

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
SECRETARIADO TÉCNICO DOS ASSUNTOS POLÍTICOS

RELATÓRIO
DA
ELEIÇÃO PARA
A
ASSEMBLEIA CONSTITUINTE
1975

VOLUME III
RELATÓRIO E ACTAS
DA COMISSÃO NACIONAL DAS ELEIÇÕES

RELATÓRIO

1. CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO NACIONAL DAS ELEIÇÕES

A Comissão Nacional das Eleições, nomeada ao abrigo do disposto no artº. 13º. do Decreto-Lei nº. 621-C/74, iniciou as suas funções no dia 27 de Fevereiro.

A sua composição inicial era a indicada no artº. 14º do mesmo Decreto-Lei, dela deixando de fazer parte, por força do disposto na artº. 1º. do Decreto-Lei nº. 137-D/75, de 17 de Março, os representantes dos partidos políticos.

Efectivamente, este último diploma legal, como aliás consta do seu relatório, verificou a impossibilidade de a Comissão cumprir regularmente as funções que lhe estavam cometidas mantendo-se a composição inicial. A experiência demonstrou que certos partidos políticos retardavam sistematicamente o andamento dos trabalhos e que, assim, a Comissão não podia cumprir, pelo menos com a prontidão que se impunha, os seus deveres, decorrendo as sessões improficuamente, dadas as discussões estéreis, de puro carácter partidário, levantadas pelos representantes de alguns partidos.

O princípio da representação dos partidos na Comissão compreende-se e aceita-se, mas o legislador não previu o comportamento destes que poderia vir a ser, não de colaboração, mas sim de perturbação.

Apesar da situação verificada, a Comissão conseguiu, embora perdendo tempo e dispendendo esforço inútil, atingir, na primeira fase da sua actividade, os objectivos essenciais.

A partir da publicação do Decreto-Lei nº. 137-D/75 o funcionamento da Comissão tomou aspecto totalmente diferente e foi, então, possível dar cumprimento aos encargos que lhe estavam cometidos. Efectivamente, durante a fase da vida da Comissão com a presença dos partidos, não foi possível cumprir o disposto na alínea b) do artº. 16º, do Decreto-Lei nº 621-C/74, pois que, devendo as decisões ser colegiais, era praticamente impossível adoptar normas respeitantes ao esclarecimento objectivo dos cidadãos, que dariam sempre, embora pudessem vir a ser aprovadas pela maioria, lugar a inúmeras discussões.

Verificou-se que a Comissão só teve oportunidade de trabalhar eficazmente na segunda fase, ou seja, quando dela foram excluídos os representantes dos partidos políticos. Não se quer com isto dizer que o princípio da representação destes não possa ser aconselhável, repete-se, mas entende-se que essa representação junto da Comissão deve fazer-se por forma diferente. E nem os poderes dados ao presidente da Comissão pelo Decreto-Lei nº. 127/75, de 13 de Março, conferidos já durante o funcionamento desta, se mostraram suficientes para resolver o problema, dado que se entendeu, verificado o clima existente, que o uso de tais poderes podia ser encarado pelos visados como um meio de prejudicar ou eliminar a sua presença e, conseqüentemente, de coarctar o seu direito de participação e de fiscalização dos trabalhos.

Ponderados todos os aspectos, admitimos que os partidos políticos poderão ter os seus representantes junto de uma comissão incumbida da disciplina do acto eleitoral, carecendo todavia essa representação de ser regulamentada à luz

da experiência da C.N.E.

O princípio consignado no Decreto-Lei nº. 137-D/75 que se adoptou quando se distribuíram os tempos de antena, sessão em que os partidos estiveram representados, fiscalizando o acto, constitui uma fórmula prática de assegurar a consulta e a participação nos trabalhos. Por outro lado, a Comissão estudou e deu seguimento, tomando as medidas legais pertinentes, a todas as queixas apresentadas pelos partidos políticos quanto a situações de desigualdade e aos factos ilícitos relativos à campanha eleitoral.

Apesar de todas as dificuldades e das condições em que inicialmente funcionou, a Comissão deu cumprimento às suas tarefas fundamentais e do seu funcionamento resultou uma experiência muito válida que pode e deve ser tomada em consideração para o futuro, especialmente quanto ao eventual aperfeiçoamento da legislação eleitoral.

Note-se que a nomeação da C.N.E. deveria ter sido feita com maior antecedência relativamente ao momento do começo do funcionamento, de maneira a dar aos membros da Comissão mais tempo para ponderarem os problemas que deveriam enfrentar. Também deveria ter sido prevista a instalação da Comissão e a criação de um secretariado como órgão auxiliar.

Os serviços de apoio que vieram a criar-se foram dotados com um pequeno número de funcionários que se esforçaram por satisfazer todas as tarefas de que foram encarregados.

2. ESCLARECIMENTO OBJECTIVO DOS CIDADÃOS ACERCA DO ACTO ELEITORAL

A Comissão, no cumprimento dos deveres que lhe competiam segundo o disposto no artº. 16º. do Decreto-Lei nº.621-C/74, ocupou-se a promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos, acerca do acto eleitoral, através dos meios de comunicação social.

Durante o período em que os representantes dos partidos políticos fizeram parte da Comissão, esta interveio junto da opinião pública emitindo comunicados mas não foi praticamente possível conseguir a preparação de textos destinados ao esclarecimento objectivo dos cidadãos, dadas as dificuldades de alcançar posições convergentes nesta matéria.

A partir da reunião de 19 de Março, em que pela primeira vez a Comissão funcionou sem os representantes dos partidos, foi possível planear uma acção de esclarecimento do eleitorado. Assim decidiu-se que o Presidente da C.N.E. deveria fazer uma comunicação à rádio e à televisão, logo que estivesse marcada a data das eleições, promovendo-se a redacção de outras declarações, organizou-se um consultório eleitoral e nos próprios comunicados finais das reuniões incluía-se em regra matérias de esclarecimento e de defesa da legalidade do acto eleitoral.

O Grupo Coordenador de Divulgação do Ministério da Comunicação Social prestou colaboração à C.N.E., preparando textos de divulgação da Lei eleitoral, nomeadamente na parte

do ilícito eleitoral, os quais foram submetidos à apreciação desta, antes de serem enviados à imprensa e outros meios de comunicação social.

A RTP e a EN mantiveram, durante todo o período de campanha eleitoral, um consultório destinado a responder a perguntas formuladas pelo público acerca da Lei Eleitoral e do acto eleitoral. Crê-se que esta iniciativa teve o maior interesse, pois permitiu que grande número de eleitores se mantivesse informado sobre o acto eleitoral.

No desempenho da competência de promover o esclarecimento objecto do eleitorado, veio a C.N.E. a elaborar dois textos sobre a função da Assembleia Constituinte e o sentido do acto eleitoral, bem como um texto sobre o voto em branco.

Quer no início da campanha eleitoral, quer no seu encerramento, dirigiu-se a C.N.E. ao eleitorado, através dos órgãos de comunicação social. Na abertura da campanha, o Presidente da C.N.E. fez uma comunicação que visava apelar para o civismo não só do eleitorado como dos partidos políticos e seus militantes, ao mesmo tempo que procurava esclarecer o eleitorado sobre o sentido do acto eleitoral no contexto da Revolução de 25 de Abril.

No encerramento da campanha, foi largamente difundido um texto em que se procurava sintetizar em termos simples e precisos aquilo que o eleitor precisaria de fazer para votar, não só antes do dia das eleições, como no próprio dia.

3. DIREITO DE ANTENA

Os preceitos sobre esta matéria incluídos na Lei Eleitoral (artos. 64 e 65 do Decreto-Lei nº. 621-C/74) revelaram-se na prática profundamente desligados da realidade.

Quanto à execução dos preceitos consignados, emergiram diversos problemas:

O direito de acesso genérico a todas as estações de rádio e televisão, públicas ou privadas, conduziu à participação na campanha eleitoral de 1 estação de televisão, 3 estações de rádio com cobertura nacional, 5 emissoras regionais da EN e 9 estações regionais privadas, com possibilidades técnicas, horários, regimes de exploração e coberturas bastante diferenciados, mas que tiveram que ser tratados como estações equivalentes.

O critério de distribuição de tempos de antena proporcional ao número de candidatos apresentados por cada partido ou frente, face à realidade de 12 partidos concorrentes às eleições, dos quais apenas 5 na totalidade dos círculos, conduziu à necessidade de fraccionar os períodos em unidades de tempo de 10 minutos, de organizar um complexo sistema de séries de emissão e de realizar um sorteio total dos tempos a atribuir.

A minúcia a que se abalançou o legislador, ao pretender também regulamentar, conduziu a impossibilidades práticas: estações privadas, obrigadas por lei a tempos de emissão entre as 20 e as 24 horas, mas que fechavam antes desse horário.

O irrealismo de remeter a distribuição dos tempos de antena para as primeiras 48 horas da campanha eleitoral, teria levado, a ser seguido, a desigualdades e conseqüentes críticas partidárias, pois implicava atribuir períodos de emissão que já não poderiam ser utilizados, face à realidade prática que exige uma antecedência mínima para gravação e montagem dos programas (2 dias no caso da RTP).

Quanto aos resultados atingidos com o articulado vigente, julga-se que os sãos objectivos, evidentes no espírito da lei, foram largamente defraudados na aplicação prática; através da distorção do conceito de propaganda eleitoral e da multiplicidade saturante das emissões, que conduziram a uma indesejável intoxicação da população.

A propaganda eleitoral praticada foi muito pouco de promoção e esclarecimento e muito mais de combate partidário agressivo e de manipulação de opinião, face a um eleitorado com formação política atrofiada por 48 anos de ditadura obscurantista.

Parece portanto indicado passar-se da pureza abstracta dos princípios, que satisfaz as élites cultas, para as cautelas realistas face ao país que somos, tendo acima de tudo bem presente o elevado grau de penetração e impacto que é característico da televisão e rádio.

Assinala-se também que o preceito de tornar gratuita a utilização de emissões para propaganda eleitoral (artº 72º.), nas condições em que ocorreram, conduziu a um custo necessariamente muito elevado, suportado pela comunidade nacional e com uma eficácia útil duvidosa.

- 10 -

Por último é de salientar uma omissão nos preceitos vigentes: a previsão de serviços externos - filmes, reportagens, etc. - que não tem em conta a salvaguarda do princípio da igualdade de candidaturas também no domínio das capacidades económicas. A C.N.E. supriu a deficiência para estas eleições, impondo a gravação prévia em estúdio e a proibição de recurso a filmes e slides fornecidos pelos partidos.

A C.N.E. considera que foram os factores de multiplicidade exagerada das emissões e seu conteúdo exclusiva e livremente partidário que conduziram ao afastamento, na prática, das correctas intenções legislativas.

Assim, apresentam-se como sugestões dominantes as seguintes:

1º. As emissões de propaganda eleitoral deverão ter lugar apenas nas estações com cobertura nacional e nas estações públicas que asseguram a cobertura em cada um dos arquipélagos das Ilhas Adjacentes.

2º. O tempo reservado a tais emissões deverá ser consideravelmente reduzido e objectivada a sua aplicação.

3º. As estações não consideradas na delimitação fixada, poderão contribuir para a campanha eleitoral, se manifestarem esse desejo, através da retransmissão de gravações dos debates cedidas pela Emissora Nacional.

Finalmente, deparou-se à Comissão uma situação, relativamente à qual não tinha meios de resolver: a lei não previu sanções para os desvios na actuação dos partidos no uso de direito de antena. Com efeito alguns partidos políticos tomaram posições inteiramente contrárias ao processo

eleitoral, pretendendo antes alcançar outros fins, nomeadamente o ataque pessoal que não deixou de ser injurioso ou difamatório e, por vezes, o incitamento à violência.

É certo que qualquer dos factos mencionados pode ser perseguido nos termos da lei penal, o que entretanto não impede a consumação dos efeitos perniciosos desse comportamento. Cabe perguntar se o Estado deverá dispendir elevadas quantias com a propaganda eleitoral quando, na verdade, o tempo do direito de antena é usado, não para levar a efeito o que a própria lei define como propaganda eleitoral, mas sim para fins que são a negação dela. Se a resposta não pode deixar de ser negativa, deveria então conferir-se à C.N.E. o poder de penalizar os partidos políticos pela sua actuação incorrecta e a sanção, à parte a penal, que pertence ao órgão competente não pode deixar de ser a proibição, total ou parcial, do uso do direito para o infractor.

4. DEFESA DA IGUALDADE DAS CANDIDATURAS E FISCALIZAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL

A C.N.E. tomou várias deliberações tendentes a assegurar a igualdade de acção e propaganda das várias candidaturas, quer por iniciativa própria, ou sempre que foi confrontada com o problema através de reclamações apresentadas por diferentes partidos.

Reconhece-se todavia que a lei não pôs ao alcance da Comissão meios efectivos de assegurar essa igualdade e de exercer uma fiscalização eficiente.

Na verdade, revelou-se impossível seguir todos os programas de rádio e de televisão e todas as publicações periódicas que incluíam propaganda eleitoral, para análise final de todo o decurso da campanha eleitoral.

É certo que, quanto ao aspecto das publicações escritas, os partidos políticos podiam, e fizeram-no algumas vezes, apresentar as suas reclamações, algumas das quais tiveram seguimento, por fundadas, mas isso não basta e até porque, havendo depósito legal dessas publicações e uma consequente fiscalização, é possível, e só por isso, evitar certas transgressões à lei, que se verificaram, embora em número reduzido.

Naturalmente que a fiscalização impõe um alargamento do secretariado e certa preparação por parte dos seus elementos.

Por outro lado, o arquivo de todas as publicações referidas como dos registos dos programas de rádio e de te-

levisão, tem ainda um interesse histórico que muito facilitaria estudos futuros.

5. DISCIPLINA DO ACTO ELEITORAL

A Comissão esteve sempre atenta, durante a campanha eleitoral, aos factos que poderiam constituir infracções à lei, pois lhe pareceu essencial que os mesmos fossem reprimidos, dado que se pretendia garantir, na medida do possível, a lisura do processo. Várias comunicações foram feitas ao órgão competente do Ministério Público, tanto com base nas denúncias de partidos políticos e de simples cidadãos, como em participações dos delegados da Comissão nos diversos distritos.

Deve, porém, notar-se que o número das infracções de que a Comissão teve conhecimento foi bastante restrito - o que impõe a conclusão de que a campanha eleitoral decorreu satisfatoriamente do ponto de vista disciplinar.

De qualquer forma, afigura-se que o ilícito eleitoral deverá ter tido um tratamento diferente na lei, na medida em que parece ser mais importante que o aspecto puramente repressivo evitar que se verifiquem durante a campanha eleitoral infracções continuadas, susceptíveis de afectar a regularidade do processo eleitoral.

Impõe-se, portanto, que se prevejam para o futuro medidas de carácter administrativo, ordenadas por um órgão independente do Governo, que poderá ser nesse caso a quele que tiver a seu cargo a disciplina do acto eleitoral.

6. DELEGADOS DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES
NOS CÍRCULOS ELEITORAIS

Entre os poderes que a Lei Eleitoral conferia à C.N.E. para a realização das suas atribuições, inclui-se a designação de delegados seus nas sedes dos círculos eleitorais.

Por não contemplar expressamente a lei as funções, o número e a forma de nomeação dos seus delegados nas sedes dos círculos eleitorais, deliberou-se aprovar um documento no qual estavam contidas quer as competências quer as normas a seguir e preceitos a observar pelos seus delegados e nomear para cada círculo eleitoral dois delegados, sendo um juiz de direito e o outro oficial das Forças Armadas, por se considerar que tais pessoas, pela sua independência e espírito de isenção, garantiriam o exacto cumprimento da lei.

Foi decidido convocar os seus delegados para uma reunião conjunta a fim de lhes serem transmitidas instruções sobre a sua actuação, reunião que teve lugar no Palácio de S. Bento em 26 de Março de 1975, com a assistência de membros do Secretariado dos Assuntos Políticos do Ministério da Administração Interna.

A abrir esta reunião o Presidente da C.N.E. dirigiu aos delegados algumas palavras sobre os objectivos que pretendiam alcançar-se e o modo como deveriam orientar a sua acção.

7. FISCALIZAÇÃO DAS FINANÇAS ELEITORAIS

1. Nos termos do nº 2 do artº 81º do Dec.-Lei nº 621-C/74 de 15 de Novembro, compete à C.N.E. apreciar a regularidade das receitas e despesas efectuadas pelos partidos políticos com a apresentação das candidaturas e com a campanha eleitoral, tendo em vista:
 - a) Quanto às receitas, a sua origem, apenas vedada às contribuições de valor pecuniário provenientes de pessoas singulares ou colectivas não nacionais ou de empresas nacionais;
 - b) Quanto às despesas:
 - (1) o seu limite, de importância global correspondente a 88 500\$00 por cada candidato da respectiva lista (incluindo 2 500\$00 de despesas de correios);
 - (2) o seu destino, condicionado às despesas feitas com a prestação de serviços ou aquisições de bens decorrentes da apresentação das candidaturas e com a campanha eleitoral.
2. Para melhor cumprimento dos preceitos acima referidos, a C.N.E. difundiu instruções para a prestação de contas da campanha eleitoral, as quais visaram, também, a criação de uma uniformização de dados que constituíssem elementos padrões estatísticos de mais acessível análise.
3. Todos os partidos políticos apresentaram as suas contas, embora em alguns casos fora do prazo ou com deficiências. A C.N.E. remeteu ao Procurador da República junto da

Relação de Lisboa participação das infracções cometidas, neste campo, à Lei Eleitoral.

4. A C.N.E. ao proceder à análise das contas apresentadas pelos partidos políticos, verificou que, na grande maioria dos casos, a documentação justificativa das receitas e despesas e a própria organização das contas enfermavam de deficiências formais que tornaram morosa e difícil a sua rigorosa apreciação.

Tem a C.N.E. consciência das dificuldades da maioria dos partidos políticos, dada a falta de experiência nesse campo e a insuficiência de estruturas administrativas capazes de responder a este tipo de solicitações. Apesar destas limitações verificou a C.N.E. com agrado o esforço que os partidos políticos desenvolveram no sentido de apresentar as suas contas, segundo as normas estabelecidas.

Correspondendo a esta manifestação de boa vontade a C.N.E., sem prejuízo do respeito pelos grandes princípios da Lei, decidiu superar as insuficiências verificadas através dos seus próprios serviços.

5. Não obstante as deficiências formais notadas em muitos documentos, a C.N.E. concluiu que na cobrança das receitas e na realização das despesas foram observados os preceitos definidos na Lei Eleitoral.
6. No intuito de evitar que, futuramente, se repitam alguns procedimentos que se consideram profundamente desajustados da realidade do país, a C.N.E. resolveu evidenciar, desde já e publicamente, os seguintes:

- 18 -

a) Limite das despesas:

Nos termos da Lei as despesas com a apresenta-
ção de candidaturas e com a campanha eleito-
ral poderiam atingir, tendo em atenção o núme-
ro de candidatos, os montantes de 193.120.000\$00
mais 6.035.000\$00 para correios.

Estas verbas constituem, só por si, quando a
situação económica do País reclama a adopta-
ção de severas medidas de austeridade, um ver-
dadeiro contra-senso.

Relacionando-as com as despesas efectivamente
realizadas, no total de 30.881.764\$40, consta-
ta-se que apenas foram atingidos cerca de 15%
do valor autorizado.

Por outro lado, se havia a preocupação de as-
segurar igualdade de condições entre as dife-
rentes listas de candidatos, esse objectivo
não foi plenamente atingido porque não se te-
ve em conta um justo equilíbrio entre a capa-
cidade económica dos vários partidos.

b) Das receitas e despesas:

A ausência de uma disposição legal que limi-
tasse o montante das despesas às receitas co-
bradas permitiu a criação de deficits. Desta
situação resulta a impossibilidade de a C.N.E.
poder apreciar a proveniência das receitas que
irão cobrir esses deficits, remetendo-se, por-
tanto, para a responsabilidade dos partidos po-
líticos e seus militantes a rigorosa observân-

cia da disciplina prevista na Lei Eleitoral, tal como já aconteceu, em termos de credibilidade, quanto à consideração das receitas e despesas declaradas.

Em qualquer caso a C.N.E. entende dever chamar a atenção para as discrepâncias e assimetrias verificadas na proveniência das receitas e nos vários sectores de realização de despesas entre os diferentes partidos.

- c) Faz-se ainda notar que o total das despesas constante do mapa que as publica em anexo está muito aquém do custo total da campanha eleitoral, dado que existem outras despesas, nomeadamente o custo dos tempos de antena cedidos aos partidos, na Rádio e Televisão, cuja apreciação sai fora do âmbito da competência da C.N.E.

A C.N.E. NÃO PODE DEIXAR, POR CONSEQUENTE, DE APELAR PARA O GOVERNO, PARTIDOS E POVO PARA A NECESSIDADE DE UMA SÉRIA REFLEXÃO SOBRE O CUSTO DA ÚLTIMA CAMPANHA ELEITORAL.

8. CONCLUSÃO

A C.N.E. considera que cumpriu o mandato que lhe foi atribuído e da experiência do seu próprio trabalho supõe que se poderá concluir que, no quadro de um processo eleitoral correspondente às condições históricas das eleições que tiveram lugar em 25 de Abril de 1975 é adequada a intervenção de um órgão independente com as características que a lei lhe atribui, desde que sejam supridas as lacunas e deficiências verificadas e que esse órgão seja apetrechado com os meios e os poderes de acção indispensáveis ao pleno exercício da competência e realização das finalidades fixadas pela lei.