal Solidário - Movimento pela Beira Interior
- Movimento Sim pela Regionalização - Sim pelo Algarve
- Movimento a Favor da Criação da Região do Algarve - MRA

em relação aos quais, independente de eventuais situações irregulares quanto às assinaturas, a CNE verificou estarem reunidas 5000 subscrições completas e válidas, o que levou este órgão, dentro do poder que lhe assiste, a dispensar o envio da amostragem aos Serviços de Identificação Civil, tanto mais que lhe haviam sido devolvidas as amostras dos grupos “Portugal Único”, “Alentejo, Sim à Regionalização, por Portugal”, “Por um Portugal Coeso, Sim à Regionalização”, “Sim às Regiões, Melhor Portugal” e “Não a esta Regionalização e Não à Região da Estremadura e Ribatejo”, pelas razões aduzidas no ofício de 17 de Setembro, foi deliberado, por maioria, aceitar a respectiva inscrição, para efeitos da Lei Orgânica do Referendo.

A adopção da metodologia de apuramento proposta pelo Ministério da Administração Interna conduziria, no entender da CNE, à situação aparentemente absurda de ser atribuída uma qualificação e valor jurídico a um voto - branco ou nulo - não conforme à vontade do eleitor. Dito de outro modo, os votos totalmente em branco, os votos nulos e as respostas em branco equivaleriam, na prática, a voto negativo, conduzindo dessa forma a uma ponderação das duas posições em confronto, privilegiando uma delas, pervertendo o princípio geral da igualdade do voto. Acresce ainda que, de ponto de vista formal, a lei do Referendo não dispõe, na parte especial sobre o referendo à instituição das regiões, de dispositivos legais alterando as normas gerais de apuramento em todas as suas fases.

Votaram contra este entendimento o que, a qual, por este motivo, fará parte integrante da presente acta. Absteve-se o Sr. Dr. Jorge Miguéis.»

Declaração de voto:

Senhor Presidente e Sr. Dr. Orlando Bastos Vilela (secundaram as conclusões extraídas na Nota Informativa dos serviços, que a seguir se transcreve):

O Senhor Secretário de Estado da Administração Interna trouxe ao conhecimento da Comissão Nacional de Eleições parecer sobre o método de apuramento dos resultados.

Atendendo às normas especiais que regulam o referendo do próximo dia 8 de Novembro, em particular, o nº 1 do artº 256º da Constituição e o nº 1 do artº 251º da Lei Orgânica do Referendo, a instituição em concreto das regiões administrativas depende *“do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.”*

«Parece resultar do preceituado nestas normas que no cômputo dos resultados provisórios os votos nulos, os votos totalmente em branco e os votos em branco relativamente a cada pergunta devem ser contabilizados para o cálculo da maioria, diferentemente do que aconteceria adoptando o critério de votos validamente expressos (votos sim e não).

«O número de votantes será, pois, a base de cálculo utilizada para a apresentação dos resultados e das respectivas percentagens no escrutínio provisório. O somatório das percentagens de votos nulos, de votos totalmente em branco e das respostas a cada pergunta (em branco, sim e não) será igual a 100.»

Análise da questão colocada

A Constituição

Artigo 256º

(Instituição em concreto)

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria

dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos. (...)

A expressão *quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente* parece ser preenchida da seguinte forma: quando o número de votos SIM for menor que a soma das respostas negativas com os votos brancos e com os votos nulos. Dito de outro modo, se o número de votos SIM (na primeira pergunta) for inferior à metade dos participantes não se terão em conta as respostas à segunda pergunta.

Isto é, o texto constitucional parece exigir, para que seja concretizada a regionalização:

- a maioria absoluta dos votos favoráveis,
- entre o número total de participantes, o que inclui os votos validamente expressos, os votos totalmente em branco e os votos nulos.

Nesse sentido pronunciou-se Vital Moreira:

A Constituição é clara ao exigir o voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta directa (art. 256). Não basta que haja mais “sim” do que “não” (maioria relativa); é necessário que o número daqueles seja superior à soma dos “nãos” com os votos brancos e nulos (maioria absoluta). Na prática, portanto, o voto branco (ou nulo) tem o mesmo efeito do que o voto negativo.

Dúvidas surgidas

Embora o texto constitucional possa ter o sentido atrás exposto, dever-se ter em conta, para uma tomada de posição segura, as seguintes objecções:

- A Lei do Referendo não dispõe, na parte especial sobre o referendo à instituição das regiões, de dispositivos legais alterando as normas de apuramento;

- A Lei do Referendo nas diversas fases de apuramento dispõe sempre que as percentagens de votos negativos e positivos são calculados com base nos votos validamente expressos (sim e não), ficando de fora os nulos e os brancos. (cfr. art. 155^o, 168^o e 170^o). Isto é, o cálculo não se faz tendo por base o número de votantes.

- Tendo a CNE, nas eleições presidenciais de 1976, sustentado que “o voto em branco de forma alguma podia ser considerado menos expressivo da vontade de eleitor, pois constituía o exercício do direito e dever cívico de votar, apesar de não pretender o eleitor optar por qualquer dos candidatos que se apresentavam ao sufrágio” foi, posteriormente contrariada pela decisão do STJ (que exercia à altura as competências do TC) que fixou doutrina definindo votos validamente expressos todos aqueles que exprimam a escolha expressa de alguém para exercer determinado cargo, ficando de fora os votos em branco. Tal entendimento foi, mais tarde, confirmado por alteração legislativa (Lei n.º 143/85, 26.11).

- Nas eleições para a Assembleia da República o cálculo das percentagens faz-se com base no número de votantes (artº 115º Lei nº 14/79, 6.5).

Conclusões:

1 - O texto constitucional (Lei Constitucional nº 1/97) parece ser expresso ao exigir que a maioria absoluta de participantes seja favorável à instituição em concreto das regiões administrativas para que sejam aprovadas as leis de instituição.

2 - Na procura de harmonizar apuramentos e efeitos poderá ser aconselhável que aqueles declarem as percentagens com referência ao número de votantes, e não com base no número de votos validamente expressos como se passa no instituto do referendo em geral.

3 - Seria ainda aconselhável dar conhecimento deste entendimento às diversas assembleias de apuramento, a fim de que os resultados publicados a final pela Comissão Nacional de Eleições estejam coerentes com o método de cálculo para determinação dos efeitos do referendo.

IX - Outros

ASSUNTO: Redução do número de mandatos pela Assembleia de Apuramento Geral

Eleição autárquica
Redução do número de mandatos
Legitimidade da assembleia de apuramento geral

Sessão de 09.01.90 - AL/89

Deliberação:

O Senhor Doutor João Azevedo de Oliveira expôs a situação verificada na Assembleia de Apuramento Geral do concelho da Horta, no tocante à Assembleia de Freguesia de Castelo Branco, que reduziu de *motu próprio* o número de mandatos a atribuir, uma vez que o número de inscritos nos cadernos eleitorais tinha diminuído em relação aos inscritos existentes no momento de entrega das candidaturas.

Acerca deste assunto foi entendimento da Comissão que o número de candidatos se afere pelo número de eleitores segundo a última actualização do recenseamento. Ora, após a verificação da regularidade das candidaturas, incluindo naturalmente a verificação sobre o número correcto de candidatos efectivos e suplentes nas listas, estas são definitivamente admitidas, o que constituirá caso julgado. Esse número de candidatos não poderá pois ser alterado até final do processo eleitoral pelo

Deliberação:

Através do fax acima indicado o Parlamento Europeu solicitava à Comissão Nacional de Eleições o nome da pessoa que ia ocupar a vaga ocorrida em face da renúncia do deputado Luís Viana de Sá, primeiro candidato eleito da lista da CDU - Coligação Democrática Unitária. Foi referido pelo Senhor Presidente que a razão porque entendeu trazer este assunto a plenário se prendia com o facto de, pela primeira vez, em lista de coligação, apenas um dos partidos que a integrava ter eleito deputados, o que vinha suscitar alguns problemas de interpretação. Nesse sentido tinha ordenado aos serviços de apoio que elaborassem uma informação com o enquadramento jurídico da questão em apreço. Após a distribuição dessa informação deu-se início ao debate.

Todos os membros presentes foram de opinião que se devia seguir a interpretação legislativa da Assembleia da República que, aquando da verificação da necessidade de substituir algum deputado eleito em lista de coligação, tem-no feito no quadro do partido de que é oriundo esse deputado.

Comunicado:

“Face à solicitação do Parlamento Europeu para comunicação do nome da pessoa que ocupará a vaga ocorrida em face da renúncia do deputado ao Parlamento Europeu, Dr. Luís Sá, a Comissão Nacional de Eleições, seguindo a interpretação legislativa da Assembleia da República que aquando da verificação da necessidade de substituir algum deputado eleito em listas de coligação, tem-no feito no quadro do partido de que é oriundo o candidato substituído, decidiu indicar o nome de José Honório Faria Gonçalves Novo, o primeiro candidato seguinte do PCP - Partido Comunista Português, na lista apresentada pela CDU - Coligação Democrática Unitária.”

Fundamentação:

O Parlamento Europeu solicitou à Comissão Nacional de Eleições a indicação do nome da pessoa que ia ocupar a vaga ocorrida em face da renúncia do deputado Luís Viana de Sá, 1º candidato eleito da lista da CDU - Coligação Democrática Unitária.

Em circunstâncias análogas os serviços da CNE, após a consulta das listas definitivamente aceites pelo Tribunal Constitucional àquela eleição, estavam em condições de informar o pedido.

Esta era, porém, uma situação nova dado que na lista de coligação em que se incluía o deputado em causa, apenas um dos partidos que a integrava tinha eleito deputados, o que vinha colocar problemas de interpretação na indicação do respectivo substituto.

Procedeu-se, assim, ao levantamento jurídico da questão, como se segue:

O Acto de 20 de Setembro de 1976, relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal directo dispõe no seu artigo 7º nº 2 que “Até à entrada em vigor de um processo eleitoral uniforme, e sem prejuízo das disposições do presente acto, o processo eleitoral será regulado, em cada um dos Estados-membros pelas disposições nacionais”.

Em Portugal a eleição dos deputados ao PE rege-se pelas normas comunitárias aplicáveis e por legislação nacional: Lei nº 14/87, de 29 de Abril e subsidiariamente pela Lei nº 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República).

Não contendo a Lei nº 14/87 norma específica no tocante ao preenchimento de vagas é, pois, à lei eleitoral da AR que nos devemos ater.

Apesar de não caber aqui levantar a questão da incorrecta inserção desta matéria na lei eleitoral, uma vez que a mesma não respeita nem ao processo eleitoral nem ao estatuto do candidato, mas antes se reflecte num momento posterior ao da eleição com incidência na esfera jurídica do eleito, pelo que a sede adequada seria sem dúvida a do Estatuto dos Deputados, a verdade é que quer a Constituição da República no seu artigo 156º nº 2, quer o referido Estatuto dos Deputados no artigo 2º nº 2 remetem a regulação do preenchimento das vagas para a lei eleitoral.

E nesta matéria a lei eleitoral preceitua no artigo 18º nº 1 que “ As vagas ocorridas na Assembleia da República são preenchidas pelo primeiro candidato não eleito, na respectiva ordem de precedência, da lista a que pertence o titular do mandato vago e que não esteja impedido de assumir o mandato”.

Numa interpretação meramente literal do preceito estava à primeira vista encontrada a resposta ao pedido endereçado pelo Parlamento Europeu à Comissão.

Só que o deputado renunciante tinha sido eleito numa lista comum de coligação, apresentada em conjunto pelo PCP e pelo PEV.

Tal facto leva-nos a compulsar o artigo 22º nº 2 da mencionada lei eleitoral para a AR o qual dispõe que as coligações para fins eleitorais deixam de existir logo que for tornado público o resultado definitivo das eleições, o que significa não só que esse tipo de coligações não constituem uma individualidade distinta dos partidos que a formam mas também que com a cessação da sua vigência cada um desses partidos passa a ter uma actividade parlamentar própria.

Quer isto dizer, que a lista de coligação se transforma, após as eleições, em lista de partido, tantas quantos os partidos que nela intervêm.

Só assim se compreenderá a razão de ser do requisito de apresentação de candidaturas, que no caso de lista apresentada por coligação, carece da indicação do partido que propõe cada um dos candidatos, da constituição de diferentes grupos parlamentares consoante os partidos coligados e também da distribuição proporcional da subvenção anual concedida pela AR em função dos deputados eleitos por cada partido, nos casos de coligação eleitoral.

Se após a eleição submerge a realidade “partido”, então como referem Vital Moreira e Gomes Canotilho, in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª Edição,

ASSUNTO: Mapa oficial dos resultados da eleição para a Assembleia da República, a publicar pela CNE

Eleição legislativa
Mapa dos resultados da eleição

Sessão de 31.10.1995 - AR/95

Deliberação:

1. Nos termos do artº 115º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei nº 14/79, de 16 de Maio), nos oito dias subsequentes à recepção das actas de apuramento geral de todos os círculos eleitorais, a Comissão Nacional de Eleições elabora e faz publicar no Diário da República, 1ª Série, o mapa oficial com os resultados das eleições.

No caso concreto, a última acta de apuramento geral, concernente ao círculo de Lisboa, foi entregue na Comissão, no dia 19 de Outubro, pelas 19.00 horas. Não obstante, a Comissão fez a entrega do mapa nacional da eleição junto da Imprensa Nacional, no dia imediatamente a seguir, 20 de Outubro, da parte da manhã. O mapa dos resultados bem como a relação dos eleitos iam não só em documento escrito mas também em suporte informático.

2. Para acelerar o processo de publicação do mapa nacional da eleição e apesar de a lei não a obrigar, a Comissão Nacional de Eleições fez o seu envio também por suporte informático, num programa de tratamento de texto, compatível com quase todos os programas de gráficos, Winword 2, programa que nunca suscitara problemas técnicos à Imprensa Nacional. Foi o que ocorreu aquando da publicação dos resultados respeitantes às eleições para os órgãos das autarquias locais/93.

3. Em face da informação que a Imprensa Nacional/Casa da Moeda prestou à Comissão Nacional de Eleições de que a publicação normal demoraria alguns dias e, para que tal não acontecesse, a Comissão decidiu, nesse mesmo dia 20 de Outubro, suportar os encargos resultantes da publicação em Suplemento à I Série-A do Diário da República, no valor de muitas centenas de milhares de escudos.

« « « « « * » » » » » »

ASSUNTO: Petição apresentada pelo cidadão José Silva Pereira

Eleição legislativa
Direito de petição

Sessão de 31.10.1995 - AR/95

Fundamentação:

Tendo sido colocada a questão de saber se é condição para ser proponente estar-se recenseado na freguesia a que respeita a eleição e quais as consequências do facto de duas listas candidatas a assembleias de freguesia diferentes terem o mesmo primeiro proponente que é simultaneamente mandatário, cumpre informar:

A candidatura de grupos de cidadãos eleitores está prevista apenas para a eleição da assembleia de freguesia, nos termos do artº 15º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro e do artº 5º do Decreto-Lei nº 701-A/76, de idêntica data, nos termos abaixo transcritos:

*“Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro
artigo 15º*

*1 - As listas para a eleição dos órgãos representativos das autarquias locais serão apresentadas :
a) Pelos órgãos dos partidos políticos estatutariamente competentes ou por delegados por estes designados;*

b) Por grupos de cidadãos eleitores nos casos em que a lei os admite.

2 - Nenhum partido poderá apresentar mais do que uma lista de candidatos para a eleição de cada órgão.

3 - (...)”

*Decreto-Lei nº 701-A/76, de 29 de Setembro
artigo 5º*

1 - (...)

2 - Podem ainda apresentar candidaturas grupos de cidadãos recenseados na área de freguesia (...)”

Conforme se verifica a lei exige, como requisito essencial deste tipo de propositura, que os cidadãos se encontrem recenseados na respectiva autarquia obrigando a que se faça prova do recenseamento (cfr. nº 5 artº 18º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro).

Consequentemente um cidadão, ao propor simultaneamente duas listas, viola a proibição de propositura de mais de duas candidaturas, proibição prevista em todas as leis eleitorais e que na eleição do Presidente da República é punida com pena de prisão de 2 a 8 anos (cfr. artº 119º Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio).

De facto, embora o legislador não proíba expressamente os grupos de cidadãos eleitores de proporem mais do que uma lista acaba por o fazer indirectamente quando exige que aqueles estejam recenseados na freguesia.

Assim, das duas uma: ou o cidadão se encontra duplamente recenseado contrariando o disposto no artº 5º da Lei nº 69/78, de 3 de Novembro, infracção punível nos termos do artº 336º do CP, ou o tribunal, quando da apresentação das candidaturas, não detectou que a certidão de recenseamento era a mesma e que, portanto, pelo menos em relação a uma das listas não se verificava o requisito legal exigido, situação que neste último caso transitou em julgado.

Por respeito aos princípios da neutralidade e imparcialidade a que estão adstritas as entidades públicas, o acesso às instalações permitido a uma candidatura devê-lo-á ser a todas, que o venham a solicitar.

Fundamentação:

A 7 de Julho de 1997, foi, pela Câmara Municipal de Portalegre, pedido parecer à Comissão Nacional de Eleições sobre a posição a tomar por aquela Câmara face a um pedido da Federação de Portalegre do Partido Socialista de autorização do candidato do seu partido às próximas eleições para os órgãos autárquicos para visitar os diversos serviços dependentes da Câmara e contactar com os funcionários.

Enquadramento jurídico-constitucional:

“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático” (Artº 2º da Constituição da República Portuguesa).

O princípio democrático tem evoluído ao longo dos tempos, apresentando nos dias de hoje um grande e aprofundado desenvolvimento.

O aprofundamento desse princípio consolidou a aproximação do poder político aos cidadãos: o poder político é exercido pelos próprios cidadãos. Poder político e cidadãos não são elementos opostos duma comunidade (política), mas são, antes, uma e mesma realidade, cujas perspectivas diferentes acarretam diversos direitos e deveres, consoante a posição em que se encontram.

Entre poder político e cidadãos há um entrosamento essencial e necessário: o poder serve os cidadãos, porque existe para estes; os cidadãos são o poder político. “O povo exerce o poder político” (Artº 10º CRP).

O aprofundamento do princípio democrático determinou o acesso, em condições de absoluta igualdade, dos cidadãos ao poder político. Numa perspectiva de desenvolvimento da participação na vida pública, esse acesso assume variadas formas, nomeadamente, o cidadão tem o direito a candidatar-se aos cargos políticos, o cidadão tem o direito inalienável de voto, o cidadão tem o direito à informação (“informar, informar-se e ser informado” - Artº 37º CRP) com especial relevo para os assuntos públicos, pois dizem-lhe necessariamente respeito.

O legislador constituinte teve em conta esse aprofundamento democrático ao atribuir aos partidos políticos - que não são mais que um conjunto de cidadãos unidos em torno de ideias e soluções políticas - especiais direitos no que toca à informação sobre os “negócios” do Estado. Exemplificando, e nesse sentido, gozam os partidos, com assento na Assembleia da República, do direito à informação regular e directa do Governo sobre os assuntos públicos (cfr. Artº 117º, nº 3 da CRP).

Este entendimento moderno exige a atribuição aos partidos da oposição de direitos próprios, derivados da sua função de nível constitucional. Porque através deles se efectuam tarefas de controlo, ao mesmo tempo que são uma alternativa ao poder. (v. Gomes Canotilho e Vital Moreira, CRP Anotada, pag.527).

ASSUNTO: Comunicação da Câmara Municipal de Cascais de decisão sobre pedido de fotocópias dos boletins de voto

Eleição autárquica
Fotocópias dos boletins de voto

Sessão de 25.11.1997 -AL/97

Deliberação:

Tendo em atenção o expediente enviado pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Cascais e a nota informativa dos serviços, foi parecer da Comissão não haver impedimento a consultas e pedidos de cópias ou certidões de boletins de voto tratados pela Câmara Municipal no âmbito das competências que lhe são atribuídas pelo Decreto-Lei nº 701-B/76 de 29 de Setembro, sendo inclusive, tal possibilidade um contributo para a transparência do processo eleitoral e uma forma de os intervenientes (candidaturas) melhor poderem exercer a faculdade que a lei lhes comete, na matéria relativa à feitura dos boletins de voto.

Como medida cautelar, poderá ser inutilizado o boletim ou cópia, com a aposição da palavra “anulado”, a fim de se obstar a uma eventual utilização ilícita no acto de votação.

Fundamentação:

Pela Câmara Municipal de Cascais foi remetida fotocópia do ofício remetido à candidatura do Partido Social Democrata àquela mesma Câmara, com o seguinte conteúdo:

“1. O artigo 83º do Decreto-Lei nº 701-B/76, de 29 de Setembro manda proceder à exposição das provas tipográficas dos boletins de voto durante três dias para efeitos de reclamação por parte dos interessados perante o Juiz de Comarca.

2. Em nenhum artigo deste diploma legal é facultado aos interessados requererem fotocópias dos boletins de voto, pelo que será de indeferir o pedido efectuado.

3. Acrescento ainda que ao caso não tem aplicação o disposto nos artigos 61º a 65º do Código do procedimento Administrativo.

4. De qualquer modo, e a título meramente cautelar, será de levar ao conhecimento da Comissão Nacional de Eleições a decisão agora tomada face ao pedido formulado.”

Ora, sobre o presente assunto é preciso ter em conta:

1 - Nas eleições para os órgãos das autarquias locais, os boletins de voto são impressos em papel fornecido pela Imprensa Nacional-Casa da Moeda, por tipografia adjudicada pela respectiva Câmara Municipal.

2 - Só não caberá à Câmara Municipal essa tarefa, se ela não estiver possibilitada para o fazer. Nesse caso, esta incumbência passará para os Governos Civis.

Deliberação:

Foi deliberado arquivar o processo, porquanto se afigurava não ter sido cometido qualquer ilícito eleitoral.

Fundamentação:

Os factos:

1) A CDU apresentou a queixa pelos seguintes factos:

“... o candidato do PPD/PSD Luís Rodrigues está a enviar uma carta a todos os trabalhadores da CÂMARA MUNICIPAL DO SEIXAL, carta esta enviada via CTT, por isso com Nomes e respectivas Moradas, porque julgamos estarem a ser violados os Dados Pessoais informatizados na referida Câmara...” (juntaram uma cópia da referida carta)

2) Procedeu-se à notificação do PSD, que respondeu nos seguintes termos:

“Que não foram enviadas cartas a todos os trabalhadores da Câmara Municipal do Seixal, mas apenas a alguns trabalhadores.

Que para o efeito não foi utilizado qualquer base de dados informatizada e em especial a da Câmara Municipal do Seixal

Ser curiosa a queixa apresentada pela CDU, quando foram enviadas cartas em pleno período eleitoral, à maior parte dos munícipes do Seixal por parte do então Presidente da Câmara Municipal do Seixal, com os votos de Bom Natal e Feliz Ano Novo. O motivo do uso da nossa parte do objectivo referido, prende-se com o facto de alguns desses munícipes, visados com tal acto de tanta cortesia e amabilidade por parte do então Presidente da C.M.S e cabeça de lista da CDU, nas eleições de 14 de Dezembro, à Assembleia Municipal do Seixal, é nem sequer os mesmos se encontrarem recenseados no Concelbo.”

Questão prévia:

(...)

Análise jurídica dos factos e conclusão:

1) O envio, por parte de um candidato, de uma carta para fazer apologia e propaganda na sua candidatura não viola nenhuma disposição das leis eleitorais e cai no âmbito do princípio da liberdade de propaganda constitucionalmente proclamado.

2) Quanto ao meio utilizado para o envio da referida carta, poder-se-á colocar a questão de se foi utilizado o serviço de mailing comercial dos CTT ou a sua via normal de envio de correspondência.

O emprego do serviço de mailing comercial configura a utilização de um meio de publicidade comercial, proibida desde a publicação do decreto que marque a data da eleição (na eleição em apreço, desde 25 de Setembro/97), o que pode constituir violação ao artigo 60º do Decreto-Lei 701-B/76 acima citado.

No entanto, a queixa não teve como objecto o meio utilizado no envio da carta e dos elementos constantes do processo não se retira que tenha sido através de um serviço de mailing.

II- O Diário da República é posto à disposição do público com o início da distribuição, o que sucede no momento em que a Imprensa Nacional-Casa da Moeda expede ou torna acessíveis aos cidadãos em geral exemplares do referido jornal?

Em conformidade com o parecer da PGR, considerou-se que é a partir de 29 de Abril que se começam a contar os prazos dependentes da publicação do decreto que convocou o referendo em causa, nomeadamente o prazo para a entrega, por parte dos partidos e coligações, da declaração de que pretendem participar na campanha para o referendo e da inscrição dos grupos de cidadãos eleitores para o mesmo fim, prazo esse que termina a 14 de Maio.

Após a tomada da decisão acima referida, o mapa-calendário mereceu a aprovação dos membros presentes, ficando a constar em anexo à acta.

ÍNDICE TEMÁTICO

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

COMPETÊNCIA

Assunto: Acções de divulgação acerca da eleição para o Parlamento Europeu promovidas pelo Gabinete de Informação e Imprensa do Parlamento Europeu em Lisboa
Eleição europeia - Esclarecimento eleitoral 19

Assunto: Propaganda e publicidade comercial da Câmara Municipal de Braga similar à propaganda eleitoral de partido político.
Eleição autárquica - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Propaganda e publicidade camarária: confundibilidade com material partidário - Poderes sobre as entidades públicas - Período eleitoral 19

Assunto: Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar relativa ao conteúdo do Boletim Informativo
Eleição autárquica- Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Poderes sobre as entidades públicas - Período eleitoral 22

Assunto: Queixa da CDU/Horta contra a Câmara Municipal da Horta relativa a deliberação sobre o projecto PDM
Eleição autárquica - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Poderes vinculativos - Período eleitoral 23

Assunto: Parecer sobre competência da Comissão Nacional de Eleições na disciplina da propaganda eleitoral
Eleição europeia - Realização de propaganda eleitoral - Poderes sobre as entidades públicas 24

Assunto: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (pendões)
Eleição legislativa - Realização de propaganda eleitoral - Poderes fiscalizadores da Comissão Nacional de Eleições - Âmbito temporal dessa competência - Período eleitoral - Poder de ordenar a reposição de propaganda 27

Assunto: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (pendões)
Continuação da apreciação dos factos tema da deliberação anterior - Usurpação de poderes 31

Assunto: Queixa da Coligação «Lisboa Cidade» contra a Câmara Municipal de Lisboa sobre remoção de propaganda eleitoral
Realização de propaganda eleitoral - Momento anterior ao período eleitoral 33

Assunto: Pedido de parecer do Governador Civil de Lisboa sobre qual a entidade competente para fiscalizar o cumprimento dos limites impostos à propaganda sonora
Propaganda eleitoral sonora - Limites do ruído - Entidade fiscalizadora 35

Assunto: **Contra-ordenação relativa a publicidade comercial ilícita cometida pela empresa de publicidade PLACA no âmbito da efectivação do Referendo Nacional de 28.06.98 (Processo n.º 4/RN-28.06.98/PUB)**

Referendo nacional - Utilização de meios de publicidade comercial - Ilícito de mera ordenação social - Poderes de apreensão de material em contração 36

Assunto: **Pedido de parecer da RDP sobre a suspensão do direito de antena anual**

Referendo nacional - Direito de antena anual 38

Assunto: **Proc. 5/RN – 28.06.98/HTA – TVI relativo a comunicação extemporânea dos horários de emissão dos tempos de antena pela TVI.**

Referendo nacional - Tempos de antena para campanha eleitoral - Comunicação dos horários de emissão - Ilícito de mera ordenação social 38

Assunto: **Queixa do Partido Social Democrata do concelho de Meda contra a directora do jornal mensal “Tribuna da Meda” por tratamento jornalístico discriminatório.**

Eleição autárquica - Tratamento jornalístico discriminatório - Publicações - Período eleitoral 39

Assunto: **Comentários sobre sondagens proferidos pelo analista político, Marcelo Rebelo de Sousa, no programa “Exame” difundido pela TSF, nos dias 24 e 25 Setembro 1995.**

Eleição legislativa - Difusão de sondagens - Aplicação de coimas 40

Assunto: **Queixa da CDU - Vila Verde sobre a publicação de sondagem no jornal “O Correio do Minho”**

Eleição autárquica - Realização de sondagens - Critérios técnicos - Entidade fiscalizadora 44

Assunto: **Ofício da Coligação Eleitoral “Com Lisboa” solicitando informação da CNE sobre o alcance temporal do preceituado no art.º 20º da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro - lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.**

Eleição autárquica - Financiamento das campanhas eleitorais - Prestação de contas - Interpretação legal 46

Assunto: **Pedido de parecer de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República sobre o alcance do preceituado no art.º 27º nº 4 “in fine” da Lei nº 72/93, 30 de Novembro - Subvenção estatal para as campanhas eleitorais**

Eleição legislativa - Financiamento das campanhas eleitorais - Subvenção estatal para as campanhas eleitorais - Esclarecimento objectivo dos cidadãos 47

Assunto: **Questão suscitada pela LUSA respeitante à incompatibilidade ou não de um cidadão ser simultaneamente Presidente de Câmara e Eurodeputado, considerando que deveria ser a CNE a notificar o Parlamento Europeu de tal situação.**

Incompatibilidades dos titulares de cargos políticos 51

Assunto: **Pedido de parecer do Presidente da Comissão Política de Cantanhede do PSD relativo a inelegibilidades**

Eleição autárquica - Inelegibilidades - Incompatibilidades 51

<i>Assunto:</i> Pedido de parecer solicitado pela Junta de Freguesia de Tunes sobre a possibilidade de um Presidente da Junta de freguesia exercer simultaneamente aquele cargo público e ser prestador de serviços	
Inelegibilidade superveniente	53
<i>Assunto:</i> Interpretação do preceituado no art.º 5.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro - Alcance da dispensa do exercício de funções.	
Eleição autárquica - Dispensa do exercício de funções - Candidatos	54
<i>Assunto:</i> Pedido de Parecer do Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Colectivos do Distrito de Lisboa - Perda ou não do subsídio de refeição dos trabalhadores que utilizaram o direito à dispensa por se terem candidatado no âmbito da eleições autárquicas	
Eleição autárquica - Dispensa de funções - Subsídio de refeição - Candidato	55
<i>Assunto:</i> Pedido de parecer solicitado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre a suspensão de mandato ou funções de Presidentes da Câmara Municipal, candidatos ao acto eleitoral autárquico.	
Eleição autárquica - Presidente de câmara municipal - Suspensão de mandato	56
<i>Assunto:</i> Pedido de parecer do Presidente da Assembleia de Freguesia do Tabuaço sobre eleição de vogais da Junta	
Eleição autárquica - Eleição de vogais de junta de freguesia	56
Assunto: Requerimentos dos Partidos Socialista e Social Democrata sobre a apresentação de listas às eleições intercalares para a Assembleia de Freguesia de Foros de Salvaterra	
Eleições autárquicas intercalares	57
<i>Assunto:</i> Reclamação apresentada por listas candidatas à eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas sobre falsificação de assinaturas de proponentes	
Eleições para o Conselho Comunidades Portuguesas - Esclarecimento dos cidadãos	58
<i>Assunto:</i> Exposição da Junta de Freguesia de A-dos-Cunhados sobre a alteração efectuada pela Assembleia de Apuramento Geral do número de mandatos a atribuir à referida Assembleia de Freguesia	
Eleição autárquica - Assembleia de Apuramento Geral - Definição do número de mandatos - Mapa de resultados eleitorais	61
<i>Assunto:</i> Telex do mandatário da CDU/Braga	
Eleição autárquica - Competência vinculativa - Desrespeito por uma deliberação da Comissão Nacional de Eleições	62

ORGANIZAÇÃO DA COMISSÃO

<i>Assunto:</i> Notificação do 2.º Juízo Correccional de Lisboa ao Senhor Presidente da Comissão para uma audiência de julgamento	
Presença em juízo do presidente da Comissão Nacional de Eleições	62

Assunto: **Pedido de esclarecimento do PCP relativamente à nomeação de uma Comissão Administrativa por parte do Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão**

Eleição legislativa regional - Procedimento interno em matérias que não são da competência da Comissão Nacional de Eleições 63

Assunto: **Carta de renúncia do Membro da Comissão, Dr. José Guerreiro Nunes.**

Renúncia de membro da Comissão Nacional de Eleições - Efeitos 63

Assunto: **Proposta de trabalho sobre a actuação da Comissão face ao próximo calendário eleitoral**

Gabinete do Eleitor - Funcionamento - Órgãos de comunicação social - esclarecimento - Queixas - procedimentos - Pedidos de parecer - Procedimentos 64

Assunto: **Ofício n.º 671 de 95.09.25 do Procurador-Geral da República**

Eleição legislativa - Órgãos de comunicação social - Esclarecimento 66

Assunto: **Carta do Senhor Presidente da Câmara Municipal do Porto sobre o teor da deliberação da CNE tomada em 17.06.1997**

Eleição autárquica - Queixas - procedimentos - Audição dos interessados 67

Assunto: **Estudo sobre a abstenção no seio da CNE**

Membros da Comissão Nacional de Eleições - Abstenção nas sessões plenárias 67

Assunto: **Atribuições de delegado da Comissão Nacional de Eleições**

Delegado da Comissão Nacional de Eleições - Poderes e atribuições 76

CAPÍTULO I NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DAS ENTIDADES PÚBLICAS

I. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA NORMA

Assunto: **Queixa do PS contra a Santa Casa da Misericórdia da Maia por fazer apelo ao voto num dos candidatos numa carta aos irmãos.** 81

Assunto: **Queixa do PS/Ílhavo contra o Vice-Presidente do Clube Iliabum por favorecimento de candidaturas.**

Eleição autárquica - Âmbito subjectivo de aplicação da norma - Pessoa colectiva de mera utilidade pública - Clube desportivo - Declarações na rádio - Apelo ao voto - Propaganda na véspera da eleição 81

Assunto: **Queixa do CDS-PP contra o Varzim Sport Clube relativa a faixa de propaganda do PSD colocada no estádio durante o jogo ocorrido no dia 13.12.1997.**

Eleição autárquica - Âmbito subjectivo de aplicação da norma - Pessoa colectiva de mera utilidade pública - Clube desportivo - Propaganda gráfica - Apelo ao voto - Propaganda na véspera da eleição 84

Assunto: Entendimento da CNE sobre o âmbito de aplicação dos princípios que norteiam o processo referendário, nomeadamente o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.

Referendo nacional - Âmbito temporal de aplicação da norma 94

II. BOLETINS INFORMATIVOS / COMUNICADOS / OUTROS

A)

CONTEÚDO (eleitoral ou não) MOMENTO DA DISTRIBUIÇÃO FORMA DA DISTRIBUIÇÃO

Assunto: Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar relativa ao conteúdo do Boletim Informativo.

Eleição autárquica - Boletim informativo da junta de freguesia - Editorial do presidente da junta - Apelo ao voto - Período de campanha eleitoral - Suspensão da distribuição do boletim 97

Assunto: Queixa da candidatura do PSD à presidência da Câmara Municipal de Sintra relativa ao conteúdo do Boletim Municipal.

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Texto da presidente da câmara municipal - Promoção de candidatura - Período de campanha eleitoral - Suspensão da distribuição do boletim 99

Assunto: Pedido de parecer da Câmara Municipal de Loures sobre o conteúdo de edições da edilidade - Livro da Câmara e Boletins Municipais.

Eleição autárquica - Boletim e livro da câmara municipal - Fotografias do presidente da câmara 99

Assunto: Queixa da coligação PSD/CDS-PP de Vila das Aves contra a Junta de Freguesia das Aves relativa ao conteúdo e momento da distribuição de Boletim Informativo.

Eleição autárquica - Boletim informativo da junta de freguesia - Momento da distribuição do boletim 102

Assunto: Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de Viana do Castelo por favorecimento de candidatura através de utilização do “Boletim Ecos do Município”

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Apelo ao voto - Momento e forma da distribuição do boletim 103

Assunto: Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de Celorico da Beira relativa ao conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.

Eleição autárquica - Carta da câmara municipal dirigida aos munícipes - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Apoio de presidentes da junta ao presidente da câmara - Conteúdo eleitoralista 107

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de S. João da Madeira relativa ao conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Fotografias do presidente da câmara 109

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Carrazeda de Ansiães relativa ao conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Promoção de uma candidatura 110

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Ourém relativa ao conteúdo do Boletim Municipal por favorecimento de candidatura.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Entrevista - Fotografia do presidente da câmara - Confundibilidade com material partidário 112

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Murça relativa ao conteúdo do Boletim Municipal e sua utilização para campanha eleitoral em proveito próprio.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Conteúdo eleitoral 113

Assunto: **Queixa do PP contra a Câmara Municipal de Celorico de Basto pelo conteúdo do Boletim Municipal.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Entrevista do presidente da câmara - Conteúdo eleitoral - Forma da distribuição do boletim 115

Assunto: **Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de S. Pedro do Sul relativa ao conteúdo e forma da distribuição de Boletim Municipal - favorecimento de candidatura e difusão via CTT.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Forma da distribuição do boletim 117

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Barcelos relativa ao conteúdo e forma de distribuição do Boletim Municipal.**

Eleição autárquica - Boletim informativo da câmara municipal - Editorial do presidente da câmara - Momento e forma da distribuição do boletim 117

Assunto: **Participação da Associação Cívica “Movimento Portugal Único” contra a Câmara Municipal do Porto e seu Presidente relativa ao conteúdo da Brochura sobre a regiões administrativas objecto de referendo**

Referendo Nacional - Brochura da câmara municipal - Apelo ao voto 119

Assunto: **Queixa apresentada pelo PSN/Madeira relativa a um comunicado da Direcção Regional do Comércio e Indústria da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Comunicado do governo regional - Conteúdo eleitoral 124

Assunto: **Queixa da CDU sobre comunicado emitido pela Junta de Freguesia de Alhandra relativo a dívidas da edilidade.**

Eleição autárquica - Comunicado da junta de freguesia - Conteúdo eleitoral - Exercício do direito de defesa 128

Assunto: **Queixa da CDU sobre comunicado emitido pela Junta de Freguesia de Odivelas relativo à realização da repetição do acto eleitoral.**

Eleição autárquica - Comunicado da junta de freguesia - conteúdo eleitoral - Repetição de acto eleitoral 130

Assunto: **Parecer solicitado pela Radiotelevisão Comercial sobre conteúdo de spots publicitários promovidos pela Associação de Municípios de Vale do Ave.**

Eleição autárquica - *Spot* publicitário de associação de municípios - conteúdo eleitoral 132

Assunto: **Pedido de parecer do Presidente da Câmara de Loures e queixa apresentada por Arménio Santos sobre a distribuição de um documento assinado pelo Presidente do Conselho de Administração dos SMAS de Loures, juntamente com o recibo de remunerações dos seus trabalhadores e com as facturas da água, alegadamente com carácter eleitoral.**

Eleição autárquica - Documento do presidente do conselho de administração do SMAS - Conteúdo eleitoral - Forma da distribuição do documento - Período de campanha eleitoral - Suspensão da distribuição do documento - Abuso de poder 133

Assunto: **Queixa do CDS-PP contra o Presidente da Câmara Municipal de Paredes relativa ao conteúdo e forma da distribuição de um carta enviada aos municípios.**

Eleição autárquica - Carta do presidente da câmara enviada aos municípios - Conteúdo eleitoral - Forma da distribuição: Serviço de mailing dos CTT 143

Assunto: **Queixa do PSD/Santo Tirso relativo à publicação, paga pela Câmara Municipal, de um artigo no jornal “Semana Tirsense”, subscrito por Joaquim Couto, actual Presidente da Câmara pelo PS e candidato pelo mesmo partido a novo mandato.**

Eleição autárquica - Artigo de jornal do presidente da câmara - conteúdo eleitoral - Período de campanha eleitoral 148

B)

CONFUNDIBILIDADE

(ou não com material de propaganda partidária)

Assunto: **Propaganda e publicidade comercial da Câmara Municipal de Braga similar à propaganda eleitoral de partido político.**

Eleição autárquica - Propaganda e publicidade da câmara municipal - Slogan da câmara municipal - confundibilidade com material partidário - Empresa de publicidade 152

Assunto: **Queixa do candidato Arménio Santos sobre a similitude do slogan da CDU e da Câmara Municipal de Loures.**

Eleição autárquica - Slogan da câmara municipal - Confundibilidade com material partidário 157

Assunto: **Queixa do CDS/PP contra a Câmara Municipal de Cascais pela distribuição de folheto propagandístico com semelhança a material de propaganda do PS.**

Eleição autárquica - Folheto da câmara municipal - Confundibilidade com material partidário
- Momento da distribuição do folheto 160

Assunto: **Queixa do PSD/Ílhavo contra a CM de Ílhavo sobre folhetos semelhantes aos da candidatura do PS.**

Eleição autárquica - Folheto de entidade pública - Confundibilidade com material partidário 164

III

DECLARAÇÕES DE ENTIDADES PÚBLICAS COM CARÁCTER ELEITORAL

Assunto: **Intervenção do Prof. Cavaco Silva no comício do PSD/Porto, em 7 de Novembro.**

Eleição autárquica - Declarações do primeiro ministro - Comício - Carácter eleitoral 166

Assunto: **Queixa apresentada pelo PS/Madeira contra o Presidente do Governo Regional da Madeira por expressões proferidas por este quando da sua deslocação, em 8 de Setembro, à vila de Porto da Cruz, onde na ocasião se realizava a denominada “Festa da Uva”.**

Eleição legislativa regional - Declarações do presidente do governo regional - Evento festivo
- Carácter eleitoral 167

Assunto: **Queixa do PSN/Madeira contra o Presidente do Governo Regional da Madeira relativo a um artigo publicado no “Jornal da Madeira”.**

Eleição legislativa regional - Declarações do presidente do governo regional - Artigo de opinião
- Carácter eleitoral 169

Assunto: **Queixa do PCP e do PSD contra o Primeiro Ministro por declarações prestadas à saída de uma audiência com o Presidente da República.**

Eleição autárquica - Declarações do 1º Ministro - Palácio de Belém - Apelo ao voto 170

Assunto: **Queixa do PS - Ariz contra o Presidente da C. Municipal de Marco de Canaveses por favorecimento de candidatura - Declarações proferidas no comício do CDS-PP.**

Eleição autárquica - Declarações do presidente da câmara - Comício - Coacção sobre o eleitor
- Propaganda na véspera da eleição 182

Assunto: **Queixa da CDU contra Centro de Saúde de Aljustrel relativo ao teor de um fax.**

Eleição autárquica - Declarações de funcionário do centro de saúde - Coacção sobre o eleitor 186

Assunto: **Participação do Partido Popular CDS/PP sobre a actuação da Assembleia Municipal de Manteigas ao aprovar uma moção de apelo ao voto no Sim no referendo à regionalização.**

Referendo Nacional - Moção da Assembleia Municipal - Apelo ao voto - Publicidade da moção 188

Assunto: **Proposta aprovada pela Assembleia Distrital de Coimbra de apelo ao Sim no referendo à regionalização.**

Referendo Nacional - Moção da Assembleia Municipal - Apelo ao voto - Publicidade da moção 194

IV

UTILIZAÇÃO DE MEIOS PÚBLICOS PARA FINS PARTIDÁRIOS

Assunto: **Queixa da Comissão Política Concelhia de Coimbra da JC-Gerações contra o Sr. Dr. Armando Pereira, Administrador da Universidade de Coimbra, também director de campanha do Dr. Jorge Sampaio.**

Eleição presidencial - Serviços da Universidade de Coimbra - Período de pré-campanha eleitoral 199

Assunto: **Distribuição de propaganda do PS no interior das instalações da Câmara Municipal de Braga.**

Eleição autárquica - Distribuição de propaganda eleitoral - Conferência de imprensa - Gabinete do presidente da câmara 202

Assunto: **Utilização de bens do Governo Civil de Portalegre para fins partidários.**

Eleição autárquica - Divulgação de propaganda eleitoral - Utilização do fax do governo civil 204

Assunto: **Queixa do PSD de Mogadouro contra o PS e candidato do PSD, sobre a utilização de pastas e envelopes da Câmara Municipal de Mogadouro.**

Eleição autárquica - Pastas e envelopes da câmara municipal - Serviços camarários - Formalização de desistência de candidatura 205

Assunto: **Queixas do PSD e da CDU contra o Presidente da Câmara Municipal de Estarreja e PS/Estarreja. Material da Câmara utilizado em brochura de propaganda do Partido Socialista.**

Eleição autárquica - Brochura de propaganda eleitoral - Publicação de correspondência dirigida à câmara municipal e presidente 207

Assunto: **Queixa da CDU/Amadora. Utilização abusiva de meios e mecanismos do aparelho do Estado ao serviço da candidatura do partido do Governo.**

Eleição autárquica - Intervenção de ministro em debate político - Sede de campanha de partido político - Divulgação através do gabinete do ministro - Favorecimento de candidatura 207

Assunto: **Queixa do PS contra Presidente da Câmara Municipal de Oeiras relativa, entre outros, à utilização de bens camarários para fins de propaganda.**

Eleição autárquica - Papel timbrado da câmara municipal 211

Assunto: **Queixa do PSD contra a Câmara Municipal do Seixal e Junta de Freguesia de Corroios por utilização das viaturas da autarquia e participação de trabalhadores da câmara na campanha eleitoral da CDU, lançamento de outdoors a publicitar obras camarárias e lançamento de “brochura municipal”.**

Eleição autárquica - Viaturas da junta de freguesia - Funcionários da junta de freguesia - Edições da câmara municipal - Favorecimento de candidatura 212

V

MEDIDAS POLÍTICAS DE CARÁCTER ELEITORAL

Assunto: **Resolução n.º 15/93/M da Assembleia Legislativa Regional da Madeira - Queixa contra o Dr. Mário Soares.**

Eleição autárquica - Audiência do presidente da república 214

Assunto: **Queixa apresentada pelo PSD contra a TAP e em última instância contra o Governo, por violação dos princípios da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.**

Eleição legislativa regional - Redução de tarifas de transportes aéreos - Período de campanha eleitoral - Forma da publicitação da medida política - Favorecimento de candidatura 216

Assunto: **Queixa da CDU/Horta contra a Câmara Municipal da Horta relativa a deliberação sobre o projecto PDM.**

Eleição autárquica - Discussão pública do PDM - Período de campanha eleitoral 218

Assunto: **Pedido de informação da Rádio Azul sobre programa da Junta de Freguesia de S. Sebastião/Setúbal com debates entre candidatos.**

Eleição autárquica - Programa de rádio patrocinado pela junta de freguesia - Debates entre candidatos - Pré-campanha e campanha eleitoral 220

Assunto: **Queixa da CDU/Amadora contra o Governador Civil de Lisboa.**

Eleição autárquica - Governador civil - Concessão de subsídios 222

Assunto: **Queixa do PSD contra o Presidente da Câmara Municipal de Póvoa de Lanhoso relativa à celebração das “Semanas da Criança”.**

Eleição autárquica - Medida da câmara municipal - Evento festivo - Pré-campanha - Distribuição de bonés - Slogan da câmara municipal - Confundibilidade com material partidário 226

Assunto: **Queixa do PS contra Presidente da Câmara Municipal de Oeiras relativo, entre outros, ao jantar com Presidentes de Associações, em período de campanha eleitoral.**

Eleição autárquica - Jantar promovido pela câmara municipal - Campanha eleitoral 229

Assunto: **Queixa de um grupo de eleitores da freguesia de Martingança contra o Presidente da Junta por distribuição de cabazes de Natal.**

Eleição autárquica - Distribuição de cabazes de natal - Presidente da junta de freguesia -

Período de campanha eleitoral

230

Assunto: **Queixa do PS contra a Câmara Municipal de Carregal do Sal por decisões relativas à empresa Somafel e à sede de campanha do PSD.**

Eleição autárquica - Presidente da câmara municipal - Local da realização de festa natal - Véspera do dia da eleição - Sede de campanha eleitoral - Favorecimento a particular 232

VI FIGURAS AFINS

Assunto: **Entrevista concedida pelo Bispo do Funchal ao Jornal “Diário de Notícias do Funchal”, publicada em 24 de Setembro de 1996.**

Eleição legislativa regional - Ministro de culto - Declarações para os órgãos de comunicação social - Conteúdo eleitoral - Abuso de funções 236

Assunto: **Fax da TSF - Afirmações do empresário Ilídio Pinho num comício do candidato à Câmara Municipal de Vale de Cambra**

Eleição autárquica - Declarações de empresário - Comício - Coacção sobre o eleitor 238

Assunto: **Queixa do Presidente da Junta de Freguesia de Teixeira contra a actuação do médico Victor Fernandes de Almeida no dia da eleição**

Eleição autárquica - Médico - Transporte de eleitores - Coacção sobre o eleitor - Dia da eleição 239

VII OUTROS ASSUNTOS

Assunto: **Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António e Rádio Antena Dez**

Eleição autárquica - Utilização de espaço em estação de televisão - Publicidade comercial - Conteúdo eleitoral - Período de campanha eleitoral 241

Assunto: **Queixa do PSD contra o Presidente da Câmara Municipal de Tábua por ter coagido os Presidentes das Juntas de Freguesia do Concelho de Tábua a assinar um documento.**

Eleição autárquica - Documento de solidariedade para com o presidente da câmara - Coacção 243

Assunto: **Participação da Juventude Social Democrata da concelhia de Braga contra o jornal “Correio do Minho” por tratamento jornalístico discriminatório.**

Referendo nacional - Publicação informativa pública - Tratamento jornalístico discriminatório - Favorecimento de uma posição - Ilícito criminal - Ilícito de mera ordenação social - Período de pré-campanha eleitoral 245

CAPÍTULO III PROPAGANDA

PARTE GERAL

- Assunto:* **Pedido de parecer da Câmara Municipal de Fafe sobre propaganda política**
Eleição legislativa - Distinção entre publicidade, propaganda eleitoral e propaganda política - Princípio da liberdade de propaganda - Licenciamento das entidades públicas - Consentimento do proprietário 253
- Assunto:* **Exposição da Comissão de Moradores do Jardim da Serra (Madeira)**
Eleição legislativa - Distinção entre propaganda eleitoral e propaganda não eleitoral - Competência da Comissão Nacional de Eleições 255
- Assunto:* **Queixa do PS sobre propaganda não identificada em Sines**
Eleição autárquica - Afixação de mensagens de propaganda - Tutela legal da propaganda eleitoral - Propaganda não identificada 258
- Assunto:* **Queixa do PSD contra o PS e seu candidato à Câmara Municipal de Castelo Branco por violação do artigo 46.º da lei eleitoral**
Eleição autárquica - Afixação de mensagens de propaganda - Tutela legal da propaganda eleitoral - Propaganda fora da área a que respeita a eleição 258
- Assunto:* **Pedido de parecer do PS sobre a afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda**
Eleição europeia - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Afixação de mensagens de propaganda - Meios e locais adicionais para a propaganda eleitoral - Limites à liberdade de propaganda durante a campanha 260
- Assunto:* **Pedido de parecer da Reitoria da Universidade de Lisboa relativo à colocação painéis de propaganda político-eleitoral nos terrenos da Alameda da Universidade**
Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Âmbito temporal do princípio em causa - Limites do princípio em causa - Licenciamento da propaganda - Propaganda em propriedade privada - Meios e locais adicionais para a propaganda eleitoral 265
- Assunto:* **Pedido de parecer da Câmara Municipal de Lisboa sobre as bancas dos partidos políticos**
Eleição europeia - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Meios móveis de propaganda partidária 269
- Assunto:* **Pedido de parecer da Coligação Democrática sobre distribuição de propaganda eleitoral no Consulado de Portugal em Paris**
Eleição europeia - Campanha eleitoral em território estrangeiro - Proibição de realização de propaganda pelo Consulado de Portugal 270
- Assunto:* **Queixa do PS contra o Chefe de Estação da Pontinha por ter impedido dis-**

tribuição de propaganda na Estação de Metro.

Eleição autárquica - Obstáculo à distribuição de propaganda

271

PODER REGULAMENTAR DAS CÂMARAS MUNICIPAIS

***Assunto:* Pedido de parecer sobre o projecto de regulamento sobre publicidade e propaganda para o concelho de Fronteira**

Distinção entre publicidade comercial e propaganda - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Limites do princípio em causa - Poder regulamentar em matéria de propaganda 273

***Assunto:* Queixa do PCP contra a Câmara Municipal de Fafe relativo a aplicação de postura municipal que regulamenta actividades de propaganda**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Poder regulamentar em matéria de propaganda 277

***Assunto:* Queixa do PS contra a Câmara Municipal da Sertã por remoção indevida de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Distinção entre publicidade, propaganda eleitoral e propaganda política - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Regulamentos municipais sobre matéria eleitoral 287

REMOÇÃO DE PROPAGANDA PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

***Assunto:* Queixa da Coligação Democrática Unitária contra a Câmara Municipal do Porto**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Âmbito temporal do princípio em causa - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais - Remoção de propaganda afixada em propriedade privada 289

***Assunto:* Queixa da Coligação Democrática Unitária contra a Câmara Municipal de Estarreja sobre propaganda política**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Limites ao princípio em causa - Perturbação da estética ou ambiente dos lugares ou paisagem - Perturbação da segurança da circulação rodoviária - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 293

***Assunto:* Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (pendões)**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Âmbito temporal do princípio em causa - Perturbação da estética ou ambiente dos lugares ou paisagem - Prejuízo da beleza ou enquadramento de monumentos nacionais e centros históricos - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 295

***Assunto:* Pedido de parecer da Câmara Municipal de Vila do Conde sobre remoção de meios de propaganda gráfica (pendões)**

Continuação da apreciação dos factos tema da deliberação anterior

299

***Assunto:* Protesto de conjunto de cidadãos de Coimbra contra afixação de cartazes de**

propaganda em árvores daquela Cidade

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Defesa e protecção do ambiente - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 304

***Assunto:* Colocação de tarja de propaganda político-eleitoral em frente da porta do Tribunal Judicial de Vila Verde**

Eleição autárquica - Princípio da liberdade da propaganda eleitoral - Limitações à afixação de propaganda - Garantia da imagem de isenção dos órgãos de soberania 306

***Assunto:* Queixa apresentada pelo PS contra a Câmara Municipal de Oeiras sobre remoção de propaganda**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Propaganda que causa prejuízos - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 310

***Assunto:* Queixa apresentada pelo PS contra a Câmara Municipal de Marco de Canaveses**

Eleição autárquica - Princípio da liberdade de propaganda - Propaganda causadora de prejuízos a terceiros - Remoção pelas câmaras municipais 311

***Assunto:* Comunicação da Câmara Municipal da Amadora sobre remoção de meios de propaganda gráfica do PSD**

Eleição autárquica - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Prejuízos causados pela propaganda - Perturbação da estética ou ambiente dos lugares ou paisagem - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 314

***Assunto:* Pedido de parecer da Câmara Municipal de Murça relativo a inscrições de propaganda eleitoral do CDS-PP**

Eleição autárquica - Princípio da liberdade de propaganda - Inscrição de propaganda em locais proibidos - Propaganda em edificações públicas - Remoção de propaganda pelas câmaras municipais 314

***Assunto:* Participação da Câmara Municipal de Estarreja relativa à afixação de propaganda pelo PSD na Casa da Cultura de Estarreja**

Referendo nacional - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Afixação em propriedade privada - Domínio privado de uma autarquia 318

***Assunto:* Pedido de parecer da Câmara Municipal de Guimarães sobre afixação de propaganda**

Eleição autárquica - Distinção entre publicidade, propaganda eleitoral e propaganda política - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Âmbito temporal do princípio em causa - Limites do princípio em causa - Reserva de local para afixação de propaganda - Colisão de direitos de afixação de propaganda 321

***Assunto:* Queixa da Coligação «Lisboa Cidade» contra a Câmara Municipal de Lisboa sobre remoção de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Limitações à afixação de propaganda - Colisão de direitos - Propaganda camarária (FEDER/outras obras) 326

REMOÇÃO DE PROPAGANDA POR OUTRAS ENTIDADES

Assunto: **Queixa da CDU contra a Junta Autónoma de Estradas relativa a afixação de propaganda política ao longo das redes rodoviárias**

Eleição legislativa - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Limites do princípio em causa - Perturbação da segurança rodoviária - Remoção de propaganda pela Junta Autónoma das Estradas 330

Assunto: **Queixa da CDU contra a EDP - Electricidade de Portugal sobre propaganda política**

Eleição legislativa - Princípio liberdade de propaganda - Limites do princípio em causa - Perturbação da segurança das pessoas e coisas - Remoção de propaganda pela EDP 333

Assunto: **Pedido de informação da Secretaria Regional de Habitação, Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Açores) relativa a afixação de propaganda política ao longo das redes rodoviárias regionais**

Eleição legislativa regional - Princípio da liberdade de propaganda eleitoral - Remoção de propaganda pelo governo regional 336

Assunto: **Queixa do PCP contra a EN - Electricidade do Norte por remoção de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Princípio liberdade de propaganda - Limites do princípio em causa - Perturbação da segurança de pessoas e coisas - Remoção de propaganda pela EN 338

Assunto: **Queixa do PS contra Junta de Freguesia de Santa Cruz da Trapa por remoção de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Princípio da liberdade de propaganda - Meios e locais adicionais para a propaganda - Remoção de propaganda pelas juntas de freguesia 341

Assunto: **Queixa da Coligação «Norte Mais Forte» contra o Presidente da Junta de Freguesia da Foz do Douro e candidato do Partido Socialista por remoção de dois cartazes**

Eleição autárquica - Afixação de propaganda geradora de perigo - Remoção de propaganda pelas juntas de freguesia 343

UTILIZAÇÃO DE ESPAÇOS E EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Assunto: **Recurso do PS relativo à cedência de edifícios públicos**

Eleição autárquica - Utilização de edifícios públicos - Competência do presidente da câmara 344

Assunto: **Pedido de intervenção da CDU do Funchal a propósito de reunião havida com o Senhor Ministro da República**

Eleição legislativa regional - Utilização de espaços públicos - Competência do ministro da república 345

Assunto: **Queixa do PSD contra a Câmara Municipal de Santo Tirso, sobre uso de espaços**

públicos para fins de campanha eleitoral

Eleição autárquica - Utilização de edifícios públicos - Concorrência de pedidos de utilização
345

CONTEÚDO DA PROPAGANDA

Assunto: **Queixa da CDU sobre manifesto distribuído na Amadora pelo PSD que divulgava o sorteio de um automóvel**

Eleição autárquica - Conteúdo da propaganda eleitoral - Artifício fraudulento 347

Assunto: **Uso por parte de candidato de símbolo da vila da Batalha e da designação de presidente da câmara municipal como forma de propaganda política**

Eleição autárquica - Conteúdo da propaganda eleitoral - Usurpação de títulos ou símbolos
350

Assunto: **Queixa do PSD contra Presidente da Câmara Municipal da Lourinhã.**

Eleição autárquica - Conteúdo da propaganda - Propaganda com referência à qualidade de presidente da câmara
352

Assunto: **Reclamação da Lista F, concorrente às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas pelo círculo eleitoral da Suíça**

Eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas - Conteúdo da propaganda eleitoral - Fiscalização do conteúdo da propaganda
355

Assunto: **Queixa do Presidente da Junta de Freguesia de Fernão Ferro sobre conteúdo de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Conteúdo da propaganda eleitoral - Usurpação de funções
358

Assunto: **Queixa do PS, da Junta de Freguesia de Odivelas e de Maria Graça Cabral contra o Presidente da Câmara Municipal de Loures.**

Eleição autárquica - Conteúdo da propaganda - Folheto partidário - Utilização da figura do presidente da câmara - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas
358

PROPAGANDA NA VÉSPERA E NO DIA DA ELEIÇÃO

Assunto: **Queixa contra o Senhor Doutor Isaltino de Moraes relativa a propaganda no dia da eleição**

Eleição legislativa - Propaganda eleitoral durante o dia da votação
362

Assunto: **Queixa contra a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira por remoção indevida de propaganda eleitoral**

Eleição autárquica - Remoção de propaganda junto a assembleias de voto
362

Assunto: **Queixa do PSD de Vila Franca do Campo contra a Câmara Municipal por ter**

sido por esta notificado para retirar todos os símbolos e propaganda partidária existente na sua sede partidária em virtude de a mesma se situar no perímetro de 500 metros das mesas eleitorais

Eleição autárquica - Propaganda eleitoral a menos de 500 m de assembleias de voto 363

Assunto: **Pedido de informação do Governo Civil de Santarém**

Eleição presidencial - Eventos festivos durante o dia de votação 364

REPETIÇÃO DO ACTO ELEITORAL

Assunto: **Parecer sobre o empate de listas concorrentes às eleições para os órgãos das autarquias locais**

Eleição autárquica - Empate de listas concorrentes - Repetição do acto eleitoral - Campanha eleitoral em caso de repetição 365

CAPÍTULO IV PUBLICIDADE COMERCIAL

Assunto: **Queixa da coligação “Por Lisboa” relativa à transmissão do spot publicitário do livro de Marcelo Rebelo de Sousa, candidato às eleições autárquicas.**

Eleição autárquica - Publicidade do livro de um candidato - Televisão - Período eleitoral 369

Assunto: **Pedido de Parecer solicitado pela Direcção da Festa do Avante sobre a publicitação da referida Festa na RTP.**

Eleição legislativa - Publicidade da festa do avante - Período eleitoral 370

Assunto: **Contrato de compra e venda de painéis para propaganda política entre o PSD e a empresa Dipex.**

Eleição legislativa - Compra e venda de painéis - Empresa de publicidade 372

Assunto: **Legalidade de uma força política publicitar na Rádio os anúncios das suas realizações partidárias - Artº 10º do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro.**

Eleição legislativa - Anúncios de realizações partidárias - Estações de rádio 372

Assunto: **Queixa da CDU contra o PSD por utilização de meios de publicidade comercial em período proibido - Prazo razoável para a remoção.**

Eleição legislativa - Prazo para a remoção de publicidade comercial 373

Assunto: **Interpretação do artigo 10º do DL 85-D/75, de 26 de Fevereiro - Deliberação da Comissão Nacional de Eleições de 30.06.87.**

Eleição legislativa - Anúncios de realizações partidárias 373

Assunto: **Anúncios de realizações de campanha na eleição do Presidente da República.**

Reunião com os representantes das candidaturas à Presidência da República. Art. 10º do DL 85-D/75

Eleição presidencial - Anúncios de realizações partidárias 374

***Assunto:* Interpretação do artigo 10º do DL 85-D/75 e sua eventual aplicação aos demais órgãos de comunicação social.**

Eleição autárquica - Anúncios de realizações partidárias - Estações de televisão - Estações de rádio 375

***Assunto:* Queixa da CDU/Montijo contra o PS/Montijo e o Semanário “Nova Gazeta” - Anúncios de publicidade comercial.**

Eleição autárquica - Anúncios de realizações partidárias - Imprensa 375

***Assunto:* Queixa da CDU/Vila Nova de Famalicão contra os jornais “Opinião Pública”, “Vila Nova” e “Cidade Hoje”- Anúncios de publicidade comercial**

Eleição autárquica - Anúncios de realizações partidárias - Imprensa 378

***Assunto:* Queixa da CDU / Sintra contra o Correio da Manhã, Diário de Notícias e Público por distribuição de destacável da candidatura do PS à Câmara Municipal de Sintra.**

Eleição autárquica - Encarte de propaganda eleitoral - Forma da distribuição 380

***Assunto:* Pedido de parecer do candidato do CDS-PP à Assembleia Municipal de Loures relativo a serviço de Mailing.**

Eleição autárquica - Serviço de mailing dos CTT 382

***Assunto:* Queixa do PSD/Faro contra o PS relativa a realização de propaganda política no semanário “O Algarve”.**

Eleição autárquica - Brochura de propaganda eleitoral - Forma da distribuição - Período de campanha eleitoral 383

***Assunto:* Queixa do PS contra o director do “Jornal de Estarreja” por publicação publicidade comercial.**

Eleição autárquica - Anúncios de publicidade - Fotografias de candidatos - Imprensa 384

***Assunto:* Queixa da CDU - Setúbal contra o PS e o “Jornal de Sesimbra” por utilização de meios de publicidade comercial.**

Eleição autárquica - Anúncios de publicidade - Lista de apoiantes de candidatura - Imprensa 386

***Assunto:* Queixa da CDU contra o PS/Cascais/Barreiro/Montijo e Moita e queixa de dois cidadãos contra o PS/Oeiras por realização de propaganda eleitoral via telefónica.**

Eleição autárquica- Propaganda eleitoral via telefónica - Utilização de dados informáticos - Descanso e privacidade dos cidadãos 388

***Assunto:* Anúncios de propaganda e de realização de actividades de campanha das**

várias forças partidárias - Utilização dos meios de publicidade comercial.

Eleição autárquica - Anúncios de realizações partidárias - Imprensa - Ilícito criminal 393

Assunto: **Contra-ordenação relativa a publicidade comercial ilícita cometida pela empresa de publicidade PLACA no âmbito da efectivação do Referendo Nacional de 28.06.98 (Processo nº 4/RN-28.06.98/PUB)**

Referendo Nacional - Afixação de cartazes de propaganda política - Empresa de publicidade - Ilícito de mera ordenação social 394

CAPÍTULO V DIREITO DE ANTENA

Assunto: **Ofício nº 001972, de 22.02.88, da RTP acerca do exercício do direito de antena, no Continente e Regiões Autónomas, aquando da marcação das eleições para as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira**

Eleição Legislativa Regional - Serviço público de televisão - Direito de antena institucional - Continente e Regiões Autónomas - Suspensão - Período eleitoral 403

Assunto: **Telex nº 89 do Gabinete de Direito de Antena da RDP - Suspensão do direito de antena na Radiodifusão Portuguesa**

Eleição europeia - Serviço público de rádio - Direito de antena institucional - Suspensão - Contagem de prazo 404

Assunto: **Queixa do PS contra o PSD – Tempo de antena institucional**

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Direito de antena institucional - Suspensão - Apelo ao voto - Violação da lei - Competência da AACS 405

Assunto: **Pedido de parecer da Radiodifusão Portuguesa sobre suspensão do direito de antena**

Referendo Nacional - Serviço público de rádio - Direito de antena institucional - Inexistência de limites - Processo referendário 408

Assunto: **Fax de 27.12.90 dos Serviços de Administração Pública de Macau**

Eleição presidencial - Direito de antena eleitoral - Não utilização pelas candidaturas 411

Assunto: **Fax de 27.12.90 da Rádio Renascença - alteração do horário de emissão da campanha eleitoral no dia 5 de Janeiro de 1991**

Eleição presidencial - Direito de antena eleitoral - Alteração horário transmissão 412

Assunto: **Ofício de 21.12.90 do Presidente da Radiotelevisão Portuguesa acerca da cedência de material de arquivo**

Eleição presidencial - Serviço público de televisão - Cedência material de arquivo - Direito de antena eleitoral - Princípio da igualdade das candidaturas 412

Assunto: **Fax de 08.01.91 do MASP Pedido de autorização para substituição de filme na**

Radiotelevisão Portuguesa relativo ao tempo de antena daquela candidatura

Eleição presidencial - Direito de antena eleitoral - Substituição, pela candidatura, de material já entregue para emissão 413

***Assunto:* Interpretação do preceituado no artigo 53º nº 4 do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio**

Eleição presidencial - Direito de antena eleitoral - Último dia de campanha - Intervenção do próprio candidato 413

***Assunto:* Normas de acesso ao tempo de antena na Radiotelevisão Portuguesa**

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Normas de acesso - Direito de antena eleitoral - Falhas de transmissão - Cedência material de arquivo 415

***Assunto:* Protesto do PSR acerca da não transmissão do tempo de antena na Rádio Renascença no dia 23 Setembro de 1991**

Eleição legislativa - Tempos de antena eleitorais - Não transmissão de um tempo de antena de partido político - Responsabilidade de estação de rádio - Reposição do tempo de antena em falta 415

***Assunto:* Protesto do PS e do PRD pela não transmissão de tempo de antena na RTP no dia 21 de Setembro de 1991**

Eleição legislativa - Tempos de antena eleitorais - Não transmissão na globalidade de dois tempos - RTP - Falha de energia eléctrica - Não reposição do tempo em falta 416

***Assunto:* Fax do Departamento de Programas Institucionais da RTP sobre sugestão de normas para o exercício do direito de antena na campanha eleitoral para a Assembleia da República**

Eleição legislativa - RTP Internacional - Normas de acesso - Direito de antena eleitoral - Horário de transmissão 417

***Assunto:* Normas gerais de transmissão dos tempos de antena pela RTP**

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Normas de acesso - Separadores por partido - Direito de antena eleitoral 418

***Assunto:* Questões relacionadas com a emissão dos tempos de antena**

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Direito de antena eleitoral - Material das forças políticas - Horários de transmissão 418

***Assunto:* Transmissão do tempo de antena da Coligação Eleitoral PPM/MPT, nas estações de rádio e de televisão**

Eleição legislativa - Tempos de antena eleitorais - Preenchimento por coligação não reconhecida por um dos partidos coligados 419

***Assunto:* Desistência de candidaturas à Presidência da República/ Tempos de antena**
Eleição presidencial - Tempos de antena eleitorais - Desistência de candidato - Anulação dos tempos de antena após a desistência - Ajustamentos no horário de transmissão 420

***Assunto:* Problemas suscitados com a emissão dos tempos de antena por altura do**

processo referendário de 28 de Junho de 1998

Referendo Nacional - Tempos de antena das forças intervenientes - Separadores identificativos das forças em presença - Horário de transmissão nas rádios regionais 420

Assunto: **Fax do Movimento “Aveiro diz Não à Regionalização” solicitando autorização para ceder a outro movimento os tempos de antena que lhe haviam sido distribuídos em algumas estações de rádio, de âmbito local.**

Referendo Nacional - Tempos de antena das forças intervenientes - Cedência de tempo em regime de acumulação 421

Assunto: **Ofício nº 21, de 23.01.89, do Senhor Ministro da Administração Interna - Pedido de parecer acerca das eventuais dificuldades que, relativamente às competências em matéria de distribuição de tempo de antena, resultarão para a Comissão Nacional de Eleições, no quadro legal vigente, da entrada em funcionamento de um elevado número de estações privadas de rádio de âmbito local.**

Eleição europeia - Aplicação supletiva da Lei Eleitoral para a Assembleia da República - Direito de antena eleitoral - Suspensão de transmissão - Estações de rádio âmbito local - Tratamento jornalístico das candidaturas 422

Assunto: **Parecer sobre a condução da campanha eleitoral no território de Macau**

Eleição presidencial - Aplicação da Lei eleitoral do PR ao território de Macau - Direito de antena eleitoral - Direito de acesso das candidaturas às emissoras oficiais - Definição dos períodos de tempo pelo Governo do território 424

Assunto: **Ofício de 29.11.90 do mandatário nacional da candidatura de Carlos Carvalhas sobre o exercício do tempo de antena nas Rádios Locais**

Eleição presidencial - Transmissão de tempos de antena eleitorais - Estações de rádio de âmbito local - Tratamento jornalístico das candidaturas 425

Assunto: **Parecer sobre a Lei nº 10/89, de 18 de Maio**

Eleição legislativa - Direito de antena eleitoral - Transmissão nas estações de rádio locais - Ausência de regulamentação - Tratamento jornalístico das candidaturas 427

Assunto: **Tempos de antena - Interpretação dos artigos 62º e 63º da Lei nº 14/79, na redacção dada pela Lei nº 35/95, de 18 de Agosto, e sua aplicação concreta**

Eleição legislativa - Emissão dos tempos de antena eleitorais - Estações de radiodifusão 429

Assunto: **Emissão de tempos de antena nas estações de televisão privadas com vista às eleições para as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Açores e Madeira - Direito de antena eleitoral - Reserva de tempo no serviço público de televisão - Problemática sobre as estações de televisão privadas 431

Assunto: **Pedido de informação do Gabinete de Direito de Antena da RDP sobre a duração dos blocos de emissão de tempo de antena durante o período da campanha eleitoral para as eleições legislativas regionais**

Eleição legislativa regional - Açores e Madeira - Direito de antena eleitoral - Duração diária -

- Radiodifusão Portuguesa - Eventuais implicações do regime consagrado pela Lei 35/95
436
- Assunto:* **Exercício do direito de antena/Eleições para o Parlamento Europeu. Deliberação sobre fracções de tempo de antena para cada força política na RTP, RDP, estações privadas de âmbito nacional, emissores regionais e de onda curta**
Eleição europeia - Direito de antena eleitoral - Fracções de tempo - Órgãos de comunicação social
437
- Assunto:* **Duração dos blocos diários a que cada partido terá direito na distribuição dos tempos de antena eleitoral das eleições legislativas de 1 de Outubro de 1995**
Eleição legislativa - Direito de antena eleitoral - Fracções de tempo - Órgãos de comunicação social
438
- Assunto:* **Direito de antena, suas fracções e emissão internacional através da radiotelevisão e radiodifusão portuguesas reservado aos candidatos à eleição para o Presidente da República**
Eleição presidencial - Direito de antena eleitoral - Fracções de tempo - Órgãos de comunicação social - Emissores internacionais
439
- Assunto:* **Duração dos blocos de tempo de antena a atribuir às forças políticas concorrentes às eleições regionais de 13 de Outubro de 1996**
Eleição legislativa regional - Açores e Madeira - Direito de antena eleitoral - Fracções de tempo - Órgãos de comunicação social
439
- Assunto:* **Duração dos blocos diários a que cada interveniente terá direito na distribuição dos tempos de antena na rádio e televisão na campanha para o referendo nacional de 28 de Junho de 1998**
Referendo Nacional - Direito de antena eleitoral - Fracções de tempo - Partidos Políticos e Grupos de Cidadãos Eleitores - Órgãos de comunicação social
440
- Assunto:* **Ausência de transmissão dos tempos de antena na SIC relativos à campanha para as eleições da Assembleia da República**
Eleição legislativa - Direito de antena eleitoral - Transmissão nas estações de rádio e televisão, públicas e privadas - Registo diário da programação - Período de campanha eleitoral - Processos de contra-ordenação
441
- Assunto:* **Processo nº 25/AR95/ANTE - Não transmissão pela SIC dos tempos de antena dos partidos políticos e coligações concorrentes à eleição para a Assembleia da República, no período da campanha eleitoral**
Eleição legislativa - Direito de antena eleitoral - Artigo 40º n.ºs 1 e 3 da CRP - Transmissão nas estações de televisão privadas - Período de campanha eleitoral - Falta de transmissão, na SIC, de todos os tempos de antena - Concurso de contra-ordenações - Aplicação de coima única
442
- Assunto:* **Proc. 5/RN - 28.06.98/HTA - TVI relativo a comunicação extemporânea dos**

horários de emissão dos tempos de antena pela TVI.

Referendo Nacional - Transmissão de tempos de antena - Comunicação fora do prazo dos horários de transmissão - Estações emissoras - Ilícito contra-ordenacional - Medida de admoestação 449

***Assunto:* Proc. 7/RN – 28.06.98/HTA – Rádio Comercial relativo a comunicação ex-temporânea dos horários de emissão dos tempos de antena**

Referendo Nacional - Transmissão de tempos de antena - Comunicação fora do prazo dos horários de transmissão - Estações emissoras - Ilícito contra-ordenacional - Aplicação de coima no mínimo legal 451

**CAPÍTULO VI
TRATAMENTO JORNALÍSTICO**

***Assunto:* Editorial da edição do jornal “A Voz do Nordeste” de 30 de Maio de 1995 sobre o tratamento de candidaturas**

Eleição legislativa - Âmbito temporal de aplicação do princípio - Princípio do tratamento jornalístico não discriminatório - Distinção nos períodos de pré-campanha e campanha eleitoral - Pequenos e grandes partidos políticos - Omissão de cobertura jornalística de certas candidaturas - Interesse formativo e interesse propagandístico 457

***Assunto:* Queixa apresentada pelo cidadão António de Sousa em relação a artigo publicado na edição de 30 de Novembro de 1995 (nº 259) do jornal quinzenário “Terras do Paiva”**

Eleição presidencial - Âmbito temporal de aplicação do princípio - Princípio do tratamento jornalístico não discriminatório - Distinção nos períodos de pré-campanha e campanha eleitoral - Matéria de opinião - Direito de livre expressão jornalística - Lista de apoiantes a uma candidatura - Propaganda através dos meios de publicidade comercial 461

***Assunto:* Ofício de 18.08.93 da Rádio Clube da Lousã – Cobertura jornalística das candidaturas nos meios de radiodifusão**

Eleição autárquica - Meios de radiodifusão - Pré-campanha - Critério jornalístico - Campanha eleitoral - Aplicação supletiva da lei reguladora para a imprensa do tratamento jornalístico das candidaturas - Princípio da igualdade de tratamento 466

***Assunto:* Ofício da CDU de 23.09.92**

Eleição legislativa regional - Açores e Madeira - Pré-campanha - Tratamento Jornalístico - Equidade e equilíbrio 467

***Assunto:* Faxes da UDP/Açores de 30.08.1996, dando conta da anunciada realização de debates televisivos, na RTP-Açores, com apenas quatro dos seis partidos políticos concorrentes às eleições para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores.**

Eleição legislativa regional - Açores - Pré-campanha - Tratamento Jornalístico - Equilíbrio e equidade - Não omissão de forças candidatas - Debates televisivos 468

***Assunto:* Programação de debates na SIC no decurso do processo eleitoral para o**

Presidente da República

Eleição presidencial - Tratamento jornalístico - Período de pré-campanha - Televisão - Debates
469

Assunto: **Queixa do PS e do CDS/PP contra a RTP/Canal 1 por tratamento jornalístico discriminatório**

Referendo Nacional - Serviço público de televisão - Pré-campanha - Princípio da igualdade de oportunidades - Âmbito temporal - Equilíbrio e equidade - Tratamento diferenciado de iniciativas de carácter idêntico - Horário de transmissão das iniciativas - Omissão de transmissão de iniciativas cobertas pela televisão
470

Assunto: **Ofício do PDA de 23.09.92**

Eleição legislativa regional - Açores e Madeira - Campanha eleitoral - Suspensão de alguns programas transmitidos a partir do Continente - Entrevistas
474

Assunto: **Notícia veiculada no Diário de Notícias de 07.10.92 acerca da suspensão pela RTP/Madeira de todos os noticiários em directo e programas de cariz político transmitidos de Lisboa**

Eleição legislativa regional - Madeira - Campanha eleitoral - Princípio da igualdade - Suspensão de alguns programas transmitidos a partir do Continente - Entrevistas, notícias, reportagens
474

Assunto: **Ofício de 27.10.93 da Rádio Nazaré que colocava algumas questões sobre o tratamento jornalístico em fase de campanha eleitoral, nomeadamente a realização de debates com candidatos autárquicos.**

Eleição autárquica - Radiodifusão - Campanha eleitoral - Debates e entrevistas - Princípio da igualdade - Tempo de debate/entrevista por intervenção - Forma e antecedência dos convites - Comentários ou juízos de valor por parte dos profissionais da rádio
475

Assunto: **Cobertura jornalística da Eleição para a Assembleia da República por parte das rádios locais**

Eleição legislativa - Estações de radiodifusão - Cobertura jornalística da campanha - Regras - Aplicação supletiva da lei reguladora para a imprensa - do tratamento jornalístico das candidaturas
476

Assunto: **Procº nº 5/PR 96-Queixa dos candidatos à eleição para o Presidente da República, Jerónimo de Sousa e Alberto de Matos, contra a SIC por violação ao princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas.**

Eleição presidencial - Campanha eleitoral - Princípio da igualdade de tratamento - Televisão e rádio - Omissão de cobertura de iniciativas das candidaturas - Ausência de regulamentação
478

Assunto: **Ofício nº 1213 de 13.05.97 do Senhor Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas. Pedido de parecer – Eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas – Círculo Eleitoral do Luxemburgo**

Eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas - Aplicação supletiva da Lei Eleitoral

da AR - Estação de rádio localizada no estrangeiro - Violação do princípio da igualdade de tratamento das candidaturas - Realização de propaganda no dia anterior ao da eleição 482

Assunto: Pedido de Parecer do STAPE/MAI respeitante a publicações informativas privadas e cooperativas

Referendo Nacional - Imprensa privada e cooperativa - Meio específico de campanha - Eventual disponibilização de espaço por parte das publicações - Utilização gratuita pelos intervenientes - Forma e limites de repartição desse espaço - Indemnização pelo Estado - Comissão arbitral - Abuso de direito 488

Assunto: Ofício de 22.05.89 da Radiodifusão Portuguesa

Eleição europeia - Aplicação supletiva da Lei Eleitoral da AR - Serviço público de rádio - Princípio da igualdade de tratamento das candidaturas - Princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas - Adequação dos critérios jornalísticos 491

Assunto: Reclamação de 14.11.89 apresentada pelo PCTP/MRPP

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Cobertura das iniciativas das candidaturas - Pré-campanha - Especificidade das eleições autárquicas - Tratamento jornalístico não discriminatório - Adequação de critérios 492

Assunto: Requerimento de 21.11.89 do PCTP/MRPP

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Divulgação das candidaturas - Pré-campanha - Partidos com representação parlamentar - Outros partidos - Tratamento jornalístico não discriminatório - Adequação de critérios 493

Assunto: Carta de 04.09.91 do PSN, ofícios de 09.09.91 do PPM e do PCTP/MRPP e ofício 0278, de 05.09.91, do Conselho de gerência da RTP

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Cobertura das iniciativas das candidaturas - Pré-campanha - Partidos com e sem representação parlamentar - Equilíbrio e equidade 494

Assunto: Fax da UDP de 23.09.91 sobre a não transmissão pela RTP, no tocante ao Continente, das acções da UDP/Açores e Madeira

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Cobertura das iniciativas das candidaturas - Pré-campanha - Partidos com e sem representação parlamentar - Equilíbrio e equidade 495

Assunto: Queixa do Partido Socialista/ Comissão Política Concelhia de Matosinhos sobre o facto de nas reportagens dos partidos transmitidas no Canal 1 da RTP estarem a ser utilizados diferentes critérios na escolha das imagens mais marcantes do dia a dia da campanha.

Eleição legislativa - Serviço público de televisão - Cobertura das iniciativas das candidaturas - Reportagem - Escolha de imagens 496

Assunto: Queixa do PSR contra a RTP por violação do princípio de igualdade de tratamento das candidaturas

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Princípio da igualdade de tratamento das candidaturas - Cobertura jornalística das candidaturas aos vários órgãos autárquicos 496

Assunto: Parecer solicitado pela RTP/Madeira acerca da realização de debates com

algumas forças concorrentes. Fax da UDP sobre o mesmo assunto

Eleição europeia - Eleição de âmbito nacional e círculo único - Centro Regional da RTP - Debates - Princípio da igualdade de oportunidades e tratamento das candidaturas 497

***Assunto:* Queixas do PPM contra as estações de televisão privadas SIC e TVI por tratamento jornalístico discriminatório**

Eleição europeia - Aplicação supletiva da Lei Eleitoral da AR - Televisão privada - Debates - Critério jornalístico - Princípio da igualdade de tratamento das candidaturas 497

***Assunto:* Fax de 28.11.95 do cidadão Rodrigues Gonçalves Pedro, candidato à Presidência da República**

Eleição presidencial - Serviço público de televisão - Critério Jornalístico - Candidaturas não formalizadas 498

***Assunto:* Queixa do Presidente da Câmara de Penafiel e candidato do PS contra o jornal “O Tempo Regional” - Tratamento Jornalístico Discriminatório.**

Eleição autárquica - Imprensa - Critério jornalístico - Gestão autárquica - Não suspensão de funções de titulares de cargos políticos 499

***Assunto:* Queixa do Presidente do Governo Regional da Madeira contra a RTP/Canal1**

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Reportagem - Critério jornalístico - Pré-campanha - Princípio do tratamento igualitário das candidaturas 501

***Assunto:* Queixa do PSD/Fafe contra a RTP/Canal 1**

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Reportagem - Critério jornalístico - Pré-campanha - Liberdade de expressão e criação jornalística - Princípio do tratamento igualitário das candidaturas 504

***Assunto:* Queixa do PSN/Madeira contra a RTP /Madeira**

Eleição autárquica - Centro Regional da RTP - Iniciativa de campanha - Reportagem - Critério jornalístico - Igualdade de tempo na cobertura das iniciativas partidárias - Liberdade de expressão e criação jornalística - Princípio do tratamento igualitário das candidaturas 506

***Assunto:* Queixa do PSN/Madeira contra a RTP/Canal 1**

Eleição autárquica - Serviço público de televisão - Reportagem - Critério jornalístico - Pequenos partidos - Princípio do tratamento igualitário das candidaturas - Princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas 510

***Assunto:* Proc. 12/RN-28.06.98/TJ-SIC, Sociedade Independente de Comunicação, SA**

Referendo Nacional - Televisão privada - Igualdade de tratamento às duas opções a referendar - Forças políticas intervenientes 513

***Assunto:* Artigo de opinião publicado no Semanário de Felgueiras**

Eleição legislativa - Último dia de campanha - Candidaturas - Artigos de opinião - Imprensa - Espaço ocupado - Forma sistemática de propaganda 516

***Assunto:* Queixa do PP da concelhia de Setúbal contra o Jornal “Correio de Setúbal”**

por tratamento jornalístico discriminatório

Eleição autárquica - Últimos dias de campanha eleitoral - Candidaturas - Crónicas de opinião - Imprensa - Juízos de valor - Forma sistemática de propaganda 517

Assunto: **Ofício de 21.09.93 do jornal “O Povo de Cartaxo” – Cobertura jornalística da campanha eleitoral**

Eleição autárquica - Imprensa - Artigos de opinião - Propaganda sistemática de certas candidaturas - Notícias sobre as actividades das candidaturas - Princípio da igualdade - Campanha eleitoral 519

Assunto: **Protestos de cidadãos contra a actuação da TVI ao transmitir no dia das eleições autárquicas o programa “País Real”**

Eleição autárquica - Dia das eleições - Reportagem televisiva - Influência sobre o eleitor - Liberdade no exercício do direito de voto - Violação do princípio da igualdade de tratamento das candidaturas 520

Assunto: **Questão colocada pelo Diário de Notícias do Funchal sobre reportagem com os cabeças de lista à eleição para a Assembleia da República, no dia anterior à realização do acto eleitoral.**

Eleição legislativa - Véspera da eleição - Reportagem sobre candidatos - Imprensa - Forma de propaganda directa ou indirecta após o encerramento da campanha 521

Assunto: **Abordagem de assuntos vários pela CNE nas vésperas do acto eleitoral para a Assembleia da República**

Eleição legislativa - Véspera da eleição - Artigo de opinião - Imprensa - Forma de propaganda directa ou indirecta após o encerramento da campanha 521

Assunto: **Artigo de opinião subscrito por Clara Pinto Correia, no Diário de Notícias de 01.10.95**

Eleição legislativa - Dia da eleição - Artigo de opinião - Imprensa - Propaganda indirecta contra candidatura - Propaganda após encerramento da campanha 522

Assunto: **Queixa da CDU contra o Jornal “Correio do Minho” – Tratamento jornalístico discriminatório**

Eleição autárquica intercalar - Dia da eleição - Notícias na imprensa sobre as candidaturas - Propriedade camarária do jornal - Princípio da neutralidade e imparcialidade - Propaganda após encerramento da campanha 523

Assunto: **Divulgação por estações de rádio de âmbito nacional ou regional de notícias para o continente sobre as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais, na véspera e no dia das eleições.**

Eleição Legislativa Regional - Estações de radiodifusão - Divulgação de notícias do continente para as regiões autónomas - Véspera e dia do acto eleitoral 525

Assunto: **Queixas da UDP/FER – candidatura de Fernando Cabral à Câmara Municipal**

do Porto e CDU/Porto, referentes a tratamento jornalístico discriminatório por parte da RTP

Eleição autárquica - Tratamento Jornalístico - Serviço público de televisão - Regras para a campanha 525

***Assunto:* Denúncia da UDP sobre comportamento da RDP/SUL no tocante ao tratamento discriminatório das candidaturas.**

Eleição legislativa - Tratamento jornalístico discriminatório - Período de campanha eleitoral - Rádio - Debates - Igualdade de tratamento a todas as candidaturas 526

***Assunto:* Despacho do douto tribunal judicial da Comarca de Bragança no processo nº 20/AR95 – Queixa da CDU contra a Rádio Bragança**

Eleição legislativa - Estações de radiodifusão - Princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas - Debates - Ausência de regulamentação para as rádios e televisões 527

***Assunto:* Queixa do PSD do concelho de Meda contra a directora do jornal mensal “Tribuna da Meda” por tratamento jornalístico discriminatório.**

Eleição autárquica - Tratamento jornalístico discriminatório - Imprensa - Favorecimento e candidatura - Juízos de valor - Comentários sobre candidaturas 528

***Assunto:* Queixa da CDU da concelhia de Braga contra o jornal “Correio do Minho” por tratamento jornalístico discriminatório.**

Eleição autárquica - Tratamento jornalístico discriminatório - Imprensa - Igualdade de oportunidades das candidaturas - Cobertura das iniciativas de campanha 533

***Assunto:* Procº 15/RN-28.06.98/TJ contra empresa Inforber (Povo da Beira)**

Referendo Nacional - Imprensa - Tratamento Jornalístico das candidaturas/forças intervenientes - Evolução histórica e regime jurídico - Comunicação à CNE sobre intenção de inserir matéria de campanha - Espaço reservado aos intervenientes - Obrigação de indemnização pelo Estado - Não comunicação à CNE - Limites legais 537

***Assunto:* Participação da JSD/Braga contra o jornal “O Correio do Minho” por tratamento jornalístico discriminatório e violação dos princípios de neutralidade e imparcialidade.**

Referendo Nacional - Imprensa - Jornal de propriedade camarária - Tratamento jornalístico discriminatório - Princípio da igualdade de tratamento dos intervenientes - Propaganda sistemática - Favorecimento de uma posição 553

***Assunto:* Ofício de 28.10.93 da candidatura do PS à Câmara Municipal de Setúbal pedindo parecer sobre a possibilidade legal de um jornal local, por iniciativa própria, publicar lista de apoiantes àquela candidatura.**

Eleição autárquica - Imprensa - Lista de apoiantes - Publicação por iniciativa do jornal - Princípio da igualdade 554

***Assunto:* Queixa do Partido Socialista contra a actuação da estação de radiodifusão**

local – Rádio Felgueiras

Eleição autárquica - Estações de radiodifusão - Cobertura noticiosa de actos do governo

555

**CAPÍTULO VII
SONDAGENS**

PARTE GERAL

Assunto: **Estudo sobre a legalidade do projecto de “Concurso Voto 91” das Publicações Projornal, S.A.**

Eleição legislativa - Conceito de sondagem ou inquérito de opinião 561

PERÍODO ANTERIOR AO DIA DA VOTAÇÃO

Assunto: **Divulgação de sondagens e inquéritos de opinião na Internet, nos sete dias que antecedem o dia das eleições**

Eleição autárquica - Difusão de sondagens nos sete dias que antecedem as eleições - Âmbito da norma proibitiva - Difusão de sondagens através da Internet 563

Assunto: **Comentários sobre sondagens proferidos pelo Prof. Dr. Marcelo Rebelo de Sousa no programa Exame da TSF-Rádio Jornal (Proc 1/AR95/SOND)**

Eleição legislativa - Difusão de sondagens nos sete dias que antecedem as eleições - Âmbito da norma proibitiva - Comentários sobre sondagens - Constitucionalidade Lei nº 31/91 564

Assunto: **Transmissão pela Estação de Rádio TSF, do programa “Exame” contendo comentários sobre resultados de sondagens directamente relacionadas com o acto eleitoral para a Assembleia da República (Proc. 1/AR95/SOND)**

Eleição legislativa - Difusão de sondagens nos sete dias que antecedem as eleições - Âmbito da norma proibitiva - Difusão de comentários sobre sondagens 573

Assunto: **Divulgação em Portugal, no período proibido por lei, de uma sondagem relacionada com o acto eleitoral da Assembleia da República, publicado pelo diário espanhol “EL País”. (Proc. 4/AR95/SOND)**

Eleição legislativa - Difusão de sondagens nos sete dias que antecedem as eleições - Aplicação territorial da Lei das Sondagens 575

Assunto: **Anúncio da Direcção do jornal “O Público” na edição de 2.01.1991**

Eleição legislativa - Difusão de sondagens nos sete dias que antecedem as eleições - Incitamento à desobediência à lei 579

DIA DA VOTAÇÃO

Assunto: **Pedido de parecer da Euroexpansão sobre realização de sondagens à boca das urnas no dia das eleições regionais**

Eleição legislativa regional - Realização de sondagens no dia das eleições 580

Assunto: **Pedido da SIC relativo às iniciativas que a estação de televisão pretende levar a efeito na noite do dia das eleições**

Eleição autárquica - Realização de sondagens no dia das eleições - Condições a observar 582

Assunto: **Divulgação pela estação de televisão SIC, e no dia das eleições, de projecções eleitorais com base em sondagem. (Processo nº 2/REG96/SOND)**

Eleição legislativa regional - Difusão de sondagens no dia da eleição - Proibição da difusão - Punibilidade da violação da norma proibitiva 583

DIFUSÃO DE RESULTADOS

Assunto: **Fax do Ministro da República para a Madeira relativo a notícias veiculadas pela comunicação social da Região Autónoma que informavam da possibilidade de virem a ser divulgados projecções de resultados eleitorais antes do encerramento das urnas, através das estações de televisão via TV Cabo e das estações de rádio.**

Eleição legislativa - Difusão de resultados no dia da eleição - Embargo de emissões da TV Cabo 590

Assunto: **Difusão de resultados eleitorais da Região Autónoma da Madeira antes do encerramento das urnas nos Açores**

Eleição legislativa regional - Difusão de resultados no dia da eleição - Âmbito da norma proibitiva - Eleições simultâneas 591

Assunto: **Pedido de informações da Antena 1 sobre a divulgação de resultados de outros países na eleição para o Parlamento Europeu**

Eleição europeia - Divulgação de resultados de países comunitários antes da eleição em Portugal 591

Assunto: **Projecção de resultados de sondagens antes do encerramento das urnas no dia 1 de Outubro de 1995 pela RTP Internacional. (Proc. 17/AR95/SOND)**

Eleição legislativa - Difusão de resultados pela RTP Internacional 592

CAPÍTULO VIII

FINANÇAS ELEITORAIS

A)

Assunto: **Pedido de parecer de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República sobre o alcance do preceituado no art. 27º nº 4 “in fine” da Lei nº 72/93, 30 de Novembro - Repartição da subvenção estatal para as campanhas eleitorais.**

Eleição legislativa - Financiamento das campanhas eleitorais - Repartição da subvenção estatal 597

Assunto: **Eleição para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira - Art. 27º da Lei 72/93, de 30 de Novembro - Subvenção estatal para as campanhas eleitorais.**

Eleição legislativa regional - Financiamento das campanhas eleitorais - Direito à subvenção estatal 603

Assunto: **Pedido de Parecer do grupo de cidadãos “Sim às Regiões, Melhor Portugal”, sobre o financiamento das campanhas à luz da recente Lei nº 56/98, de 18 de Agosto.**

Referendo nacional - Financiamento das campanhas eleitorais 604

B)

Assunto: **Debate sobre a Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais - artigos 20º e 27º da Lei 72/93, de 30 de Novembro.**

Prestação de contas 610

Assunto: **Apreciação do relatório final das contas da campanha eleitoral relativa à eleição para o Presidente da República - Lei nº 72/93, 30 de Novembro.**

Eleição presidencial - Prestação de contas - Entrega fora do prazo 610

Assunto: **Apreciação do relatório final das contas da campanha eleitoral relativa à eleição intercalar para a Câmara Municipal de Albufeira - Lei 72/93, 30 Novembro.**

Eleição autárquica intercalar - Prestação de contas - Inexistência de receitas e despesas 611

Assunto: **Apreciação final das contas da campanha eleitoral relativa à eleição para o Presidente da República realizada em 14.01.96. - Lei 72/93, 30 Novembro.**

Eleição presidencial - Prestação de contas - Irregularidades - Despesa com data posterior à do acto eleitoral - Contribuições das pessoas colectivas 611

C)

Assunto: **Ofício da Coligação Eleitoral “Com Lisboa” solicitando informação da CNE sobre o alcance temporal do preceituado no artº 20º da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro - lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.**

Eleição autárquica - Prestação de contas 612

Assunto: **Regras legais a observar na apreciação das contas relativas à campanha elei-**

toral apresentadas pelas candidaturas à eleição da Assembleia da República de 1 de Outubro de 1995 - Lei nº 72/93, 30 de Novembro.

Eleição legislativa - Apreciação das contas - Regras 620

D)

Assunto: **Pedido do jornalista Francisco Morais Barros do “Semanário” para acesso à documentação constante das contas da campanha eleitoral relativa à eleição para o Presidente da República/96.**

Eleição presidencial - Acesso às contas da campanha eleitoral 623

CAPÍTULO IX ASSUNTOS VÁRIOS

I. RECENSEAMENTO:

Assunto: **Pedido de parecer da Dra. Isabel Aguiar Branco, advogada**

Recenseamento eleitoral - Residência habitual - Residência necessária 631

Assunto: **Requerimento do Partido Socialista relativo à indicação de delegados para as comissões recenseadoras da Região Autónoma da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Recenseamento eleitoral - Comissão recenseadora - Indicação dos delegados dos partidos - Natureza do respectivo prazo 633

Assunto: **Queixa apresentada pelo Sr. Américo Pereira Delgado contra a Presidente da Junta de Freguesia de Pópulo por privação do direito de inscrição no recenseamento eleitoral.**

Recenseamento eleitoral - Comissão recenseadora - Horário de funcionamento - Recusa de inscrição - Indemnização por danos 637

Assunto: **Parecer solicitado pelo mandatário do PS em Vila Nova de Foz Côa relativo a passagem de certidões de recenseamento a candidatos do PSD.**

Eleição autárquica - Recenseamento eleitoral - Certidão comprovativa de recenseamento - Passagem da certidão 640

Assunto: **Pedido de esclarecimento do Sr. Governador Civil de Vila Real relativo a irregularidades verificadas na actualização do recenseamento.**

Recenseamento eleitoral - Recusa de inscrição - Exposição de cadernos 641

II - CAPACIDADE ELEITORAL

Assunto: **Proposta de Lei nº 37/VII - Extensão da capacidade eleitoral activa e passiva, para as eleições dos órgãos das autarquias locais, a cidadãos não nacionais.**

Capacidade eleitoral activa - Capacidade eleitoral passiva - Cidadãos da União Europeia -

Cidadãos dos países de Língua Oficial Portuguesa - Outros cidadãos estrangeiros 643

Assunto: **Fax da CDU sobre a actuação de algumas Comissões Recenseadoras quanto à certificação da capacidade eleitoral activa dos candidatos.**

Eleição autárquica - Candidatos - Capacidade eleitoral activa - Certificação dessa capacidade
- Abrangência da certificação 645

III - INELEGIBILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

Assunto: **Pedido de parecer da Direcção de Pessoal e Contencioso do Diário de Notícias sobre a incompatibilidade ou não da actividade jornalística e da actividade político-partidária.**

Eleição autárquica - Incompatibilidade - Jornalista - Candidato 646

Assunto: **Carta do Sr. José Amaral Figueiredo e fax da Câmara Municipal de Seia - Pedido de parecer acerca da possibilidade legal de um Presidente da Junta de Freguesia ser nomeado secretário pessoal de um Presidente de Câmara.**

Eleição autárquica - Incompatibilidade - Presidente da junta de freguesia - Secretário pessoal de presidente da câmara 650

Assunto: **Ofício do Sr. Secretário de Estado da Integração Europeia relativo a incompatibilidade existente no caso do deputado Fernando Gomes - presidente da câmara e deputado europeu.**

Incompatibilidade - Presidente da câmara municipal - Deputado europeu 650

Assunto: **Queixa do PSD sobre a situação de incompatibilidade do Presidente da Câmara de Machico no decurso do processo eleitoral enquanto candidato à eleição para a Assembleia Legislativa Regional.**

Eleição legislativa regional - Incompatibilidade - Presidente da câmara municipal - Candidato 651

Assunto: **Problema das inelegibilidades especiais omissas na Lei Eleitoral para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Região Autónoma da Madeira - Incapacidades eleitorais - Inelegibilidades especiais 654

Assunto: **Pedido de parecer sobre impedimentos e incompatibilidades dos eleitos para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores com o exercício de outras funções profissionais.**

Eleição legislativa regional - Região Autónoma dos Açores - Incompatibilidades - Deputados - Titulares de cargos políticos - Funções profissionais 655

Assunto: **Ofício do Gabinete do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território relativo a inelegibilidade de Adjunto do Gabinete de Apoio de Presidente de Câmara.**

Inelegibilidade - Adjunto do gabinete de apoio de presidente da câmara - Candidato a eleição

autárquica 668

Assunto: **Pedido de parecer do Sr. Dr. Ferreira da Silva sobre a possibilidade de candidatura de um autarca que haja perdido o mandato.**

Inelegibilidade - Candidato a eleição autárquica - Anterior perda de mandato 670

Assunto: **Pedido de parecer do Presidente da Comissão Política de Cantanhede do PSD relativo à inelegibilidade de um sócio-gerente de várias firmas candidatar-se a Presidente da Câmara**

Eleição autárquica - Inelegibilidade - Incompatibilidade - Candidato - Sócio-gerente de empresas 674

Assunto: **Pedido de parecer solicitado pela Junta de Freguesia de Tunes sobre a possibilidade de um Presidente da Junta de freguesia exercer simultaneamente aquele cargo público e ser prestador de serviços.**

Inelegibilidade - Presidente da junta de freguesia - Prestador de serviços 678

IV - DISPENSA DE FUNÇÕES

Assunto: **Ofício do Instituto de Apoio à Emigração e às Comunidades Portuguesas.**

Eleição legislativa - Direito a dispensa de funções - Candidatos - Delegados 681

Assunto: **Dispensa de funções dos candidatos à Assembleia Legislativa Regional da Madeira**

Eleição legislativa regional - Região de Autónoma da Madeira - Direito a dispensa de funções - Candidatos 682

Assunto: **Pedido de parecer do PS / Viseu sobre a legalidade da decisão da Administração Regional de Saúde de Viseu limitando o direito à dispensa de agentes de saúde para fins e campanha eleitoral.**

Eleição autárquica - Direito a dispensa de funções - Direito à protecção da saúde - Candidatos - Funcionários de centros de saúde 683

Assunto: **Queixa apresentada pelo cidadão José Maria da Silva Ramos contra a Unicer - União Cervejeira, SA, por não conceder a dispensa do exercício de funções.**

Eleição legislativa - Direito a dispensa de funções - Candidato - Desconto na retribuição 685

Assunto: **Pedido de informação do PSN/Madeira sobre requisição e dispensa de funções de funcionários públicos e de empregados de entidades particulares que sejam candidatos a deputados à Assembleia Legislativa Regional da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Região Autónoma da Madeira - Direito a dispensa de funções - Requisição de funcionários públicos 687

Assunto: **Interpretação do preceituado no artº 5º, nº 5, do Decreto-Lei 701-B/76, de 29 de Setembro.**

Eleição autárquica - Alcance material da dispensa de funções 689

Assunto: **Pedido de Parecer do Sindicato dos Trabalhadores dos Transportes Colectivos**

do Distrito de Lisboa - Perda ou não do subsídio de refeição dos trabalhadores que utilizaram o direito à dispensa por se terem candidatado no âmbito da eleições autárquicas.

Eleição autárquica - Direito a dispensa de funções - Subsídio de refeição 690

V - SUSPENSÃO DE MANDATO

Assunto: **Pedido de esclarecimento do Partido Socialista relativo à suspensão ou não do mandato dos Presidentes de Câmara que fossem candidatos ao Parlamento Europeu.**

Eleição europeia - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal 692

Assunto: **Pedido de parecer solicitado pela Câmara Municipal de Barcelos sobre o alcance do art. 9.º da Lei 14/79, de 16 de Maio - Presidentes da Câmara candidatos à Assembleia da República.**

Eleição legislativa - Candidato - Alcance da suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal 693

Assunto: **Pedido de parecer do Dr. João Azevedo de Oliveira relativo à perda de mandato dos candidatos à eleição para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores.**

Eleição legislativa regional - Região Autónoma dos Açores - Candidatos - Perda de mandato 694

Assunto: **Pedido de parecer solicitado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses sobre a suspensão de mandato ou funções de Presidentes da Câmara Municipal, candidatos ao acto eleitoral autárquico.**

Eleição autárquica - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal 695

Assunto: **Pedido de esclarecimento do Governador Civil de Aveiro sobre suspensão do exercício de funções de governador civil, candidato ao Parlamento Europeu.**

Eleição europeia - Candidato - Suspensão de mandato - Governador civil 699

Assunto: **Pedido de parecer do PSD sobre o alcance do preceituado no art.º 9.º da Lei 14/79 - Presidentes de Câmara que se candidatem à Assembleia da República.**

Eleição legislativa - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal 700

Assunto: **Pedido de esclarecimento do Governador Civil de Aveiro sobre o alcance do preceituado na alínea b) do artigo 5.º da Lei 14/79, de 16 de Maio, com a redacção introduzida pela Lei 10/95, de 7 de Abril.**

Eleição legislativa - Candidato - Suspensão de mandato - Governador civil 702

Assunto: **Queixa da CDU contra a actuação do Presidente da Câmara Municipal do Porto.**

Eleição legislativa - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal - Intervenção em actos públicos 703

Assunto: **Queixa da CDU contra a actuação do Presidente da Câmara Municipal do**

Porto (continuação da análise da deliberação anterior)

Eleição legislativa - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal -
Intervenção em actos públicos 704

***Assunto:* Queixa do PSD contra a Presidente da Câmara Municipal de Sintra, candidata às eleições para a Assembleia da República.**

Eleição legislativa - Candidato - Suspensão de mandato - Abuso de funções públicas - Presidente da câmara municipal - Intervenção em actos públicos 704

***Assunto:* Pedido de parecer da Câmara Municipal do Funchal relativo à suspensão do mandato de Presidente da Câmara, candidato a deputado à eleição para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira.**

Eleição legislativa regional - Região Autónoma da Madeira - Candidato - Suspensão de mandato - Presidente da câmara municipal 707

VI - DELEGADOS / MEMBROS DE MESA / ASSEMBLEIAS DE VOTO

***Assunto:* Queixa da CDU contra o Presidente da Câmara Municipal de Gondomar relativa à escolha dos membros das mesas.**

Eleição europeia - Designação dos membros da mesa - Falta de acordo 710

***Assunto:* Pedido de esclarecimento da Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova acerca da possibilidade dos candidatos aos órgãos autárquicos poderem ser nomeados membros das mesas de voto.**

Eleição autárquica - Membros da mesa - Candidatos 710

***Assunto:* Pedido de esclarecimento da “Coligação Por Lisboa” sobre as condições em que os candidatos podem exercer o direito de estar presentes nas assembleias de voto.**

Eleição autárquica - Presença nas assembleias de voto - Candidatos 711

***Assunto:* Pedido de parecer do Dr. João Azevedo Oliveira sobre a possibilidade e a legalidade de as Juntas de Freguesia darem senhas de almoço aos membros das mesas das assembleias de voto.**

Membros da mesa - Direito a senhas de almoço 711

***Assunto:* Queixa do Partido Socialista sobre a designação dos membros das mesas de voto na Freguesia de Cural das Freiras / concelho de Câmara de Lobos.**

Eleição legislativa regional - Designação dos membros da mesa - Desigualdade na composição 712

***Assunto:* Ofício do mandatário concelhio de Mangualde do CDS-PP relativo a indicação e credenciação de delegados.**

Eleição legislativa - Indicação de delegados - Fora de prazo 712

***Assunto:* Queixa apresentada pelo Presidente da Junta de Freguesia de Loures contra o**

Presidente da Assembleia de Freguesia de Loures relativo à constituição das mesas de voto.

Eleição legislativa - Constituição das mesas de voto - Intervenção do presidente da assembleia de freguesia 714

Assunto: **Queixa apresentada por Joaquim da Costa Correia Araújo, mandatário do PSD no círculo eleitoral de Braga, contra o Presidente da C.M. de Vila Nova de Famalicão relativa à legitimidade do mandatário para intervir no processo eleitoral.**

Eleição legislativa - Designação dos membros da mesa - Intervenção do mandatário - Reclamação contra a designação dos membros 716

Assunto: **Queixa do PSD / Castro Laboreiro contra a Junta de Freguesia relativa a irregularidades no processo de designação dos membros de mesa.**

Eleição autárquica - Designação dos membros da mesa - Irregularidades - Presidente da câmara municipal 718

Assunto: **Queixa do PSD / Castro Laboreiro contra a Junta de Freguesia relativa a irregularidades no processo de designação dos membros de mesa (*continuação da análise da deliberação anterior*)**

Eleição autárquica - Designação dos membros da mesa - Irregularidades - Presidente da câmara municipal 718

Assunto: **Queixa da mandatária do PPM da Meda contra o Presidente da C.M. de Meda relativa à constituição da mesa da assembleia de voto de Fontelonga.**

Eleição autárquica - Constituição da mesa - Irregularidades - Presidente da câmara municipal 719

Assunto: **Queixa do PS relativa a irregularidades provocadas por elementos do PSD no funcionamento da assembleia de voto da freguesia de Povolide - Viseu.**

Eleição autárquica - Perturbação de assembleia de voto - Dia da eleição 719

Assunto: **Pedido de parecer da Delegada do Procurador da República junto do Tribunal Judicial de Celorico da Beira relativo à interrupção de eleição em plenário de cidadãos eleitores.**

Plenário de cidadãos eleitores - Presença dos candidatos no acto electivo - Interrupção de eleição - Perturbação de assembleia de voto - Impedimento de apresentação de candidatura 722

VII - VOTO ANTECIPADO

Assunto: **Solicitação do Director do Estabelecimento Prisional de Vale dos Judeus relativo ao exercício do direito de voto de presos.**

Eleição legislativa - Exercício do direito de voto por presos - Identificação dos presos 727

Assunto: **Fax do Estabelecimento Prisional de Vale dos Judeus sobre a forma de identificação dos cidadãos reclusos.**

Eleição legislativa - Exercício do direito de voto por presos - Actuação do presidente da

câmara municipal - Identificação dos presos 727

Assunto: **Carta do recluso João Manuel de Sousa Ferreira relativo ao exercício do voto antecipado.**

Eleição legislativa - Exercício do direito de voto por presos 728

Assunto: **Queixa da ACED contra a actuação da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais sobre o voto antecipado dos reclusos.**

Eleição autárquica - Exercício do direito de voto por presos - Dever de esclarecimento 728

VIII - REFERENDO NACIONAL

Assunto: **Análise jurídica dos preceitos atinentes às competências da CNE no decurso do processo de realização do referendo nacional de 28 Junho 1998.**

Referendo nacional - Competências da CNE - Interpretação da lei do referendo 729

Assunto: **Pedido de parecer de Luís Marreiros (CDS-PP) respeitante a fusão de listas de grupos de cidadãos eleitores.**

Referendo nacional - Fusão de grupos de cidadãos eleitores 730

Assunto: **Condições para registo, junto da CNE, de grupos de cidadãos eleitores.**

Referendo nacional - Inscrição dos grupos de cidadãos eleitores - Requisitos formais - Declaração dos partidos políticos 731

Assunto: **Processo de inscrição dos grupos de cidadãos eleitores que se constituíram com a finalidade de participarem no esclarecimento das questões submetidas a referendo no próximo dia 8 de Novembro.**

Referendo nacional - Inscrição dos grupos de cidadãos eleitores - Análise dos requisitos formais 737

Assunto: **Inscrição dos grupos de cidadãos eleitores constituídos para participação no esclarecimento das questões submetidas ao Referendo de 8 de Novembro.**

Referendo nacional - Aceitação da inscrição dos grupos de cidadãos eleitores - Metodologia adoptada pela CNE 746

Assunto: **Pedido de parecer do Ministério da Administração Interna sobre o entendimento que tem relativo ao apuramento dos resultados do referendo da regionalização.**

Referendo nacional - Apuramento dos resultados do referendo - Cálculo percentual das respostas afirmativas e negativas 751

IX - OUTROS

- Assunto:* **Redução do número de mandatos pela Assembleia de Apuramento Geral.**
 Eleição autárquica - Redução do número de mandatos - Legitimidade da assembleia de apuramento geral 754
- Assunto:* **Mapa de Deputados relativo à eleição da Assembleia Regional dos Açores, a publicar pela CNE.**
 Eleição legislativa regional - Região Autónoma dos Açores - Mapa de deputados 755
- Assunto:* **Fax do Presidente do Parlamento Europeu relativo a substituição de deputado.**
 Eleição europeia - Substituição de deputado - Coligação eleitoral 755
- Assunto:* **Mapa de Deputados relativo à eleição da Assembleia da República, a publicar pela CNE.**
 Eleição legislativa - Mapa de deputados 758
- Assunto:* **Mapa oficial dos resultados da eleição para a Assembleia da República, a publicar pela CNE**
 Eleição legislativa - Mapa dos resultados da eleição 759
- Assunto:* **Petição apresentada pelo cidadão José Silva Pereira.**
 Eleição legislativa - Direito de petição 759
- Assunto:* **Subscrição de duas candidaturas de grupos de cidadãos eleitores por parte do mesmo 1º proponente.**
 Eleição autárquica - Candidatura de grupos de cidadãos eleitores - Subscrição de duas candidaturas - Primeiro proponente 760
- Assunto:* **Requerimentos dos Partidos Socialista e Social Democrata sobre a apresentação de listas às eleições intercalares para a Assembleia de Freguesia de Foros de Salvaterra**
 Eleição autárquica intercalar - Marcação da eleição - Apresentação das candidaturas 762
- Assunto:* **Pedido de esclarecimento da Lista “Unidade em Defesa dos Emigrantes”, candidata pelo círculo eleitoral de França às eleições para o Conselho das Comunidades Portuguesas, sobre a configuração do boletim de voto.**
 Eleição para o conselho das comunidades portuguesas - Boletim de voto 763
- Assunto:* **Pedido de Parecer solicitado pelo Presidente da Câmara Municipal de Portalegre relativo à visita de um candidato aos serviços da Câmara.**
 Eleição autárquica - Visita de candidatos a serviços públicos - Período eleitoral 763
- Assunto:* **Requerimento do PS dirigido ao Juiz de Direito do Tribunal Judicial do Marco de Canaveses relativo ao destino dos boletins de voto finda a votação.**
 Eleição autárquica - Destino dos boletins de voto 765
- Assunto:* **Pedido de parecer solicitado pela Câmara Municipal de Vila Nova de Foz Côa**

acerca de “Dados pessoais sobre funcionários municipais”.

Eleição autárquica - Acesso a dados pessoais de funcionários municipais - Vereador 766

Assunto: **Comunicação da Câmara Municipal de Cascais de decisão sobre pedido de fotocópias dos boletins de voto.**

Eleição autárquica - Fotocópias dos boletins de voto 767

Assunto: **Queixa do Director do jornal “Mais Alentejo” contra a Candidatura da CDU à Câmara de Cuba por gravação e utilização da sua voz de forma indevida num carro de som daquela força política e, também por divulgação de uma sua intervenção de forma deturpada, em comunicado escrito difundido.**

Eleição autárquica - Gravação e utilização da voz 768

Assunto: **Queixa da candidatura do PSD à Assembleia de Freguesia de Morreira, do concelho de Braga, contra o Presidente da Junta de Freguesia de Morreira por não lhe ser facultada cópia dos cadernos eleitorais referentes a essa freguesia.**

Eleição autárquica - Fotocópia dos cadernos eleitorais 769

Assunto: **Requerimento do PS de Coimbra alertando para a existência de um erro na atribuição dos mandatos da Assembleia de Freguesia de Cantanhede.**

Eleição autárquica - Erro na atribuição de mandatos 769

Assunto: **Queixa da CDU - Seixal contra o PSD por violação dos dados informatizados da Autarquia.**

Eleição autárquica - Acesso a dados pessoais informatizados 769

Assunto: **Ofício do Presidente da Junta de Freguesia de Baguim do Monte a dar conhecimento de ter encontrado boletins de voto na via pública.**

Boletins de voto abandonados na via pública 771

Assunto: **Aprovação do mapa-calendário relativo ao referendo nacional de 28 de Junho de 1998**

Referendo nacional - Mapa calendário - Contagem dos prazos 772

GLOSSÁRIO

A

A.A.C.S. – 38, 44, 247, 405, 406, 411, 523, 527, 561, 658

ABSTENÇÃO ELEITORAL – 237, 240, 246, 256, 257, 568, 588, 735, 755

ABUSO DE FUNÇÕES - 126, 138, 142, 163, 177, 183, 188, 201, 225, 228, 234, 236, 273, 360, 704

Ver “Função Pública”

ABUSO DE PODER – 133, 705

ACTO ADMINISTRATIVO – 217, 481

cne - 25, 29, 284, 298, 755

ADMINISTRAÇÃO - 22, 23, 60, 76, 128, 187, 193, 269, 274, 278, 615, 669, 683, 768

Ver, também, “Administração Eleitoral” e “Administração Pública”

ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL - 43, 697, 714, 735

órgãos da – 52, 322

cne – 21, 24, 32, 33, 68, 326, 463, 735

stape - 488, 631, 645, 713, 723, 733

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - 25, 86, 136, 146, 150, 177, 183, 209, 216, 234, 272, 360, 411, 432, 623, 691, 734, 745

AMBIENTE – 34, 149, 242, 263, 276, 286, 292, 293, 295, 297, 301, 304, 309, 314, 317, 323, 327

ANÚNCIO PUBLICITÁRIO - 20, 70, 132, 152, 156, 159, 178, 216, 313, 348, 371, 372, 373, 374, 375, 378, 384, 386, 393, 511, 555, 736

APELO AO VOTO - 81, 84, 97, 103, 106, 111, 113, 119, 127, 131, 170, 188, 194, 198, 238, 291, 296, 390, 405, 406, 407, 409, 550

APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURA - 52, 53, 57, 645, 653, 677, 717, 722, 757, 761, 762

Ver, também, “Dispensa do Exercício de Funções”

APURAMENTO - 60, 70, 240, 365, 582, 602, 603, 714, 720, 721, 726, 751, 759, 765, 771

Ver, também, “Assembleia de Apuramento” e “Hondt (Método de)”

ARTIFÍCIO FRAUDULENTO – 142, 184, 188, 240, 347

ARTIGO / MATÉRIA DE OPINIÃO - 169, 461, 464, 516, 519, 521, 522, 544

ASSEMBLEIA CONSTITUINTE - 539

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA - 72, 177, 261, 281, 286, 317, 399, 422, 584, 588, 610, 613, 644, 650, 656, 673, 707, 756, 771

Ver, também, “Eleição Legislativa”

ASSEMBLEIA DE APURAMENTO - 61, 70, 366, 615, 717, 728, 754, 769

contagem - 70, 602, 768

Ver, também, “Apuramento”

ASSEMBLEIA DE FREGUESIA - 56, 57, 61, 220, 359, 602, 669, 677, 714, 754, 761, 769

ASSEMBLEIA DE VOTO - 93, 180, 213, 241, 319, 362, 363, 364, 366, 580, 582, 583, 602, 653, 695, 710, 719, 722, 768, 711, 716, 720, 724

Ver “Comunicação Social”

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA – 94, 214, 236, 279, 541, 585, 603, 651, 654, 664, 682, 687, 707

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES – 94, 279, 468, 542, 584, 655, 688, 694, 709

ASSEMBLEIA MUNICIPAL - 188, 194, 277, 286, 316, 650, 669, 676, 680

ASSOCIAÇÃO CÍVICA - 119, 732, 737, 750

ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE VALE DO AVE - 132

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES - 56, 695

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE PUBLICIDADE - 372

AUDIÇÃO DOS INTERESSADOS

cne - 65, 67

propaganda – 25, 27, 288, 294, 304, 333

AUTARQUIA LOCAL - 26, 121, 189, 197, 263, 318, 321, 643, 668, 670, 680, 702, 708, 722, 758

Ver, também, “Eleição Autárquica”

B

BILHETE DE IDENTIDADE – 64, 81, 93, 727, 733, 738, 743, 746

BOLETIM DE VOTO – 580, 582, 763, 767, 771

BOLETIM INFORMATIVO / MUNICIPAL – 22, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 124, 207, 212

BROCHURA – 119, 122, 207, 212, 383

C

C.A.D.A. - 623, 766

CADERNO ELEITORAL – 631, 640, 641, 695, 723, 754, 769

CÂMARA MUNICIPAL –

Abrantes - 124
Águeda - 283
Albufeira - 611
Alcochete - 111
Amadora - 113, 160, 208, 222, 314
Barcelos - 117, 693
Barreiro - 113
Batalha - 350
Bombarral - 103
Braga - 19, 152, 202, 246, 294, 295, 346, 523
Cabeceiras de Basto - 289
Carraceda de Ansiães - 110
Carregal do Sal - 22, 214, 232
Cascais - 160, 767
Castelo Branco - 30
Celorico da Beira - 107, 293
Celorico de Basto - 115
Coimbra - 304
Condeixa-A-Nova - 710
Coruche - 283, 294
Estarreja - 207, 293, 318
Fafe - 253, 277
Fronteira - 273
Funchal - 283, 303, 707
Gondomar - 710
Guimarães - 321
Horta - 22, 23, 218
Idanha-A-Nova - 259
Ílhavo - 164
Lamego - 728
Lisboa - 24, 33, 37, 261, 266, 269, 326, 395
Lobos - 256, 712
Loures - 22, 37, 99, 129, 133, 157, 358, 395
Lourinhã - 22, 352

Machico - 651
Mangualde - 713
Marco de Canavezes - 22, 30, 182, 311, 766
Mealhada - 113
Meda - 719
Melgaço - 22, 103, 113, 718
Mogadouro - 205
Murça - 30, 113, 314
Nisa - 293
Óbidos - 103
Oeiras - 211, 229, 231, 310
Oliveira de Frades - 214
Oliveira do Hospital - 106
Ourém - 112
Paredes - 143, 295
Penafiel - 499
Penalva do Castelo - 265
Peso da Régua - 283
Portalegre - 763
Porto - 30, 67, 119, 289, 295, 703, 704
Póvoa de Lanhoso - 22, 129, 133, 226, 289, 295
Santa Maria da Feira - 362
Santo Tirso - 102, 148, 345
São João da Madeira - 109
São Pedro do Sul - 117, 342
Seia - 650
Seixal - 30, 212, 770
Sertão - 30, 284
Silves - 681
Sintra - 99, 313, 370, 380, 704
Tábua - 243
Tabuaço - 344
Vale de Cambra - 238
Viana do Castelo - 103, 295
Vieira do Minho - 133

Vila do Conde - 27, 31, 255, 269, 295, 299
Vila Franca do Campo - 265, 363
Vila Nova de Famalicão - 62, 63, 157, 330, 379, 716
Vila Nova de Foz Côa - 766
Vila Nova de Gaia - 294
Vila Real da Santo António - 241, 364
Vila Velha de Ródão - 109
Viseu - 283, 707

CAMPANHA DE ESCLARECIMENTO ELEITORAL – 19, 246

CAMPANHA ELEITORAL –

cne - 20, 25, 28, 34, 40, 66, 258, 274, 652
neutralidade - 97, 99, 100, 126, 133, 145, 148, 158, 173, 183, 187, 216, 218, 220, 229, 230, 241, 272, 705
propaganda - 255, 260, 267, 276, 279, 281, 291, 296, 308, 348, 355
publicidade comercial - 148, 383
direito de antena - 413, 438, 439, 440, 441
tratamento jornalístico - 457, 461, 467, 474, 475, 477, 478, 483, 488, 510, 516, 517, 519, 526, 536, 539
repetição de acto eleitoral - 365
sondagem - 569, 580, 585
estrangeiro - 270
Ver, também, “Campanha para o Referendo”, “Período Eleitoral”, “Pré-campanha”, “Processo Eleitoral” e “Processo Referendário”

CAMPANHA PARA O REFERENDO - 120

Ver, também, “Campanha Eleitoral”, “Período Eleitoral”, “Pré-campanha”, “Processo Eleitoral” e “Processo Referendário”

CANDIDATO – ver “Estatuto”

CAPACIDADE ELEITORAL - 52, 643, 645, 652, 654, 672, 675, 699, 723

Ver, também, “Incapacidade Eleitoral”

CARGO POLÍTICO (TITULAR DE)

crimes da responsabilidade de - 62, 138, 672
incompatibilidade - 51, 650, 655, 678
Ver “Estatuto”

CARGO PÚBLICO (TITULAR DE)

direito de acesso - 55, 357, 690

inelegibilidade - 53, 678

incompatibilidade - 183, 235, 647

neutralidade - 100, 112, 121, 126, 143, 145, 169, 183, 190, 197, 235, 361

CARTA – 81, 100, 107, 125, 143, 163, 206, 211, 244

CARTÃO DE ELEITOR – 727

CARTAZ - 20, 36, 70, 152, 154, 157, 159, 161, 221, 227, 256, 258, 260, 263, 267, 280, 284, 288, 290, 294, 296, 304, 312, 315, 319, 321, 325, 326, 329, 335, 339, 341, 343, 344, 351, 352, 353, 363, 373, 394, 400

CENTRO DE SAÚDE – 186, 314, 683

CENTRO HISTÓRICO – 31, 290, 299, 303

CIRCULAÇÃO RODOVIÁRIA – 266, 293, 331, 334 336

CÍRCULO ELEITORAL – 58, 355, 430, 482, 497, 602, 605, 759, 763

CLUBE DESPORTIVO – 81, 84, 213, 223, 517

COACÇÃO DE ELEITOR - 142, 182, 186, 188, 238, 239, 243

CÓDIGO ADMINISTRATIVO

Artigos:	Páginas:
416°	83, 84, 92

CÓDIGO CIVIL

Artigos:	Páginas:
5°	772
9°	43, 434, 598, 662
10°	683, 698, 709
11°	91, 410, 589, 667, 683
80°	624
217°	132
236°	131
258°	762
279°	405
1152°	681
1154°	681
1093°	632
1304°	320
2020°	678

CÓDIGO DA PUBLICIDADE

Artigos:	Páginas:
1º	288
3º	134, 254, 285, 332, 335, 337
4º	397

CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Artigos:	Páginas:
219º	62

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Artigos:	Páginas:
2º	72, 137
3º	140, 146, 150, 736
4º	140, 146, 150
5º	86, 177, 183, 209, 234, 273, 360
6º	86, 140, 177, 183, 209, 234, 273, 360
13º	73
23º	73
61º	767
72º	636
122º	313
124º	301
125º	301
133º	137

CÓDIGO ELEITORAL (PROJECTO DE) - 542, 758

CÓDIGO PENAL

Artigos:	Páginas:
1º	588
4º	577
7º	577
17º	571
18º	588
69º	672
72º	578
111º	170
154º	241

164º	170
174º	170
190º	138
295º	351
336º	639, 641, 761
338º	719, 726
340º	239
341º	705
358º	139
364º	579
378º	138
379º	138
380º	138
381º	139
382º	134
386º	137
400º	704, 706

COIMA – Ver “Ilícito de Mera Ordenação Social”

COLIGAÇÃO ELEITORAL – 419, 729, 755

CDU - 23, 44, 62, 128, 130, 132, 157, 186, 202, 207, 212, 218, 222, 237, 270, 274, 289, 334, 335, 348, 358, 370, 373, 375, 378, 380, 386, 388, 467, 495, 501, 523, 525, 527, 533, 537, 562, 570, 645, 703, 704, 710, 756, 768, 769, 771, 731

CDU-PE/94 - 755

“Com Lisboa”-AL/93 - 46, 612

“Lisboa Cidade”-AL/97- 33, 326, 406

“Norte Mais Forte”-AL/97 – 343

“Por Lisboa”-AL/89 - 369, 711

“PPM/MPT”-AR/95 – 419

“PSD/CDS-PP” (Vila das Aves)-AL/97 - 102

Ver “Partido Político”

COLISÃO DE DIREITOS – 269, 281, 321, 325, 326

COMÍCIO - 166, 176, 178, 182, 185, 217, 238, 279, 280, 282, 345, 460, 463, 471, 525, 540, 544, 552, 555

COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

abstenção- 67

- administração eleitoral - 21, 24, 32, 33, 68, 326, 463, 735
- âmbito temporal - 27
- delegado - 76, 124, 169, 501, 507, 510, 541, 619
- desrespeito de deliberação – 62
- empate (membros)- 700
- gabinete do eleitor – 64
- mandato dos membros - 72
- mapa calendário – 772
- poderes fiscalizadores - 24, 27, 34, 40
- poderes sobre as entidades públicas - 19, 22, 24
- poderes vinculativos - 23, 29, 40, 49, 51, 53, 55, 56, 62, 71, 267, 282, 284, 298, 322, 339, 351, 647, 656, 679, 681, 690, 697, 701, 707
- procedimento interno - 63
- recurso de deliberação - 29, 31, 32, 37, 39, 42, 47, 67, 298, 299, 344, 356, 575, 584, 653, 693, 696, 701, 708, 755
- renúncia de membro - 63
- Ver “Acto Administrativo”, “Campanha de Esclarecimento Eleitoral”, “Comunicado”, “Estatuto”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “Mapa de Deputados”, “Mapa de Resultados Eleitorais”, “Tribunal Constitucional”
- COMISSÃO RECENSEADORA** – 631, 633, 637
- COMUNICAÇÃO SOCIAL (Órgãos de / Meios de)** – 34, 64, 66, 71, 136, 172, 193, 208, 248, 258, 398, 467, 580, 705
- presença em assembleia de voto – 716, 725
- Ver, também, “Estação de Rádio”, “Estação de Televisão”, “Imprensa”, “Internet”, “Jornal”, “RDP”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP Internacional”, “RTP/Madeira”, “SIC”, “TV Cabo” e “TVI”
- COMUNICADO**
- cne - 265, 294, 520, 581, 756
- neutralidade - 97, 124, 125, 128, 130, 187, 193, 202
- propaganda - 355, 768
- CONFUNDIBILIDADE COM MATERIAL PARTIDÁRIO** - 19, 112, 152, 157, 160, 164, 226, 320
- CONSELHO DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS** – ver “Eleição para o Conselho das Comunidades Portuguesas”
- CONSTITUCIONALIDADE** – 24, 262, 564, 671

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (Lei Fundamental)

Artigos:	Páginas:
2º	443
10º	764
13º	98, 259, 267, 271, 279, 285, 291, 296, 305, 308, 316, 323, 353, 391, 461, 464, 503, 505, 509 512, 684
17º	262, 565
18º	262, 265, 268, 275, 280, 291, 296, 306, 308, 445, 565, 649, 676, 680, 684
22º	98, 353
26º	268, 280, 308, 624
30º	672
35º	625
37º	42, 126, 169, 220, 255, 259, 261, 265, 268, 272, 275, 279, 285, 291, 294, 296, 305, 308, 312, 316, 323, 327, 331, 334, 337, 342, 348, 353, 391, 465, 552, 565, 764
38º	443, 465, 552, 565,
40º	403, 408, 426, 433, 437, 442
45º	268, 279, 308
46º	283
48º	552, 569, 647, 676, 684, 689, 765
49º	569
50º	55, 552, 647, 676, 679
51º	625
52º	30, 760
62º	268, 281, 308, 323
64º	684
66º	263, 306, 323,
78º	323
84º	320
111º (actual 108º)	600
112º (actual 109º)	689
113º (anterior 116º)	85, 95, 120, 143, 148, 152, 190, 196, 247, 271, 312, 340, 342, 387, 502, 505, 508, 511, 530, 659
114º (actual 111º)	282

115° (actual 112°)——	27
116° (actual 113°)——	21, 49, 98, 141, 147, 151, 168, 255, 259, 267, 272, 279, 285, 291, 294, 296, 305, 308, 316, 323, 327, 331, 334, 337, 348, 353, 371, 391, 403, 461, 462, 478, 487, 498, 527, 569, 600, 682, 684, 714, 765
117° (actual 114°)——	764
120° (actual 117°)——	656
123° (actual 120°)——	215
129° (actual 126°)——	600
150° (actual 147°)——	600
152° (actual 149°)——	600
156° (actual 153°)——	757
161° (anterior 164°)—	399
164° (actual 161°)——	444
167° (actual 164°)——	444
168° (actual 165°)——	283
169° (actual 166°)——	444
197° (anterior 200°)—	399
205° (actual 202°)——	32, 69
233° (actual 231°)——	655
235° (anterior 237°)—	194
236° (anterior 238°)—	194
251° —————	194
256° —————	752
266° —————	86, 140, 183, 209, 297, 466, 736
268° —————	623, 768

Nota: 4º Revisão Constitucional – Lei Constitucional 1/97, de 20 de Setembro.

CONSTRUÇÃO CIVIL - 253, 255, 286, 294, 323, 328, 331, 333, 336

CONSULADO – 58, 270, 356

CONTAS DA CAMPANHA ELEITORAL – ver “Financiamento das Campanhas Eleitorais”

CONTRA-ORDENAÇÃO – Ver “Ilícito de Mera Ordenação Social”

CRITÉRIO JORNALÍSTICO - 248, 387, 459, 466, 467, 470, 472, 476, 479, 487, 491, 492, 493, 494, 496, 497, 498, 499, 501, 503, 504, 506, 510, 513, 526, 531

C.T.T. – 117, 143, 382, 770

D

DECLARAÇÃO DE VOTO (Membros da CNE) - 95, 123, 133, 159, 168, 171, 193, 198, 204, 206, 207, 210, 215, 216, 238, 239, 249, 264, 302, 330, 364, 372, 414, 449, 553, 574, 579, 612, 633, 636, 646, 702, 706, 730, 733, 737, 751, 752

DECLARAÇÕES

de empresário - 238

de entidades públicas - 81, 104, 113, 121, 126, 129, 135, 149, 166, 167, 169, 170, 182, 186, 188, 194, 197, 242, 243, 556

de ministros de culto - 236, 538

DELEGADO (de partido) – - 239, 633, 681, 710, 712, 716, 724, 761, 766, 768

DEPUTADO – Ver “Estatuto” e Mapa de Deputados”

DESISTÊNCIA (de candidatura) - 205, 420, 479

DESPESA ELEITORAL – Ver “Financiamento das Campanhas Eleitorais”

DESTRUIÇÃO DE PROPAGANDA – 26, 269, 281, 287, 317, 392

DIA DA ELEIÇÃO / DO ACTO ELEITORAL / DA VOTAÇÃO - 239, 362, 364, 520, 522, 523, 525, 580, 582, 583, 590, 591, 592, 715, 719, 722

DIÁRIO DA REPÚBLICA - 613, 759, 772

Ver “Imprensa Nacional-Casa da Moeda”

DIRECÇÃO REGIONAL DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DA MADEIRA - 124

DIREITO À IMAGEM – 268, 280, 308, 517, 536

DIREITO À INFORMAÇÃO - 71, 248, 505, 509, 511, 531, 536, 764

DIREITO AO BOM NOME – 170, 268, 280, 308, 638

DIREITO DE ANTENA - 38, 69, 403, 404, 405, 407, 411, 412, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 424, 425, 427, 429, 431, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 449, 451, 477, 488, 542

cedência - 421, 483

distribuição de tempos de antena - 422, 429, 438, 440

falhas de transmissão - 415, 416

fracções de tempos de antena - 419, 420, 437, 438, 439, 440

Macau - 411,424

material de arquivo - 412, 415

normas de acesso às estações de televisão e rádio - 415, 417, 418

sorteio - 411, 413

substituição de material de tempo de antena - 413

suspensão do direito de antena - 38, 355, 404, 403, 405, 407, 422, 426, 428

suspensão dos tempos de antena - 75

troca de tempos de antena - 421

Ver “Estação de Rádio”, “Estação de Televisão”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”

DIREITO DE EXPRESSÃO – Ver “Liberdade de Expressão”

DIREITO DE PETIÇÃO - 759

DIREITO DE REUNIÃO - 278, 282, 345

Ver “Comício”

DIREITO DE VOTO – Ver “Exercício do Direito de Voto”

DISCURSO DE ENTIDADES PÚBLICAS - 102, 141, 147, 151, 166, 177, 178, 181, 235, 523

DISPENSA DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES

candidatos - 54, 55, 648, 681, 682, 683, 685, 687, 689, 690

Ver “Função Pública”

E

EDIFÍCIO – Ver “Utilização de Espaços Públicos”

EDITORIAL

neutralidade - 97, 101, 103, 106, 107, 109, 110, 115, 117, 124

tratamento jornalístico - 246, 457, 499, 546

E.D.P. – 333, 339

ELEGIBILIDADE – Ver “Capacidade Eleitoral”

ELEIÇÃO AUTÁRQUICA - 19, 22, 23, 39, 44, 46, 51, 54, 55, 56, 61, 62, 67, 81, 84, 97, 99, 102, 103, 107, 109, 110, 110, 112, 113, 115, 117, 128, 130, 132, 133, 143, 148, 152, 157, 160, 164, 166, 170, 182, 186, 202, 204, 205, 207, 211, 212, 214, 218, 220, 222, 226, 229, 230, 232, 238, 239, 241, 243, 258, 271, 277, 284, 306, 311, 314, 326, 338, 341, 343, 344, 345, 347, 350, 352, 358, 362, 363, 365, 369, 375, 378, 380, 382, 384, 386, 388, 393, 405, 466, 475, 492, 493, 496, 499, 501, 504, 506, 510, 517, 519, 520, 523, 525, 528, 533, 554, 555, 563, 582, 611, 612, 622, 623, 640, 645, 646, 650, 674, 683, 689, 690, 695, 710, 711, 718, 719, 728, 754, 760, 763, 765, 766, 767, 768, 769

ELEIÇÃO AUTÁRQUICA INTERCALAR – 523, 611, 762

ELEIÇÃO EUROPEIA - 19, 24, 260, 269, 270, 404, 422, 437, 491, 497, 591, 622, 692, 699, 710, 755

ELEIÇÃO LEGISLATIVA - 27, 40, 47, 66, 253, 255, 265, 289, 293, 295, 304, 310, 321, 330, 333, 362, 370, 372, 373, 403, 415, 418, 419, 427, 429, 438, 441, 442, 457, 494, 495, 496, 516, 521, 526, 527, 561, 564, 573, 575, 579, 590, 592, 597, 620, 622, 681, 685, 693, 700, 702, 703, 704, 712, 714, 716, 727, 728, 758, 759

ELEIÇÃO LEGISLATIVA REGIONAL - 63, 124, 167, 169, 216, 236, 336, 345, 431, 436, 439, 467, 468, 474, 525, 580, 583, 591, 603, 623, 633, 651, 654, 655, 682, 687, 694, 707, 712, 755

ELEIÇÃO PARA O CONSELHO DAS COMUNIDADES PORTUGUESAS – 58, 355, 482, 763

comissão eleitoral - 59

ELEIÇÃO PRESIDENCIAL - 199, 364, 374, 411, 412, 413, 420, 424, 425, 439, 461, 469, 476, 478, 498, 521, 610, 611, 623

ELEITO - 53, 99, 532, 603, 673, 678, 679, 756, 757

ELEITOR - 118, 132, 136, 142, 182, 184, 185, 186, 238, 239, 248, 347, 487, 505, 509, 511, 520, 531, 566, 569, 577, 580, 582, 589, 592, 631, 640, 646, 717, 724, 728, 738, 752

EMBAIXADA – 58, 483

EMIGRANTE – Ver “Estrangeiro”

EMPATE (de listas) – 365

E.N. (ELECTRICIDADE DO NORTE) – 30, 338

ENCARTE – Ver “Publicidade Comercial”

ENTREVISTA

neutralidade - 98, 112, 115, 118, 174, 200, 236

tratamento jornalístico - 474, 475, 477, 479, 501, 504, 520

sondagens - 573, 580

ESCLARECIMENTO ELEITORAL – Ver “Campanha de Esclarecimento Eleitoral”

ESCRUTÍNIO – 592, 752

Ver “Apuramento”

ESPECTÁCULO – Ver “Utilização de Espaços Públicos”

ESTAÇÃO DE RÁDIO – 241

direito de antena - 38, 404, 407, 419, 420, 422, 425, 427, 429, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 451

sondagem - 41, 574

tratamento jornalístico - 220, 466, 475, 476, 491, 525, 527, 548, 555, 590

publicidade comercial - 372, 375

serviço público - 38, 404, 407, 491

Clube Asas do Atlântico - 431

Estação Rádio da Madeira - 431

Posto Emissor do Funchal - 431

Press Livre / Correio da Manhã Rádio - 430

Rádio Altitude - 431

Rádio Antena Dez - 241

Rádio Azul – 220

Rádio Bragança - 527

Rádio Capital – 173

Rádio Clube da Lousã - 466

Rádio Clube de Angra – 431, 451

Rádio Clube de Sintra - 211

Rádio Comercial – 39,441, 451

Rádio Felgueiras - 555
Rádio Latina – 483
Rádio Lumena - 590
Rádio Nacional – 441
Rádio Nazaré - 475
Rádio Nostalgia - 420
Rádio 90 FM – 200
Rádio Press – 430, 454
Rádio Regional de Lisboa - 454
Rádio Renascença – 412, 415, 421, 430, 441
Rádio Terra Nova – 82
TSF – 40, 175, 238, 420, 564, 573
Ver, também, “Comunicação Social” e “RDP”

ESTAÇÃO DE TELEVISÃO – 132, 175

direito de antena - 413, 417, 419, 420, 424, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 449

tratamento jornalístico - 467, 473, 478, 492, 493, 497, 501, 504, 506, 510, 548, 590

publicidade comercial - 369, 370, 375

serviço público - 403, 405, 412, 415, 418, 431, 443, 470, 480, 492, 493, 494, 495, 496, 498, 501, 504, 510, 525

Ver, também, “Comunicação Social”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP Internacional”, “RTP/Madeira”, “SIC”, “TV CABO” e “TVI”

ESTATUTO

cne - 25, 64, 68

candidatos - 53, 55, 104, 144, 161, 181, 183, 219, 234, 645, 646, 651, 656, 668, 670, 674, 680, 681, 682, 683, 685, 687, 690, 692, 693, 694, 695, 698, 699, 700, 702, 703, 704, 707, 710, 711, 722, 757, 763

candidatos independentes - 695

jornalistas - 649

deputados - 51, 650, 652, 655, 694, 701, 707, 755

da função política(titulares de cargos políticos) - 660, 666

ESTATUTO DE UTILIDADE PÚBLICA - 81, 87, 89
ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DA MADEIRA - 652, 709
ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS REGIÕES AUTÓNOMAS – 656
ESTATUTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DOS AÇORES - 657, 666, 694, 755
ESTATUTO PROVISÓRIO DA MADEIRA – 632
ESTÉTICA - 28, 266, 276, 286, 292, 293, 295, 297, 301, 305, 307, 309, 314, 317
ESTRANGEIRO – 482, 576, 755
 cidadãos - 643, 680, 723
 portugueses residentes no - 59, 70, 439, 717, 730, 758
EVENTO FESTIVO – 167, 226, 364
EXECUTIVO MUNICIPAL/CAMARÁRIO/AUTÁRQUICO - 29, 97, 144, 183, 202, 232, 235, 246, 260, 275, 286, 291, 296, 303, 317, 648, 693, 696
 poder executivo - 75, 243
 executivo da junta de freguesia - 129, 715, 722
EXERCÍCIO DO DIREITO DE VOTO - 520, 570, 572, 580, 645, 680, 721, 724
 direito de voto - 104, 121, 130, 190, 197, 257, 273, 347, 536, 582
 participação política - 237, 647, 679, 765
 Ver “Bilhete de Identidade” e “Voto”

F

F.E.D.E.R. – 33, 326
FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS - 46, 47, 131, 196, 597, 599, 603, 604, 607, 610, 612, 618, 620
 apreciação das contas - 47, 618, 620
 apresentação de contas - 605, 616
 despesa eleitoral - 47, 613, 616, 617, 622, 624
 mandatário financeiro - 605
 prestação de contas - 46, 605, 609, 610, 611, 612, 614, 616, 621

subvenção - 47, 597 a 602, 603, 610, 614, 615, 620

FOLHETO

neutralidade - 119, 160, 164

propaganda - 358

FORÇAS DE SEGURANÇA - 725

Ver “GNR”

FRAUDE À LEI – Ver “Ilícito Eleitoral”

FUNÇÃO PÚBLICA - 56, 138, 220, 606, 632, 653, 691

Ver “Abuso de Funções” e “Dispensa do Exercício de Funções”

FUNCIONÁRIO - 135, 169, 186, 212, 273, 482, 668, 681, 683, 687, 691, 766

G

GABINETE DO ELEITOR – Ver “Comissão Nacional de Eleições”

GNR - 283, 632, 720, 723

GOVERNADOR / GOVERNO CIVIL - 22, 35, 204, 222, 295, 336, 345, 346, 349, 364, 561, 641, 699, 702, 767, 771

GOVERNO DA REPÚBLICA - 87, 90, 136, 138, 168, 172, 177, 180, 201, 207, 209, 216, 242, 555

GOVERNO REGIONAL DA MADEIRA – 124, 167, 169, 336, 345, 501

GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES – 336, 655

GRUPO DE CIDADÃOS ELEITORES

autárquicas - 760

referendo - 36, 39, 120, 191, 198, 246, 394, 440, 473, 514, 604, 729, 730, 731, 737, 746, 773

H

HONDT (MÉTODO) - 600

HORÁRIO

comissão recenseadora - 637

plenário de cidadãos eleitores - 724

tempos de antena - 38, 412, 417, 418, 420, 424, 429, 449, 451

I

IGUALDADE DE OPORTUNIDADES DAS CANDIDATURAS –

cne - 20, 22, 23, 28, 32, 34, 40, 46, 50, 65, 66, 69, 76, 258, 274, 322

neutralidade - 85, 95, 98, 104, 121, 134, 190, 196, 213, 222, 245

propaganda - 256, 269, 297, 308, 325, 335, 350, 353

publicidade comercial - 381, 387

direito de antena - 414, 416, 419, 427

tratamento jornalístico - 457, 460, 461, 466, 467, 469, 472, 475, 477, 478, 482, 486, 491, 495, 496, 497, 498, 502, 505, 508, 511, 513, 519, 520, 526, 527, 531, 533, 536, 539, 553

sondagens - 561, 569

ILÍCITO CRIMINAL / PENAL – 142, 245, 350, 391, 393, 551, 553, 570, 590,

ILÍCITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL - 36, 38, 245, 393, 394, 446, 449, 451, 453

admoestação - 449

aplicação de coimas - 37, 39, 40, 41, 47, 69, 71, 622

apreensão de material - 36

coima - 42, 448, 547

concurso de contra-ordenações - 442

contra-ordenação - 36, 37, 39, 41, 42, 43, 245, 319, 393, 394, 397, 400, 441, 443, 445, 446, 447, 448, 450, 452, 537, 546, 564, 572, 573, 575, 578, 583, 584, 588,

ILÍCITO ELEITORAL - 47, 93, 119, 126, 142, 160, 170, 201, 203, 215, 235, 236, 259, 349, 358, 365, 369, 483, 484, 524, 588, 697, 768, 770,

fraude à Lei - 156, 159

Ver “Abuso de Funções”, “Abuso de Poder”, “Artifício Fraudulento”, e “Coacção de Eleitor”

IMPARCIALIDADE – Ver “Neutralidade e Imparcialidade das Entidades Públicas”

IMPrensa

publicidade comercial - 372, 375, 378, 381, 384, 386, 393, 398

tratamento jornalístico - 466, 476, 480, 499, 516, 517, 518, 521, 522, 523, 528, 533, 537, 553, 554

meio específico de campanha - 488, 537

Ver, também, “Comunicação Social”, “Jornal” e “Liberdade de Imprensa”

IMPrensa NACIONAL/CASA DA MOEDA – 759, 767, 771, 772

IMPUGNAÇÃO - 697, 713

Ver “Contra-ordenação” e “Recurso”

INCAPACIDADE ELEITORAL – 652, 654, 672,

Ver “Capacidade Eleitoral”

INCOMPATIBILIDADE - 51, 56, 183, 234, 487, 644, 646, 650, 651, 655, 674, 692, 693, 697, 700, 701, 708

INDEMNIZAÇÃO – 265, 443, 488, 537, 543, 637

INELEGIBILIDADE - 51, 53, 647, 653, 654, 668, 670, 674, 678, 699, 703, 723

INQUÉRITO DE OPINIÃO – Ver “Sondagens”

INTENÇÃO DE VOTO – 45, 562

INTERNET – 563

Ver “Comunicação Social”

J

J.A.E. - 332

JORNAL - 244, 554, 567

A Terra Minhota – 378

A Voz do Nordeste - 40, 457

Cidade Hoje – 378

Correio da Manhã - 380, 394

Correio de Setúbal - 517

Correio do Minho - 20, 44, 152, 204, 245, 394, 523, 533, 553

Diário das Beiras - 388

Diário de Coimbra - 388, 394

Diário de Notícias - 380, 394, 646

Diário de Notícias do Funchal - 125, 236, 378

Diário do Minho - 203

El País – 575

Expresso - 573

Independente - 394, 573

Jornal da Madeira - 169, 378, 394

Jornal de Estarreja - 385

Jornal de Notícias - 177, 394

Jornal de Santo Thyrso - 394

Jornal de Sesimbra – 386

Mais Alentejo –768

O Comércio do Porto – 176

O Jornal - 561

Opinião Pública - 378

O Povo de Cartaxo – 519

O Sesimbrense - 388

Povo da Beira – 537

Primeiro de Janeiro – 202

Público - 195, 380, 394, 573, 579

Reconquista - 386

Semanário - 573, 623

Semanário Nova Gazeta - 376

Semanário O Algarve - 383

Semana Tirsense – 148

Tempo Regional - 499

Terras do Paiva - 40, 461

Tribuna da Meda - 39, 528

Vila Nova - 378

Visão - 573

Ver “Comunicação Social” e “Imprensa”

JORNALISTA - 51, 171, 179, 248, 362, 487, 501, 505, 509, 511, 517, 531, 545, 548, 552, 623, 646

Ver “Estatuto”

JUIZ DE DIREITO - 53, 206, 307, 541, 640, 679, 765, 767

JUNTA DE FREGUESIA – 22, 30, 53, 56, 61, 97, 102, 107, 111, 128, 130, 183, 212, 220, 230, 239, 243, 341, 343, 358, 364, 634, 637, 641, 650, 669, 676, 678, 710, 712, 714, 718, 720, 723, 769, 771

L

LIBERDADE DE EXPRESSÃO – 181

propaganda - 22, 26, 42, 158, 181, 257, 259, 261, 263, 268, 272, 275, 277, 280, 285, 287, 291, 296, 303, 308, 312, 316, 322, 327, 342, 348, 351, 354, 360, 361, 391, 396

tratamento jornalístico - 248, 468, 504, 506, 509, 511, 518, 531, 539, 552

sondagens - 565

LIBERDADE DE IMPRENSA - 248, 465, 505, 509, 511, 531, 540, 565

LIBERDADE DE PROPAGANDA - 29, 35, 187, 209, 253, 260, 265, 269, 271, 273, 277, 281, 284, 286, 289, 291, 293, 295, 304, 308, 310, 311, 314, 316, 318, 321, 327, 330, 333, 336, 338, 341, 684, 770

LICENCIAMENTO – 253, 265, 268, 270, 272, 280, 286, 288, 291, 293, 297, 305, 309, 310, 312, 316, 324, 328, 331, 333, 336, 340, 342

LISTA DE APOIANTES (de candidatura) – 164, 386, 461, 554

LIVRO

neutralidade - 99, 122

publicidade comercial - 369, 370

M

MACAU - Ver “Direito de Antena”

M.A.I. - 43, 123, 224, 422, 633, 751, 771

MANDATÁRIO

concelhio - 462

de lista - 20, 62, 152, 158, 165, 220, 342, 381, 523, 640, 712, 716, 724, 761, 768

nacional - 425, 479

de grupo de cidadãos eleitores (referendo) - 731, 733, 735, 736, 742, 744

MANDATO - 23, 98, 99, 102, 105, 107, 114, 115, 117, 119, 134, 148, 161, 163, 184, 219, 233, 502, 523, 530, 648, 650, 657, 667, 670, 757

número de mandatos – 48, 53, 61, 365, 597, 604, 754, 758, 769

Ver “Perda de Mandato” e “Suspensão de Mandato”

MANIFESTAÇÃO – Ver “Direito de Reunião”

MAPA DE DEPUTADOS – 70, 755, 758

MAPA DE RESULTADOS ELEITORAIS – 61, 599, 609, 620, 759

MARCAÇÃO DE ELEIÇÃO - 29, 255, 371, 461, 464, 524, 585, 592, 636, 762

M.A.S.P. - 412, 413

MEIO ADICIONAL (de propaganda) – 269, 308, 324

MEIO AMOVÍVEL (de propaganda) – 307

MEMBRO DE MESA – 363, 695, 710, 713, 715, 716, 718

MILITAR - 641

MINISTRO DA REPÚBLICA PARA A MADEIRA – 256, 345, 590

MINISTRO DA REPÚBLICA PARA OS AÇORES -

MONUMENTO – 28, 31, 263, 276, 295, 297, 299, 300 a 303, 315, 319, 323, 328

N

NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DAS ENTIDADES PÚBLICAS - 19, 21, 22, 23, 83, 84, 92, 94, 98, 100, 102, 104, 109, 112, 117, 118, 122, 123, 126, 127, 129, 130, 134,

141, 144, 146, 148, 151, 154, 158, 163, 164, 167, 169, 170, 173, 182, 186, 188, 190, 194, 197, 200, 202, 205, 209, 211, 212, 216, 218, 221, 222, 225, 226, 230, 234, 242, 243, 249, 271, 297, 318, 353, 358, 380, 407, 411, 466, 473, 481, 484, 491, 510, 513, 523, 553, 654, 685, 705, 764,

âmbito subjectivo - 81, 84,

âmbito temporal - 94, 120, 190, 196

carácter/conteúdo eleitoral - 107, 113, 115, 124, 128, 130, 132, 133, 143, 148, 167, 169, 214, 236, 241

favorecimento de candidatura/posição - 81, 103, 107, 109, 110, 112, 122, 128, 131, 179, 182, 187, 191, 198, 207, 211, 212, 216, 229, 245

fotografia – 99, 102, 109, 112, 113, 134, 141, 143, 161, 163, 165, 204, 213, 353, 361

promoção de candidatura - 99, 101, 106, 110, 112, 122, 133, 146, 149, 213

utilização de meios públicos - 174, 199, 201, 212, 240, 278

Ver “Boletim Informativo/Municipal”, “Cargo Público”, “Carta”, “Clube Desportivo”, “Comunicado”, “Confundibilidade”, “Discurso”, “Editorial”, “Entrevista”, “Folheto”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “Pessoa Colectiva”, “Santa Casa da Misericórdia”, “S.M.A.S”, T.A.P”

O

OUTDOOR / PAINEL – Ver “Publicidade Comercial”

P

PARLAMENTO EUROPEU - 21, 51, 70, 267, 279, 409, 426, 427, 432, 469, 542, 585, 651, 653, 667, 693, 696, 701, 703, 708

Ver, também, “Eleição Europeia”

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA – Ver “Exercício do Direito de Voto”

PARTIDO POLÍTICO - 19, 122, 152, 156, 159, 207, 260, 324, 354, 361, 371, 407, 415, 495, 520, 548, 607, 617, 625, 635, 640, 649, 730, 755

CDS-PP - 22, 84, 93, 97, 102, 143, 157, 160, 182, 186, 188, 193, 231, 304, 314, 317, 344, 350, 382, 470, 517, 537, 562, 586, 599, 604, 607, 644, 660, 712, 730, 731

JC (centrista) - 199, 535

JS - 271

JSD - 246, 499, 553

MPT - 732, 419

MUT - 731

PCP - 731, 63, 170, 212, 224, 246, 278, 290, 304, 321, 377, 538, 586, 604, 607, 662, 671, 756

PCTP/MRPP - 458, 492, 493, 494, 731

PDA - 474

PDC - 732

PEV - 731

Política XXI - 731

PPD/PSD - 194, 243, 344, 347, 516, 611, 675, 33, 51, 84, 99, 102, 103, 107, 112, 115, 117, 124, 129, 148, 157, 164, 166, 170, 205, 207, 211, 212, 216, 226, 230, 232, 235, 239, 341, 246, 259, 304, 319, 327, 350, 352, 358, 362, 363, 366, 370, 372, 373, 377, 379, 383, 385, 390, 393, 405, 500, 504, 506, 510, 523, 528, 532, 537, 555, 563, 586, 599, 604, 640, 651, 660, 674, 700, 704, 712, 715, 716, 718, 719, 731, 769

PPM - 419, 493, 494, 497, 528, 719, 732

PRD - 416, 496

PS - 20, 81, 82, 103, 104, 106, 109, 110, 112, 113, 117, 130, 132, 148, 153, 154, 160, 161, 164, 167, 171, 172, 182, 188, 202, 205, 207, 208, 211, 213, 217, 222, 223, 226, 229, 232, 237, 243, 246, 258, 259, 260, 266, 271, 284, 304, 310, 311, 312, 341, 343, 344, 352, 358, 359, 370, 375, 376, 378, 380, 383, 384, 385, 386, 388, 389, 392, 405, 416, 470, 473, 476, 499, 504, 516, 523, 529, 533, 537, 554, 555, 562, 567, 576, 585, 599, 604, 607, 618, 633, 634, 640, 652, 660, 683, 692, 707, 712, 719, 720, 731, 764, 765, 769

PSN - 124, 169, 494, 506, 510, 687, 731

PSR - 415, 731

UDP - 731, 167, 377, 468, 495, 497, 525, 526, 604

Ver “Coligação Eleitoral”, “Delegado de Partido Político”

PERDA DE MANDATO - 53, 653, 670, 694

PERÍODO DE CAMPANHA ELEITORAL – Ver “Campanha Eleitoral”

PERÍODO DE CAMPANHA PARA O REFERENDO – Ver “Campanha para o Referendo”

PERÍODO ELEITORAL – 763

cne - 19, 22, 23, 27, 33, 38, 39, 42, 47, 49, 67

neutralidade - 100, 176, 183, 209, 216, 222, 226, 234, 237, 242

propaganda - 255, 259, 267, 272, 275, 279, 286, 289, 294, 296, 308, 316, 322, 325, 331, 337, 360

publicidade comercial - 369, 370, 391

direito de antena - 403, 406, 408, 423, 426, 428, 433, 443

tratamento jornalístico - 479, 500

sondagens - 585

finanças - 616

Ver, também, “Campanha Eleitoral”, “Campanha para o Referendo”, “Pré-campanha”, “Processo Eleitoral” e “Processo Referendário”

PESSOA COLECTIVA – 126, 137, 142, 146, 150, 187, 201, 273, 320, 482, 576, 584, 589, 609, 621, 699

de utilidade pública - 81, 84

PLENÁRIO DE CIDADÃOS ELEITORES – 722

POSTURA MUNICIPAL - 268, 277, 280, 281, 282, 290, 292

Ver “Regulamento Municipal”

PRÉ-CAMPANHA

cne - 21, 24, 28, 34, 40, 350,

neutralidade - 94, 100, 105, 121, 126, 131, 141, 147, 151, 161, 178, 190, 196, 199, 209, 220, 224, 226, 245, 360

propaganda - 253, 255, 267, 291, 296, 308, 324, 350

publicidade comercial - 381

tratamento jornalístico - 457, 461, 466, 467, 468, 469, 470, 492, 493, 494, 501, 504, 510, 524, 525, 526

Ver, também, “Campanha Eleitoral”, “Campanha para o Referendo”, “Período Eleitoral”, “Processo Eleitoral”, “Processo Referendário”

PREJUÍZO - 305, 310, 311, 313, 314, 326, 328

PRESIDENTE DA REPÚBLICA – 48, 101, 170, 214, 403, 432, 436, 485, 580, 597, 659, 761

Ver, também, “Eleição Presidencial”

PRIMEIRO-MINISTRO – 171

PROCESSO ELEITORAL

cne - 22, 23, 29, 32, 34, 40, 43, 49, 58, 68, 76, 124, 209, 322, 356

neutralidade - 85, 94, 98, 104, 120, 126, 131, 163, 168, 169, 176, 181, 190, 196, 201, 205, 222, 227, 234, 237, 272, 353, 360

propaganda - 254, 270, 285, 315, 322, 327, 331, 337, 357, 363,

publicidade comercial - 254, 285, 393

direito de antena - 409, 436, 437

tratamento jornalístico - 468, 469, 476, 478, 484, 492, 520, 536

outros - 621, 635, 651, 695, 714, 716, 754, 757, 758, 767, 771

Ver, também, “Campanha Eleitoral”, “Campanha para o Referendo”, “Período Eleitoral”, “Pré-campanha” e “Processo Referendário”

PROCESSO REFERENDÁRIO – 38, 69, 94, 120, 190, 196, 249, 407, 410, 420, 421, 472, 553, 729

Ver, também, “Campanha Eleitoral”, “Campanha para o Referendo”, “Período Eleitoral”, “Pré-campanha”, “Processo Eleitoral”

PROPAGANDA CAMARÁRIA – 326

Ver, também, “Publicidade Camarária”

PROPAGANDA ELEITORAL

afixação da - 24, 26, 28, 32, 34, 36, 84, 153, 221, 253, 257, 258, 260, 261, 267, 270, 272, 274, 279, 281, 283, 284, 287, 288, 290, 293, 297, 303, 304, 306, 310, 312, 314, 315, 317, 318, 321, 323, 326, 330, 333, 336, 339, 340, 342, 343, 353, 394, 465, 611

conteúdo - 355, 359

fotografia - 263, 342, 358, 374, 523

painel - 33, 265, 290, 326, 329, 336

promoção de candidatura - 156, 259, 341, 349, 360, 550, 617

propriedade privada - 26, 93, 265, 289, 318, 323

realização de propaganda - 24, 27, 33, 84, 93, 105, 121, 270, 388, 393, 482

reposição de propaganda - 27, 284, 289

sede de campanha - 203, 207, 232, 235, 358, 363, 376

sede de órgãos de soberania - 309, 323, 328

segurança de pessoas e bens - 266, 292, 293, 297, 307, 323, 328, 330, 333, 336, 338,

340

Ver “Ambiente”, “Audição dos Interessados”, “Cartaz”, “Centro Histórico”, “Colisão de Direitos”, “Construção Civil”, “Destruição de Propaganda”, “Direito de Imagem”, “Direito ao Bom Nome”, “EDP”, “EN”, “Estética”, “Folheto”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “JAE”, “Liberdade de Expressão”, “Liberdade de Propaganda”, “Licenciamento”, “Meio adicional”, “Meio Amovível”, “Monumento”, “Postura Municipal”, “Prejuízo”, “Propaganda Sonora”, “Regulamento Municipal”, “Remoção de Propaganda”, “Véspera da eleição”

PROPAGANDA POLÍTICA - 33, 37, 136, 153, 161, 227, 253, 264, 270, 274, 277, 281, 283, 284, 288, 291, 293, 296, 303, 321, 327, 330, 333, 336, 350, 371, 372, 378, 380, 382, 383, 391, 393, 394, 398, 445, 464, 466, 478, 562

PROPAGANDA SONORA - 279, 283

ruído - 35

PROPONENTE – 58, 745, 760

PUBLICIDADE CAMARÁRIA - 149, 241

confundibilidade - 19, 152, 161, 164

Ver, também, “Propaganda Camarária”

PUBLICIDADE COMERCIAL - 19, 36, 134, 144, 148, 152, 155, 159, 161, 188, 194, 214, 253, 260, 272, 273, 283, 284, 321, 326, 331, 333, 336, 369, 370, 372, 373, 375, 378, 379, 381, 384, 386, 389, 391, 392, 393, 394, 461, 465, 466, 499, 554, 555, 563, 658, 770

âmbito subjectivo - 397

empresa de publicidade - 36, 152, 372, 394

encarte - 380

festa do avante - 370

fotografia - 376, 384,

mailling - 144, 148

outdoor/painel - 156, 311, 372

promoção de candidatura - 369, 389, 399

propaganda via telefônica - 388, 393

Ver “Anúncio Publicitário”, “CTT”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “Lista de Apoiantes”, “Livro”, “Remoção de Publicidade”

R

RÁDIO COMERCIAL – Ver “Estação de Rádio”

RÁDIO RENASCENÇA - Ver “Estação de Rádio”

R.D.P – RADIODIFUSÃO PORTUGUESA – 38, 404, 410, 430, 436, 437, 441

RDP-SUL - 526

Ver “Comunicação Social” e “Estação de Rádio”

RECENSEAMENTO - 19, 59, 66, 68, 256, 631, 633, 635, 636, 637, 640, 641, 644, 645, 652, 682, 723, 754, 758, 761, 769

certidão de recenseamento - 640, 761

exposição de caderno - 640, 641, 642

inscrição no recenseamento - 239, 631, 634, 637, 640, 641, 645, 723

Ver “Caderno eleitoral”, “Cartão de Eleitor”, “Comissão Recenseadora”, “Estrangeiro”, “Residência”,

RECURSO – Ver “Comissão Nacional de Eleições”, “Impugnação”

REFERENDO LOCAL - 645

REFERENDO NACIONAL - 36, 38, 69, 94, 119, 188, 194, 245, 318, 393, 394, 407, 420, 421, 440, 449, 451, 470, 482, 488, 513, 537, 552, 553, 583, 585, 604, 729, 730, 731, 737, 746, 751, 772

28 de Junho - 36, 248, 395, 420, 440, 472, 513, 538, 729, 732, 751, 772

8 de Novembro – 119, 188, 195, 198, 246, 421, 441, 471, 490, 583, 604, 731, 737,

746, 751

Ver “Campanha para o Referendo”, “Grupo de Cidadãos Eleitores”, “Mandatário”,
“Processo Referendário”

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA - 124, 237, 256, 267, 366, 403, 409, 430, 431, 436,
439, 467, 474, 495, 501, 507, 510, 525, 632, 633, 651, 663

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES – 216, 267, 336, 377, 403, 409, 430, 431, 436,
439, 467, 474, 495, 525, 545, 590, 591, 651, 755

REGULAMENTO MUNICIPAL – 26, 28, 255, 261, 268, 273, 274, 275, 277, 280, 281,
283, 284, 286, 288, 290, 292, 294, 296, 297, 302, 317, 324, 334, 340

Ver “Postura Municipal”

REMOÇÃO DE PROPAGANDA – 25, 27, 29, 30, 31, 33, 156, 157, 255, 269, 276, 281, 284,
286, 288, 289, 292, 293, 295, 297, 298, 299, 303, 304, 309, 310, 311, 314, 317, 324, 326, 330,
332, 333, 336, 338, 341, 343, 344, 352, 362, 373, 396

REMOÇÃO DE PUBLICIDADE - 373

RENÚNCIA – 756

REPETIÇÃO DE ELEIÇÃO – 130, 360, 365

REPORTAGEM – 248, 460, 472, 477, 496, 501, 504, 506, 509, 510, 513, 516, 520, 521, 531,
716, 725

RESIDÊNCIA – 631, 638, 644, 723

RESULTADOS ELEITORAIS – Ver “Mapa de Resultados Eleitorais”

RETRIBUIÇÃO – 685, 687

Ver, também, “Subsídio de Refeição”

R.T.P. – RADIOTELEVISÃO PORTUGUESA

direito de antena - 403, 412, 415, 416, 417, 418, 437, 439

tratamento jornalístico - 470, 493, 494, 495, 496, 498, 501, 504, 510, 525

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP/Açores”, “RTP
Internacional”, “RTP/Madeira”, “SIC”, “TV Cabo” e “TVI”

R.T.P. / AÇORES – 468, 474

Ver Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP Internacional”,
“RTP/Madeira”, “SIC”, “TV Cabo” e “TVI”

R.T.P. INTERNACIONAL – 417, 592

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP/Madeira”, “SIC”, “TV Cabo” e “TVI”

R.T.P. /MADEIRA – 125, 474, 497, 506

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP Internacional”, “SIC”, “TV Cabo” e “TVI”

S

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA – 81, 231

SENHA – 349, 711

S.I.C. – SOCIEDADE INDEPENDENTE DE COMUNICAÇÃO

direito de antena - 420, 441, 442, 451

tratamento jornalístico - 469, 478, 497, 513

sondagem - 573, 582, 583, 588

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP/Açores”, RTP Internacional”, “RTP/Madeira”, “TV Cabo” e “TVI”

SIGLA – 258, 374, 375, 385, 387

dos grupos de cidadãos eleitores (referendo) - 735

SÍMBOLO - 144, 165, 258, 350, 353, 362, 374, 375, 387, 529

SLOGAN – 20, 36, 152, 157, 165, 226, 329, 353, 374, 395

S.M.A.S. (Serviços Municipalizados de Água e Saneamento) - 133

SONDAGENS E INQUÉRITOS DE OPINIÃO - 42, 44, 71, 561, 563, 566, 570, 572, 573, 580, 582, 583, 586, 589, 592

difusão de sondagens - 40, 45, 562, 566, 563, 564, 573, 575, 579, 582, 583, 587, 590

difusão de resultados - 590, 579, 591, 592

embargo de emissão - 590

realização de sondagens - 44, 580, 582

Ver “Entrevista”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “Intenção de Voto”, “Internet”, “Véspera de Eleição”

S.T.A.P.E. – 488, 631, 645, 713, 723, 733, 771

SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO - 55, 686, 690

Ver “Retribuição”

SUBSTITUIÇÃO

de membro de mesa - 715

de deputado europeu - 755

SUBVENÇÃO – Ver “Financiamento das Campanhas Eleitorais”

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) – 37, 39, 42, 753

SUSPENSÃO DE MANDATO

de presidente da câmara - 21, 56, 144, 219, 229, 499, 652, 654, 692, 693, 695, 700, 703, 704, 707

de governador civil - 699, 702

T

T.A.P. (TRANSPORTADORA AÉREA PORTUGUESA) - 216

TEMPO DE ANTENA – Ver “Direito de Antena”

TRATAMENTO JORNALÍSTICO - 248, 377, 380, 382, 384, 388, 422, 425, 427, 457, 461, 466, 468, 469, 473, 475, 476, 479, 487, 490, 492, 493, 494, 496, 498, 517, 524, 528, 532, 536, 537, 555

âmbito temporal - 457, 461, 470, 549

debates - 468, 469, 475, 477, 479, 497, 511, 526, 527

equidade - 467, 468, 470, 492, 494

favorecimento de candidatura/posição - 473, 528, 553

omissão de cobertura jornalística - 457, 478

propaganda sistemática de candidatura - 519, 553

promoção de candidatura - 468, 484, 501

tratamento discriminatório - 39, 245, 386, 388, 473, 493, 497, 499, 503, 506, 509, 510, 517, 525, 526, 528, 533, 539, 553

Ver “Artigo/Matéria de Opinião”, “Critério Jornalístico”, “Direito à Informação”, “Editorial”, “Entrevista”, “Igualdade de Oportunidades das Candidaturas”, “Lista de Apoiantes”, “Liberdade de Expressão”, “Reportagem”, “Véspera de Eleição”

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (T.C.) - 52, 283, 480, 499, 605, 613, 617, 625, 684, 719, 728, 730, 753, 756

ACÓRDÃOS E JURISPRUDÊNCIA:

competência da cne - 21, 24, 25, 29, 32, 34, 67, 74, 209, 350

propaganda - 262, 268, 280, 292, 298

neutralidade - 21, 145, 168, 173, 184, 235, 652, 693, 696, 701, 705, 708

direito de antena - 419

inelegibilidades - 668, 671, 675, 680

residência - 632

repetição de eleição - 359

Ver “Comissão Nacional de Eleições”

T.S.E - Ver “Estação de Rádio”

T.V. CABO – 590

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP Internacional”, “RTP/Madeira”, “SIC” e “TVI”

T.VI. – TELEVISÃO INDEPENDENTE

direito de antena - 39, 420, 432, 449

tratamento jornalístico - 497, 520

Ver “Comunicação Social”, “Estação de Televisão”, “RTP”, “RTP/Açores”, “RTP Internacional”, “RTP/Madeira”, “SIC” e “TV Cabo”

U

UNIÃO EUROPEIA – 123, 127, 643, 723

UNIVERSIDADE DE COIMBRA – 199, 446

USURPAÇÃO

de funções - 139, 358, 705

de poderes - 31

de título - 350

UTILIZAÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS

concorrência de pedidos - 345

edifício - 344, 345, 551, 695

espectáculo - 324, 346, 551, 695

V

VEREADOR – 23, 28, 110, 203, 219, 226, 295, 658, 671, 678, 766

VÉSPERA DA ELEIÇÃO – 64, 65

propaganda - 81, 182, 362, 364, 366

tratamento jornalístico - 520, 524, 525

sondagem - 585

VOGAL – 56

VOTO

antecipado - 66, 727, 728

branco - 724, 735, 752, 753, 765

nulo - 752

válido - 765

ÍNDICE GERAL

NOTA INTRODUTÓRIA	5
INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES NA AUDIÇÃO PARLAMENTAR “ENTIDADES PÚBLICAS INDEPENDENTES”	7
DELIBERAÇÕES	15
Capítulo I - Comissão Nacional de Eleições	17
- Competência	19
- Organização da Comissão	62
Capítulo II - Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas	79
I - Âmbito da aplicação da norma	81
II - Boletins Informativos/Comunicados/Outros	97
A) Conteúdo (eleitoral ou não)	
Momento da distribuição	
Forma da distribuição	97
B) Confundibilidade ou não com material de propaganda partidária	152
III - Declarações de entidades públicas com carácter eleitoral	166
IV - Utilização de meios públicos para fins partidários	199
V - Medidas políticas de carácter eleitoral	214
VI - Figuras afins	236
VII - Outros assuntos	241
Capítulo III - Propaganda	251
- Parte geral	253
- Poder regulamentar das câmaras municipais	273
- Remoção de propaganda pelas câmaras municipais	289
- Remoção de propaganda por outras entidades	330
- Utilização de espaços e edifícios públicos	344
- Conteúdo da propaganda	347
- Propaganda na véspera e no dia da eleição	362
- Propaganda em caso de repetição do acto eleitoral	368
Capítulo IV - Publicidade comercial	367
Capítulo V - Direito de antena	401
- Direito de antena institucional	403
- Exercício e condições de acesso ao direito de antena eleitoral	411
- Estações emissoras	422
- Frações de tempo de antena	437
- Violação dos deveres das estações de rádio e de televisão	441

Capítulo VI - Tratamento jornalístico	455
- Âmbito temporal de aplicação do princípio do tratamento jornalístico não discriminatório	457
A - Período de pré-campanha	467
B - Período de campanha eleitoral	474
- Sobre os critérios jornalísticos utilizados na cobertura das iniciativas das candidaturas	491
- Artigos de opinião	516
- Véspera e dia da eleição	520
- Tratamento jornalístico discriminatório	525
- Outros assuntos	554
Capítulo VII - Sondagens	559
- Parte geral	561
- Período anterior ao dia da votação	563
- Dia da votação	580
- Difusão dos resultados	590
Capítulo VIII - Finanças eleitorais	595
Capítulo IX - Assuntos vários	629
- Recenseamento	631
- Capacidade eleitoral	643
- Inelegibilidades e incompatibilidades	646
- Dispensa de funções	681
- Suspensão de mandato	692
- Delegados/Membros de mesa/Assembleias de voto	710
- Voto antecipado	727
- Referendo nacional	729
- Outros	754
ÍNDICE TEMÁTICO	775
GLOSSÁRIO	817
ÍNDICE GERAL	853

