



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

ATA N.º 16/CNE/XVI

No dia dezasseis de junho de dois mil e vinte teve lugar a reunião número dezasseis da Comissão Nacional de Eleições, que decorreu por videoconferência, sob a presidência do Juiz Conselheiro José Vítor Soreto de Barros e com a participação de Mark Kirkby, Vera Penedo, Carla Luís, João Almeida, João Tiago Machado, Sandra Teixeira do Carmo, Marco Fernandes e Carla Freire. -----

A reunião teve início às 10 horas e 30 minutos e foi secretariada por mim, João Almeida, Secretário da Comissão. -----

## 1. PERÍODO ANTES DA ORDEM DO DIA

Foi abordado o tema da deslocação à Região Autónoma dos Açores, a realizar antes de iniciado o processo eleitoral ALRAA 2020, logo que haja indícios de a eleição ser marcada para a data prevista. -----

## 2. PERÍODO DA ORDEM DO DIA

### Atas

#### **2.01 - Ata da reunião plenária n.º 15/CNE/XVI, de 9 de junho**

A Comissão aprovou a ata da reunião plenária n.º 15/CNE/XVI, de 9 de junho, cuja cópia consta em anexo à presente ata, com os votos favoráveis de todos os Membros que participaram na reunião a que respeita. -----

### Campanha de esclarecimento cívico ALRAA 2020

#### **2.02 - Concurso de conceção n.º 1/CC/2020 – Identidade dos concorrentes**

A Comissão tomou conhecimento da identidade dos concorrentes autores dos trabalhos de conceção, que consta do documento que fica em anexo à presente ata. -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*[Handwritten marks and signatures]*

Processos simplificados

**2.03 - Lista dos “Processos Simplificados” tramitados pelos Serviços de Apoio entre 8 e 14 de junho**

Em cumprimento do n.º 4 do artigo 19.º do Regimento, a Coordenadora apresentou a lista dos processos simplificados tramitados pelos Serviços de Apoio entre 8 e 14 de junho de 2020, que consta em anexo à presente ata, e de que a Comissão tomou conhecimento. -----

Expediente

**2.04 - Comunicação da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias – Pedido de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 242/XIV/1.ª (BE) - Procede à nona alteração à LEOAL**

Mark Kirkby entrou neste ponto da ordem de trabalhos. -----

No seguimento do pedido em referência, que consta em anexo à presente ata, a Comissão aprovou, por maioria, com o voto contra de Carla Luís, o parecer cujo teor se transcreve: -----

1. «O projeto de Lei n.º 242/XIV/1.ª (PJL 242) visa reduzir de 3 para 1,5% dos recenseados numa circunscrição eleitoral o número de cidadãos necessários à constituição de um grupo de cidadãos eleitores (GCE) naqueles casos em que o valor resultante se contenha entre os limites mínimos e máximos já fixados na lei.
2. A possibilidade de apresentação de candidaturas à eleição dos titulares dos órgãos das autarquias locais encontra-se prevista na parte final do n.º 4 do artigo 239.º da Constituição da República (CRP), como exceção à regra geral do exclusivo da propositura de listas de candidatos pelos partidos políticos para a eleição dos titulares de órgãos do poder político.

Esta regra geral concretiza, em parte, o princípio da intermediação dos partidos políticos na organização e expressão da vontade popular consagrado no n.º 2 do artigo 10.º da CRP. Este é, aliás, o sentido que



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

decorre da formulação do n.º 1 do art.º 51.º: «A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de *através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político*» (n.s.).

A exceção consagrada constitucionalmente mereceu acolhimento para a eleição das assembleias de freguesia logo na primeira lei eleitoral (LEOAL), tendo o número de proponentes necessários sido previamente fixado na lei das autarquias locais (LAL) – Decretos-Lei n.ºs 701-B e 701-A/76, de 29 de setembro, respetivamente.

Na revisão de 2001 da LEOAL (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto) foi consagrada a propositura de candidaturas por gce também aos órgãos municipais (Anexo I), na sequência da revisão constitucional de 1997 que passou a prever essa possibilidade para todos os órgãos autárquicos.

3. O efeito prático da alteração proposta facilita ligeiramente a constituição de GCE para propor candidaturas a assembleias de freguesia, reduzindo a metade o número de proponentes necessários em apenas cerca de 1/3 das freguesias existentes, mas tem um maior impacto nas candidaturas a órgãos municipais para as quais a redução ocorre em cerca de 2/3 dos casos (Anexo II).
4. No que concerne ao alargamento da possibilidade de participação dos cidadãos, é tripla a perspetiva:
  - a) Facilidade de propositura;
  - b) Participação na votação;
  - c) Alternativas de voto.
- 4.1. Qualquer redução do número de proponentes resulta num menor esforço dos promotores e, concomitante, num potencialmente maior número de candidaturas.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Em contrapartida, cada candidatura vê proporcionalmente reduzida a sua base de apoio e menos cidadãos se empenham no processo de construção da candidatura.

4.2. Não são muito numerosos os estudos conhecidos sobre o eventual contributo dos GCE para as dinâmicas de participação na votação: o que abordou a questão com maior profundidade e para o qual os mais recentes estudos continuam a remeter é de 2003<sup>1</sup> e que, portanto, não teve oportunidade de aprofundar a realidade decorrente das candidaturas a órgãos municipais.

Das suas conclusões cumpre destacar, ao que aqui importa, o reconhecimento do contributo das candidaturas de GCE para a diminuição (embora ligeira) da abstenção.

Para conclusão idêntica apontam o mapa e gráficos que constituem o Anexo III e que procuram apresentar os dados referentes às votações em eleições gerais para órgãos municipais, organizados por forma a evidenciar a expressão matemática da participação de GCE – com oscilações mais fortes em 2005 e 2009, a abstenção tende a diminuir até 2% com a presença de GCE nas disputas eleitorais de 2013 e 2017.

4.3. Já quanto às opções manifestadas pelos eleitores, se merece adequado destaque (e carece de estudo) o resultado em municípios onde concorreram três candidaturas propostas por GCE (entre 55 e 60% dos votos), a votação total recolhida para as câmaras de 77 municípios a que concorreram um ou mais GCE cifrou-se em c. de 7% nos dois últimos atos eleitorais (*Ibidem*).

5. Os elementos materiais carreados não são suficientemente expressivos para que esta Comissão, por força deles, propenda em qualquer dos sentidos, a

---

<sup>1</sup> MARTINS, Manuel Augusto Meirinho, «PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E GRUPOS DE CIDADÃOS LELEITORES – Um Contributo para o Estudo da Democracia Portuguesa», Lisboa, ISCPU, 2003.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

saber o de considerar a solução proposta no PJJ em apreço favorável ou desfavorável para a democracia em geral e para a participação cidadã.

Porém, não pode deixar de trazer à colação duas outras conclusões do já mencionado estudo de Manuel Meirinho:

- a) *«em termos médios, 21% dos eleitos [em listas de GCE para as assembleias de freguesia] já foram filiados em partidos, enquanto que outros tantos mantêm uma dupla condição: são filiados e em simultâneo candidatam-se como “independentes”»<sup>2</sup>;*
- b) Não pode ignorar-se *«...uma crescente erosão das ligações formais entre cidadãos e os partidos políticos ao nível local a que certamente não é alheia a possibilidade de os indivíduos poderem disputar o acesso a cargos electivos por vias alternativas...»<sup>3</sup>*

6. Uma ordem de questões a ponderar, no seguimento desta última referência, é a que se prende com a integridade do processo eleitoral: a adoção de medidas que facilitem a propositura de candidaturas por GCE pode suscitar, com a sua proliferação, a emergência de questões, hoje latentes, que se prendem com as garantias de confiança dadas aos eleitores pelas candidaturas ou a gritante disparidade entre a proibição constitucional impedindo (e bem) os cidadãos de se inscreverem em mais de um partido político e a permissividade promíscua para os cidadãos que participem em GCE.

7. Tudo visto e em conclusão, a Comissão Nacional de Eleições é de parecer que:

- a) Não se descortinam razões, de facto ou de direito, que militem a favor ou contra a solução proposta;
- b) Se adotada a solução proposta, os seus efeitos ao nível dos órgãos mais próximos dos cidadãos (as freguesias) e mais propícios à sua

<sup>2</sup> *Ibidem*, pg. 149.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pg. 150.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

participação direta são relativamente diminutos, só ganhando eficácia se forem igualmente ajustados os limites mínimos e máximos;

- c) Sendo o sistema político nacional um sistema de partidos, é recomendável que as soluções a consagrar para concretizar as exceções admitidas na CRP sejam precedidas de adequada ponderação dos seus impactos a nível sistémico;
- d) A progressiva adoção de medidas facilitadoras da propositura de candidaturas por GCE deve ser acompanhada de outras que, concomitantemente, reforcem as garantias de transparência dadas aos eleitores por estas candidaturas.» -----

Com o parecer acima transcrito foram aprovados os anexos I a III que o integram e, por sua vez, ficam arquivados em anexo à presente ata. -----

Carla Luís apresentou a seguinte declaração de voto: -----

*«Não posso mais uma vez acompanhar o Parecer desta Comissão na matéria Grupos de Cidadãos Eleitores (GCE). Na verdade, novamente a posição desta Comissão surge adversa às candidaturas de GCE, e isto apesar de a sua existência estar, há muito, constitucionalmente prevista.*

*Ainda que de forma suave, o parecer cria quase um requisito adicional para as candidaturas de GCE: devem contribuir para a redução da abstenção – coisa a que manifestamente o PJJ não se propõe, nem seria desiderato a ser conseguido exclusivamente com uma só medida. A documentação compilada procede a uma recolha de números e dados, incluindo relativos à taxa de participação de eleitores. No entanto, não só não parece existir material para uma análise válida (o que próprio parecer assume, ao referir só existirem dados de 2003), como não considera os intrincados fatores de causalidade que podem explicar um dado complexo como a taxa de abstenção.*

*Não me parece também que esta Comissão tenha de apreciar se a solução ora proposta é “favorável ou desfavorável para a democracia em geral e para a participação cidadã” (ponto 5 do Parecer), pois isso cabe exclusivamente ao legislador. Esta Comissão devia, a meu ver, facultar ao legislador dados para que este possa apreciar e decidir sobre a*



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

*matéria. As simulações efetuadas quanto às assinaturas necessárias são por isso muito positivas e úteis e o parecer devia incidir sobre isto. Saliente-se, a este respeito, o impacto da medida proposta no P JL nos municípios com mais eleitores. Especialmente num contexto de pandemia e de dificuldades acrescidas de ação política, pode ser a única forma de tornar efetivas - e não excessivamente dificultadas, face aos meios existentes - as candidaturas por GCE.*

*Saliente-se que as candidaturas por GCE têm uma finalidade de alargar a participação dos cidadãos na causa pública, também através da apresentação de candidaturas. A escassez de meios dos GCE é frequentemente salientada por diversos órgãos, como o Provedor de Justiça (veja-se a Recomendação 4/B/2010) ou o Tribunal Constitucional (TC).*

*Quanto ao TC, veja-se, lapidarmente o Acórdão n.º 449/05, e sobre esta mesma matéria: "a flexibilização legal quanto a aspectos desta natureza tem por finalidade proporcionar condições de participação na vida política do grupo de cidadãos que não dispõe da capacidade organizatória dos partidos políticos. Em concreto, neste caso deve considerar-se a circunstância de não ser fácil a recolha de assinaturas e de tal recolha não ser feita em simultâneo." Este acórdão vem aliás citado na versão anotada da LEOAL, pág. 136, edição da INCM e da Comissão Nacional de Eleições.» -----*

## **2.05 - Comunicação de cidadão relativa ao registo da descarga do seu voto na última eleição da Assembleia da República**

A Comissão, na sequência da informação recebida do tribunal competente e da área eleitoral da SGMAL, consultada a documentação existente, que consta em anexo à presente ata, e considerando o que apurou junto dos seus membros e trabalhadores dos serviços de apoio que tiveram intervenção no apuramento geral dos resultados da eleição da Assembleia da República nos círculos da Europa e Fora da Europa, constatou o seguinte: -----

1.º Os cadernos eleitorais estiveram disponíveis para as mesas de recolha e contagem dos votos em formato eletrónico e foram neles feitas as descargas dos eleitores que votaram;



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

2.º Não foram presentes às assembleias de apuramento geral, para conferência e com a demais documentação remetida por cada mesa, extratos de cada um dos cadernos correspondentes;

3.º Face à tecnologia utilizada e não tendo havido reclamações, foram assumidos como válidos os números de eleitores inscritos e votantes apurados em cada mesa e transmitidos pela área eleitoral da SGMAI que, em caso de inconformidade, prevaleceram sobre os indicados pela mesa;

4.º Encerrados os trabalhos do apuramento geral, a documentação foi entregue à SGMAI para seguir os destinos previstos na lei eleitoral;

5.º Posteriormente e ainda no mesmo local, foram entregues suportes de armazenamento de dados, com indicação de conterem os cadernos eleitorais com descargas dos votantes, a um trabalhador dos serviços de apoio a esta Comissão que, tratando-se de dados pessoais, os arquivou da forma que entendeu mais segura, sem, contudo, terem seguido o circuito normal de registo e de informação de entrada nesta Comissão. -----

Assim, delibera-se, por unanimidade: -----

a) Sugerir ao Presidente da Assembleia de Apuramento Geral do círculo da Europa na eleição da Assembleia da República de 2019 que, compulsando os elementos que, nos termos da lei, lhe deveriam ter sido entregues no decurso do funcionamento da assembleia, dê satisfação ao solicitado pelo eleitor;

b) Remeter ao tribunal competente os suportes de armazenamento de dados que contêm as descargas dos votantes, nos termos do que dispõe o artigo 114.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República;

c) Dar conhecimento da presente deliberação aos intervenientes no processo. ---

### Campanhas eleitorais

#### **2.06 - Campanhas eleitorais no atual contexto de pandemia**



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Carla Luís apresentou uma síntese da pesquisa realizada sobre o tema, numa perspetiva mais ampla – eleições em tempo de pandemia – focando os seguintes aspetos: -----

- é um tema recorrente, adaptado porém ao contexto de cada país e com a dificuldade de as circunstâncias não serem estáveis no tempo;

- a abordagem deve começar por apurar se vai ser produzida legislação específica e avançar no sentido de se identificar as questões e perspetivas que merecem a tomada de medidas, em especial quanto à votação (quer ao nível do voto antecipado ou em mobilidade, quer relativamente ao dia da eleição, quanto aos espaços, aos materiais a utilizar, aos membros de mesa e aos eleitores, etc), bem como quanto às campanhas eleitorais, designadamente quanto às iniciativas presenciais; à cedência de espaços públicos para o efeito e à atuação dos órgãos de comunicação social;

- complementarmente, a comunicação através de campanhas de esclarecimento, sobretudo junto dos grupos mais vulneráveis. -----

Foi deliberado aprofundar a discussão com vista à eventual preparação de uma iniciativa com a participação das entidades oficiais com intervenção na matéria e dos partidos políticos. -----

João Almeida saiu após apreciação deste ponto da ordem de trabalhos, sendo substituído por Marco Fernandes até ao fim da reunião. -----

### Processos eleitorais

#### **2.07 - Doutrina e jurisprudência sobre propaganda eleitoral e igualdade entre candidaturas**

A Comissão deu continuidade à discussão do assunto em epígrafe e deliberou, por unanimidade, adiar a conclusão para reunião plenária em que esteja presente a totalidade dos membros. -----



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Nada mais havendo a tratar foi dada esta reunião por encerrada pelas 12 horas e 45 minutos. -----

Para constar se lavrou a presente ata, que foi aprovada em minuta e vai ser assinada pelo Senhor Presidente, por João Almeida, Secretário da Comissão, e por mim, Marco Fernandes. -----

**O Presidente da Comissão**

**José Vítor Soreto de Barros**

**O Secretário da Comissão**

**João Almeida**

**Em substituição do Secretário**

**Marco Fernandes**