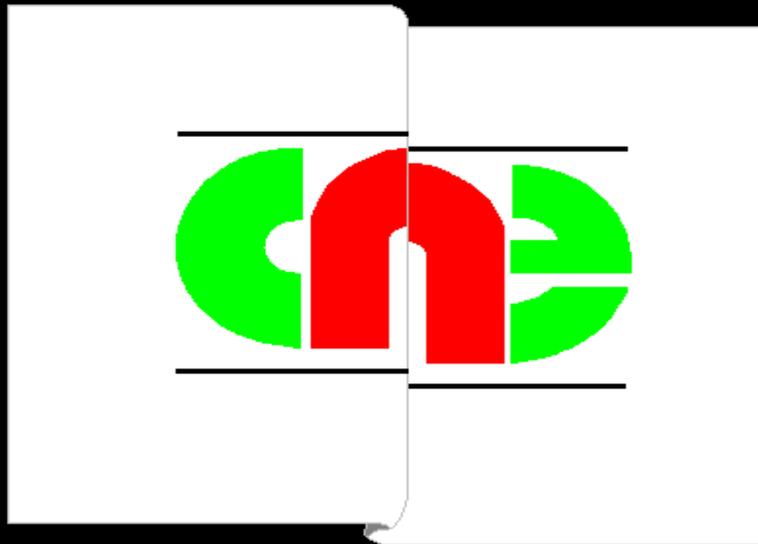


**COMISSÃO
NACIONAL
DE ELEIÇÕES**



**Mandato
1992-1996**



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

MANDATO 1992-1996

Ficha técnica

Título:

*Comissão Nacional de Eleições
Mandato 1992-1996*

Edição:

Comissão Nacional de Eleições
Av. D. Carlos I, 128 - 7º
1200 Lisboa
Telef 013923800-3953544 Fax 013953543
E-mail cne@cne.pt URL <http://www.cne.pt>

Coordenação e texto:

Fátima Abrantes Mendes

Compilação de dados:

Fátima Abrantes Mendes
Isabel Graça Pereira
José Manuel Pinto

Grafismo e maquetagem:

Ruben Valle Santos

Capa:

Dacir

Ano:

1997

ISBN:

972-96544-9-2

Depósito legal:

xxxxxxxxxx

INTRODUÇÃO

1.1. - Justificação da obra

O interesse suscitado pela publicação, em livro, do relatório de actividades da Comissão Nacional de Eleições referente aos quatro anos de mandato que mediaram entre 1988 e 1991, levaram a actual Comissão a tomar idêntica iniciativa.

Decidiu-se, assim, manter as mesmas opções de fundo, reservando a I Parte para apresentar em traços gerais a acção desenvolvida pela CNE no exercício das suas competências e a II Parte para circunstanciar algumas das principais deliberações e pareceres.

A presente edição visa acompanhar os trabalhos deste órgão no período correspondente à VI Legislatura, não em termos exactos, já que a data de posse dos membros da Comissão - 7 de Fevereiro de 1992 - excedeu largamente o legalmente estabelecido no artigo 3º nº 1 da Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, que diz:

“Os membros da Comissão Nacional de Eleições são designados até ao trigésimo dia após o início de cada legislatura e tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos trinta dias posteriores ao termo do prazo de designação”.

Registe-se, a título de curiosidade, que a VI Legislatura começou em 4 de Novembro de 1991 e terminou no dia 26 de Outubro de 1995.

1.2. - Enquadramento legal da Comissão Nacional de Eleições e sua composição

Enquadrada pela Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, a Comissão é um órgão da administração eleitoral a quem compete velar pela regularidade e isenção dos actos e processos eleitorais.

Esse carácter independente advém sobretudo da sua composição, já que tem na Presidência um Magistrado indicado pelo Supremo Tribunal de Justiça, coadjuvado por cinco cidadãos eleitos pela Assembleia da República, de reconhecida idoneidade profissional e moral, e três elementos que constituem o elo de ligação aos departamentos governamentais que mais directamente têm a ver com o processo eleitoral e que são o Ministério da Administração Interna, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério que tutela a Comunicação Social.

Os membros da Comissão iniciaram as suas funções, para o período a que reporta a presente publicação, em 7 de Fevereiro de 1992.

A composição inicial da Comissão Nacional de Eleições sofreu algumas alterações ao longo do mandato, nomeadamente a nível da Presidência, circunstancialismo que não a impediu de levar a efeito, com coerência, as múltiplas tarefas que lhe estavam adstritas.

Conforme resulta do quadro incluído na Parte II, seis dos seus membros cumpriram integralmente o respectivo mandato.

Por força da lei e do seu Regimento (ver pág ...) a Comissão Nacional de Eleições funcionou primordialmente em sessões plenárias, tendo reunido 188 vezes durante o mandato, e em Grupos de Trabalho que se dedicaram a aspectos específicos do quadro de competências da Comissão, preparando a elaboração de pareceres, projectos de deliberação e outros textos, a fim de serem apreciados pelo plenário. Com esse fim realizaram-se perto de 200 sessões de trabalho.

Esta “ante-câmara” do plenário contribuiu decisivamente para um espírito de maior abertura e consenso como o que se viveu nas sessões plenárias, bem demonstrativo no número de deliberações tomadas por unanimidade.

Ao eficaz exercício das suas competências também não são alheios a pronta disponibilidade e colaboração do serviço de apoio à Comissão Nacional de Eleições, a quem muito se deve na indispensável articulação com os órgãos de soberania, entidades várias, forças políticas e com os cidadãos, em geral.

Uma palavra, por fim, à frutuosa cooperação com diferentes entidades e instituições, de que se destacam os órgãos da administração eleitoral (Stape, Corepe, Autarquias Locais e Ministros da República), essenciais na potenciação das acções de esclarecimento lançadas pela Comissão Nacional

de Eleições, bem como outras entidades que muito contribuíram quer para a eficácia das medidas tomadas pela Comissão Nacional de Eleições (ANMP e ANAFRE, entre outras), quer para o aprofundamento das temáticas ligadas às eleições (cite-se o apoio da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Moderna).

1.3 - A actividade da Comissão Nacional de Eleições que se visa publicitar

A Comissão Nacional de Eleições acompanhou o desenrolar de seis actos eleitorais, dois respeitantes a eleições regionais e quatro a eleições de âmbito nacional.

Nunca é de mais realçar a forma cívica e participativa como decorreram os preparativos desses diversos actos eleitorais, com pequenos incidentes de percurso, advenientes as mais das vezes da desadequação da actual legislação eleitoral.

São igualmente de salientar a democraticidade e a fidedignidade dos processos eleitorais, bem patentes no reduzido número de queixas face a um tão alargado universo de eleitores e de listas concorrentes.

Sempre a actuação da Comissão Nacional de Eleições se pautou pela isenção e objectividade das deliberações tomadas, procurando previamente levar a efeito acções específicas de esclarecimento, factor que muito contribuiu para a boa resolução das questões.

São precisamente as decisões tomadas pela Comissão Nacional de Eleições no período abarcado pelo mandato que se desenrolou de 1992 a 1996, as quais estão intrinsecamente ligadas às eleições que se foram realizando, que agora se pretende publicitar, vendo-se neste acto uma forma eficaz de evitar futuros conflitos.

Segue-se, assim, nesta primeira parte, uma descrição sucinta dos vários actos eleitorais, complementada na segunda parte pelos pareceres, recomendações ou deliberações mais marcantes relativamente a cada um deles.

Esta descrição seguirá de perto o calendário eleitoral do período em apreço como abaixo se indica:

- . Eleição para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores - 11 Outubro 1992
- . Eleição para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira - 11 Outubro 1992
- . Eleição para os órgãos das Autarquias Locais - 12 Dezembro 1993
- . Eleição para o Parlamento Europeu - 12 Junho 1994
- . Eleição para a Assembleia da República - 1 Outubro 1995
- . Eleição para o Presidente da República - 14 Janeiro 1996

1.4 - Balanço Crítico

Factores externos e internos coadjuvaram à consecução, na sua quase plenitude, dos objectivos traçados pela Comissão Nacional de Eleições para os anos em causa.

Assim, a estabilidade da legislatura e o cumprimento sem percalço dos calendários eleitorais por um lado, um excelente clima de trabalho e o entrosamento dos membros e do serviço de apoio, por outro lado, contribuíram sem dúvida nenhuma para o alcançar dos fins que o legislador pretendeu com a criação da Comissão Nacional de Eleições.

Lamentamos, porém, que não tenham existido condições para estabelecer um diálogo institucional profícuo com a Assembleia da República, facto que veio a originar algumas crispações ao normal desenrolar de alguns processos eleitorais.

Do ângulo particular da Comissão também não se conseguiu, durante a VI Legislatura, a revisão, que a todos os títulos se impunha, da lei da Comissão, que está actualmente ultrapassada face aos novos mecanismos eleitorais. Não obstante se ter apresentado Projecto nesse sentido e de o mesmo ter sido bem acolhido junto dos Grupos Parlamentares de então, a verdade é que a Comissão continua a reger-se pela Lei 71/78, na sua versão original.

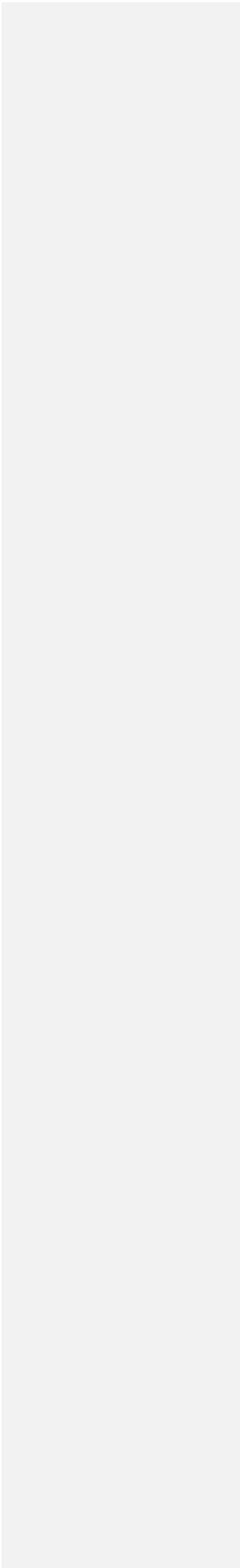
Do ponto de vista do direito eleitoral e da legislação nesse âmbito congregada, crescem de acto eleitoral para acto eleitoral as dificuldades para assegurar, de uma forma cabal, a desejável igualdade de tratamento dos cidadãos e das forças políticas concorrentes.

Pesem embora algumas alterações legislativas recentemente introduzidas, é um facto que hoje, na sua quase totalidade, as leis eleitorais mais não são do que instrumentos desfasados, omissos ou sujeitos

a infundáveis alterações ao longo dos anos, o que tem causado situações incontornáveis com reflexos negativos junto da opinião pública, com incidência num maior alheamento dos actos eleitorais.

Os factos ora apontados não têm, contudo, obstado de forma insanável à actuação da Comissão Nacional de Eleições que, pelo contrário, multiplicou os seus esforços para contento de todos os intervenientes no processo eleitoral.

Na convicção profunda de que o actual quadro irá ser modificado, a Comissão Nacional de Eleições nunca abandonará o espírito de missão pública e de bem servir o País, a democracia e acima de tudo os cidadãos.



CAPÍTULO I

ACTOS ELEITORAIS

ELEIÇÃO PARA DEPUTADOS ÀS ASSEMBLEIAS REGIONAIS DOS AÇORES E DA MADEIRA

11 OUTUBRO 1992

Deslocação da CNE às Regiões Autónomas e sorteio dos tempos de antena. Regime jurídico das eleições. Edição anotada da legislação atinente. Publicação dos resultados. Discrepâncias nas leis eleitorais. Perda de mandato. Dispensa de funções dos candidatos. Apreciação das contas eleitorais.

Os processos eleitorais relativos a estes dois actos eleitorais tiveram como ponto de destaque a iniciativa de pela primeira vez, desde a sua existência, a Comissão Nacional de Eleições se ter deslocado às Regiões Autónomas.

Tal iniciativa permitiu não só a distribuição “in loco” dos tempos de antena como também serviu para reforçar a permanente ligação que deve existir entre os diversos órgãos institucionais.

Os dois actos eleitorais tiveram lugar no dia 11 de Outubro, em simultâneo como vem sendo tradição, regendo-se juridicamente por diplomas diferentes - DL nº 267/80, de 8 de Agosto - AÇORES - e DL nº 318-E/76, de 30 de Abril - MADEIRA, diplomas, que juntamente com legislação complementar atinente, foram editados numa versão anotada e comentada pela Comissão Nacional de Eleições.

À semelhança da Região Autónoma dos Açores que já dispunha de um mais actualizado Estatuto Político-Administrativo, a Madeira viu publicado em 5 de Junho de 1991 o seu novo Estatuto Político-Administrativo - Lei nº 13/91.

Os resultados eleitorais foram publicados no Diário da República I Série nº 247, de 26 de Outubro de 1992, verificando-se que o aumento da abstenção nada teve de significativo (36,1% para 37,85 - AÇORES e de 32,35% para 33,47% - MADEIRA).

As eleições regionais de 1992 foram também os primeiros actos eleitorais realizados após o surgimento do primeiro canal da televisão privada - SIC, colocando-se a partir daí a questão da proibição da divulgação de sondagens e inquéritos de opinião antes do encerramento das urnas e a competência da Comissão na aplicação da coima respectiva.

As questões levantadas a propósito desta eleição foram várias, destacando-se a relativa ao regime aplicável aos actos eleitorais para as Assembleias Legislativas Regionais, concretamente no que respeita às diversas discrepâncias existentes entre as duas leis, tendo a Comissão elaborado um parecer que dirigiu à Assembleia da República, para sensibilização desta, visto tratar-se do órgão legislativo por excelência.(ver pág...)

Outra das questões suscitadas foi a relativa à eventual inconstitucionalidade dos arts 11º nº3 e 12º nº2 do Estatuto Político-Administrativo dos Açores, visto que estes reproduziam literalmente o preceituado nos arts 12º nos 3 e 4 e 13º nº 2 do DL nº 267/80, de 8 de Agosto, que haviam sido declarados inconstitucionais pela Resolução nº 68/82, do Conselho da Revolução.

Pronunciou-se ainda a Comissão, em parecer, sobre a perda de mandato dos deputados à Assembleia Regional dos Açores que se candidatassem por partido diverso daquele que os tivesse apresentado a sufrágio, tendo então concluído que a disposição legal em causa suscitava as maiores dúvidas sobre a sua constitucionalidade, não se aplicando em qualquer caso a deputados com o estatuto de independentes.

A questão do direito à dispensa de funções dos candidatos à Assembleia Legislativa Regional da

Madeira foi novamente abordada - e assim terá que o ser em futuros actos eleitorais se a respectiva lei eleitoral não for revista -, tendo a Comissão elaborado um parecer onde se conclui pelo recurso à analogia e, conseqüentemente, que *“De entre todas as normas das leis eleitorais que prevêm o direito à dispensa de funções, entende-se ser aplicável analogicamente, por se tratar da situação paralela mais próxima, o artº 8º da DL nº 267/80, de 8 de Agosto.”*

As queixas apresentadas abrangeram a propaganda política, a neutralidade e a imparcialidade das entidades públicas e o tratamento jornalístico das candidaturas. No que respeita ao capítulo da propaganda, para além das habituais queixas sobre a utilização dos meios de publicidade comercial, mereceu particular destaque uma queixa da UDP sobre o regulamento de propaganda da Câmara Municipal do Funchal, tendo a Comissão deliberado que a Assembleia Municipal do Funchal deveria proceder às necessárias alterações do citado regulamento, harmonizando-o com os preceitos constitucionais, legislação ordinária e jurisprudência atinente ao assunto.

No uso das suas competências, a Comissão Nacional de Eleições apreciou ainda a regularidade das contas apresentadas pelos partidos políticos.

ELEIÇÃO PARA OS ÓRGÃOS DAS AUTARQUIAS LOCAIS

12 DEZEMBRO 1993

Eleição de 305 câmaras e assembleias municipais e 4000 freguesias. 221 plenários de cidadãos eleitores. Acção didáctica e fiscalizadora da CNE. Protocolos com a ANMP e ANAFRE. Acções de formação. Apresentação de candidaturas. Campanha eleitoral. Dia da eleição. Finanças eleitorais. Publicação do mapa nacional com os resultados eleitorais.

Neste acto eleitoral elegeram-se 305 câmaras municipais e 305 assembleias municipais e 4.000 assembleias de freguesia, visto que em 221 a assembleia foi substituída pelo plenário de cidadãos eleitores, por se tratar de freguesias com 200 ou menos eleitores.

O elevado número de cargos a eleger e o conseqüente número de candidatos, a maior intervenção das estruturas partidárias concelhias, a existência da possibilidade legal da candidatura de grupos de cidadãos eleitores às assembleias de freguesias e o natural desfasamento de um decreto-lei datado de 1976, - DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro - conjugável com uma série de legislação complementar fazem com que a acção didáctica e fiscalizadora da Comissão assumam particular destaque.

A celebração de protocolos com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) possibilitou um maior contacto com estes órgãos autárquicos, que foram importantes veículos da divulgação de deliberações, recomendações e informações de interesse geral.

Aliás, a intervenção dos funcionários autárquicos, elementos integrantes da administração eleitoral, no esclarecimento dos eleitores, tanto mais importante quanto maior for o isolamento das populações, fez com que a Comissão Nacional de Eleições, em colaboração com a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, promovesse um conjunto de acções de formação junto daqueles funcionários em Vila do Conde, Coimbra, Lisboa, Sousel, Albufeira, Ponta Delgada e Funchal, sobre temática eleitoral - Inelegibilidades, Incompatibilidades, Propaganda Política, Instalação dos órgãos autárquicos, entre outros - que se revelaram extremamente úteis, tendo merecido um grande acolhimento por parte das entidades destinatárias.

Apresentação de candidaturas

Ao longo deste processo, duas questões se colocaram de imediato, no âmbito das inelegibilidades e das incompatibilidades.

Embora a apresentação das candidaturas decorra nos tribunais de comarca, cabendo recurso para o Tribunal Constitucional, a Comissão tem, no que respeita a situações de inelegibilidade, um desempenho que, apesar de meramente esclarecedor, acaba por ser o grande transmissor da jurisprudência constitucional existente.

Neste capítulo, há que destacar um parecer elaborado pela Comissão, no sentido de a licença de longa duração ser suficiente para afastar a inelegibilidade prevista no art 4º do DL nº 701-B/76, de 29 de Setembro, relativamente aos funcionários camarários, entendimento que veio a ser consagrado pela jurisprudência constitucional. (ver pág...)

Relativamente aos presidentes de câmara que se recandidatam, levantou-se a questão da eventual

incompatibilidade do exercício das funções e a qualidade de candidato. Tendo o assunto sido submetido a apreciação da Comissão Nacional de Eleições a pedido da Associação Nacional de Municípios Portugueses, entendeu a CNE não ser incompatível o exercício de funções de presidente de câmara com o estatuto de candidato a órgão autárquico e, conseqüentemente, não estarem os presidentes de câmara obrigados, face à lei eleitoral em vigor, a suspender funções quando sejam candidatos.

Nesta eleição, realce-se ainda o número das candidaturas promovidas por grupos de cidadãos eleitores, num total de 537, sendo mais uma fonte de pedidos de esclarecimento a que a Comissão deu resposta.

Campanha eleitoral

No uso das suas atribuições e competências foi a CNE chamada a intervir sobretudo a propósito das actividades propagandísticas das forças políticas concorrentes, dirimindo os conflitos entre as candidaturas e as câmaras municipais que se prendem por um lado com o exercício do direito constitucionalmente consagrado da liberdade de expressão e propaganda e por outro com o dever regulamentador dessa actividade por parte das câmaras municipais.

A incidência das queixas nesta matéria não é certamente alheia à dificuldade de interpretação da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto. Apesar de ter havido recurso de uma deliberação tomada pela CNE, num processo sobre propaganda em que foram partes uma câmara e uma força política, não se obtiveram as necessárias clarificações, já que o Tribunal Constitucional não conheceu do mérito do recurso.

No domínio do tratamento jornalístico das candidaturas, o facto de inexistir direito de antena, quer na rádio quer na televisão, não desmotivou as estações emissoras de acompanharem as actividades de campanha, de promoverem debates ou entrevistas. A proliferação das rádios locais e o seu desejo de intervenção neste processo fez com que a CNE divulgasse um conjunto de regras, por forma a evitar-se a utilização abusiva e ilícita destes meios, salvaguardando o direito à igualdade de tratamento das candidaturas.

Num balanço, poder-se-á dizer que as queixas sobre propaganda política são comuns a todos os actos eleitorais e constituem a grande maioria das queixas eleitorais, mas a nível das eleições autárquicas não são menores as que se prendem com a falta de neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, neste caso protagonizadas pelos presidentes de câmara e presidentes de junta, seguindo-se o tratamento jornalístico das candidaturas.

Dia da eleição

Apesar das grandes questões colocadas ao longo de todo o processo, o dia da eleição tem decorrido normalmente, sendo, contudo e infelizmente, já habituais as dificuldades no preenchimento das mesas eleitorais, problema que só ficará resolvido quanto se equacionarem as razões da desmotivação dos cidadãos no cumprimento deste dever cívico e que se prendem não só com a ausência de incentivos (de natureza pecuniária ou outra), mas também com a indicação sistemática dos mesmos cidadãos por parte dos partidos políticos.

Este assunto terá certamente que ser analisado e contemplado pelo legislador, por forma a dignificar a função de membro de mesa, sendo inclusivamente várias as situações em que as entidades patronais se recusam a conceder as regalias já previstas na lei, obrigando a Comissão a intervir.

Finanças eleitorais

A publicação da Lei nº 72/93, de 30 de Novembro, veio introduzir uma série de alterações neste capítulo.

As primeiras eleições em que esta lei teve aplicabilidade foram precisamente as autárquicas de 12 de Dezembro de 1993 e, muito embora a competência para apreciação das contas eleitorais, da sua regularidade, bem como da legalidade das receitas e despesas já pertencesse à Comissão Nacional de Eleições, teve verdadeiro carácter inovador a passagem do ilícito eleitoral nesta matéria para o domínio contra-ordenacional, cabendo ao Presidente da Comissão aplicar as respectivas coimas, havendo possibilidade de recurso destas decisões para o Tribunal Constitucional.

O desconhecimento por parte dos grupos de cidadãos eleitores da obrigatoriedade de apresentação de contas da sua campanha eleitoral fez com que fosse elevado o número de processos instaurados pela CNE a estas candidaturas.

O relatório das contas foi publicado no DR II Série de 2 de Maio de 1995, não tendo prestado contas 5 partidos (FER, MPT, PPM, PRD e UDP) e 216 grupos de cidadãos independentes.

Publicação do mapa nacional com os resultados eleitorais

A CNE publicou o mapa nacional na íntegra contemplando quer os resultados quer o registo dos eleitos. Em face do elevado número de dados, foram os resultados publicados por fases.

Assim, os resultados e nomes dos eleitos das câmaras e assembleias municipais encontram-se publicados no DR I-B Série, nº 52, de 3 de Março de 1994, os resultados das assembleias de freguesia no DR I-B Série, nº 52, 2º Suplemento, de 3 de Março de 1994, distribuído em 28 de Abril de 1994 e os nomes dos eleitos para as assembleias de freguesia no DR I-B Série, nº 52/94, 3º Suplemento, de 3 de Março, distribuído em 13 de Abril de 1995.

Para esta publicação em muito contribuíram a utilização dos dados informáticos do escrutínio provisório e o preenchimento por parte das assembleias de apuramento geral de mapas elaborados para o efeito pela Comissão.

ELEIÇÃO DOS DEPUTADOS PORTUGUESES AO PARLAMENTO EUROPEU

12 JUNHO 1994

Capacidade eleitoral activa e passiva de cidadãos não nacionais. Recenseamento extraordinário. Campanha de apelo ao recenseamento. Abstenção. Tempos de antena nas estações privadas de televisão. Suspensão de funções por candidato. Cobertura das actividades de campanha e critérios jornalísticos. Sondagens e projecções e divulgação de resultados. Publicação dos resultados. Apreciação das contas eleitorais.

A eleição dos deputados portugueses ao Parlamento Europeu que se realizou a 12 de Junho de 1994 fica assinalada historicamente pelo facto de, pela primeira vez, cidadãos não-nacionais poderem eleger e ser eleitos na eleição dos representantes de Portugal.

Tratou-se da aplicação à legislação eleitoral nacional das alterações ao Tratado de Roma, decorrentes do Tratado da União Europeia, aprovado em Maastricht, que alargaram a capacidade eleitoral activa e passiva aos cidadãos da União Europeia residentes num Estado membro, nas eleições para o Parlamento Europeu a realizar no país em que residam. Estas alterações à ordem jurídica portuguesa ganharam corpo através das Leis nºs 3/94, de 28 de Fevereiro e 4/94, de 9 de Março.

Tal facto motivou, desde logo, a realização de um processo de recenseamento extraordinário dirigido aos cidadãos da União Europeia residentes no nosso país e que foi conduzido pelo STAPE, o qual decorreu entre 1 e 15 de Março de 1994, tendo a Comissão Nacional de Eleições promovido uma campanha de esclarecimento, em português, francês e inglês, especialmente dirigida aos referidos cidadãos.

Posteriormente, em Abril, a Comissão promoveu a habitual campanha de apelo à actualização do recenseamento e à consulta dos cadernos eleitorais, tendo chamado a atenção para o facto de os cidadãos inscritos pela primeira vez não poderem exercer o seu direito de voto na eleição para o Parlamento Europeu desse ano.

Relativamente a estas eleições, a data escolhida, 12 de Junho, trouxe preocupações acrescidas à CNE, na medida em que recaía num período com vários feriados nacionais e municipais de grandes cidades, o que poderia levar a elevadas taxas de abstenção, o que aliás veio a acontecer.

As preocupações de outros órgãos de soberania, designadamente a Assembleia da República, manifestadas por palavras, não se traduziram em actos concretos como seria o desbloquear de verbas que permitissem à CNE a utilização dos canais privados de televisão para a divulgação da campanha de apelo ao voto.

Outra questão que se levantou pela primeira vez nestas eleições foi a da emissão de tempos de antena pelas estações privadas de televisão, na medida em que a consagração constitucional desse direito das candidaturas não tinha correspondência na lei ordinária.

Foi elaborado um parecer sobre este assunto, tendo em conclusão sido deliberado pela Comissão Nacional de Eleições remeter à Assembleia da República o referido parecer, donde se inferem as suas dúvidas sobre o *modus faciendi* de uma aplicação directa do direito constitucional consagrado no nº 3 do

artigo 40º da Constituição, com o entendimento unânime de que cabe à Assembleia da República definir a extensão e as regras da efectivação do direito de antena das estações privadas de televisão.

Na sequência de um pedido de um Governador Civil, a Comissão emitiu um parecer relativo ao período de suspensão do exercício das respectivas funções, no caso de ser candidato ao Parlamento Europeu, tendo concluído que a suspensão de funções deveria ocorrer antes da apresentação efectiva da candidatura, sob pena de o candidato ser considerado inelegível.

A campanha eleitoral decorreu sem incidentes de maior, sendo no entanto de realçar os problemas resultantes da cobertura pelos órgãos de comunicação social das actividades das forças candidatas às eleições. Contraindo àquilo que os diversos órgãos de comunicação social, *maxime* as estações de televisão, designam por “critérios jornalísticos de cobertura das actividades de campanha eleitoral”, a Comissão Nacional de Eleições recordou por diversas vezes a opção do legislador português pela rigorosa aplicação do princípio da igualdade do tratamento e oportunidades das candidaturas.

A divulgação de sondagens e projecções de resultados no dia da eleição foi outro dos problemas com que a CNE voltou a confrontar-se e que, em devido tempo, equacionara junto do poder legislativo, sem que tenha havido qualquer alteração nas leis eleitorais, designadamente na lei das sondagens.

Também a problemática da divulgação dos resultados após o fecho das urnas é assunto que deverá merecer reflexão por parte de todos os intervenientes no processo eleitoral, incluindo os órgãos de comunicação social, na medida em que, de forma ostensiva e impune, não foi respeitado o embargo da divulgação dos resultados até às 22 horas, momento de fecho das urnas no último dos Estados membros da União Europeia a encerrar as operações de votação.

Finalmente, a proclamação oficial dos resultados foi feita através da publicação em Diário da República, na I série A nº168, de 22 de Julho de 1994, data a partir da qual se contavam os 90 dias para as candidaturas apresentarem as contas da campanha eleitoral.

A Comissão Nacional de Eleições, no cumprimento das suas competências e atribuições estabelecidas na Lei nº 72/93, de 30 de Novembro (Lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais), aprovou e fez publicar no Diário da República, 2ª série, de 11 de Julho de 1995, o relatório em que apreciou a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas da campanha eleitoral, tendo instaurado os devidos processos contra-ordenacionais, designadamente em relação às candidaturas que não apresentaram contas em devido tempo, processos, que, seguiram os respectivos trâmites legais.

ELEIÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

1 OUTUBRO 1995

Enquadramento legal e alterações legislativas. Mapa de queixas e exposições apreciadas pelo plenário da CNE no decurso do processo eleitoral. Deliberações tomadas. Comunicados emitidos. Principais assuntos tratados. Aplicação da lei das sondagens. Tempos de antena. Mapa dos resultados. Contas eleitorais.

A) Enquadramento legal e alterações legislativas

Para além da legislação avulsa aplicável a todos os actos eleitorais, o diploma central que regula a eleição da Assembleia da República continua consubstanciado na Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, que, no ano de 1995, sofreu duas importantes alterações através das Leis n.ºs 10/95, de 7 de Abril, e 35/95, de 18 de Agosto.

A referida Lei n.º 10/95, introduzindo alterações pontuais no articulado da lei eleitoral, designadamente no que respeita às inelegibilidades gerais (ampliando o elenco dos cargos e funções abrangidos), aos desdobramentos das assembleias de voto (determinados doravante pela circunstância de a circunscrição possuir um número de eleitores sensivelmente superior a 1000, e não já a 800), aos membros das mesas e aos poderes, imunidades e direitos dos delegados (com a novidade de não poderem substituir membros de mesa faltosos e passarem a dispor, tal como estes, do direito de dispensa do dever de comparência ao respectivo emprego ou serviço no dia da eleição e no dia seguinte), consagrou ainda um novo regime do exercício antecipado do direito de voto, sem, contudo, afastar a regra de ouro da pessoalidade e presencialidade do voto, facultando tal possibilidade aos militares e agentes de forças e

serviços com funções de segurança interna que, por imperativo inadiável do exercício das suas funções, estejam impedidos de se deslocar à respectiva assembleia de voto, aos trabalhadores marítimos e aeronáuticos e aos ferroviários e rodoviários de longo curso que, por força da sua actividade profissional, se encontrem presumivelmente embarcados ou deslocados no dia da votação, aos eleitores doentes internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e impossibilitados de se deslocar à assembleia de voto e aos eleitores presos e não privados de direitos políticos.

É de realçar também a redução do período destinado à campanha eleitoral, que passou de 20 para 13 dias, conforme resulta da nova redacção do artigo 53.º da lei eleitoral.

Por sua vez, a Lei n.º 35/95, modificando a redacção dos artigos 62.º, 63.º, 69.º e 132.º da lei eleitoral, veio regulamentar o regime do direito de antena nas estações emissoras de rádio e televisão, durante a campanha eleitoral, consagrado no n.º 3 do artigo 40.º da Constituição da República Portuguesa, sobretudo clarificando o alargamento às estações de televisão privadas, que já decorria do texto constitucional, da obrigação de reservar tempos de antena aos candidatos, revendo a duração dos blocos de tempos de emissão a atribuir e o modo da sua distribuição pelos concorrentes, prevendo *ex novo* a forma de compensação económica das estações de radiodifusão e televisão pela utilização, devidamente comprovada, correspondente às emissões dos tempos de antena concedidos às candidaturas e estabelecendo um diferente sistema sancionatório para a violação dos deveres que, na matéria, vinculam as estações de rádio e televisão, mediante a substituição das anteriores penas de multa e prisão e multa por coimas de montantes substancialmente mais elevados e a caracterização da conduta prevaricadora como contra-ordenação.

B) Mapa de queixas, exposições, comunicados e deliberações tomadas

Dá-se conta, através de quadro inserido na II Parte desta publicação e paginado segundo ordem cronológica o mais exacta possível, das diversas queixas e exposições apreciadas pelo plenário da Comissão Nacional de Eleições e das correspondentes deliberações tomadas e comunicados emitidos, com indicação dos elementos mais relevantes, designadamente o assunto versado, o facto ilícito alegadamente praticado ou a questão cujo esclarecimento se pretende e o resumo da deliberação de fundo tomada ou do comunicado difundido (cuja data, na rubrica “apreciação pelo plenário”, está sublinhada).

Não foram consideradas no aludido quadro todas aquelas deliberações, decisões ou reflexões que incidiram em matéria de mero expediente, preparação de posições de fundo, organização de actividades específicas ou funcionamento dos serviços de apoio, nem as informações e os esclarecimentos directamente prestados, oralmente ou por escrito, pelo gabinete do eleitor.

C) Assuntos mais tratados:

Aplicação de

. Lei n.º 31/91, de 20 de Julho (publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião);
 . Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto (afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda); e
 . Artigos 62.º e 63.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, com a redacção da Lei n.º 35/95, de 18 de Agosto (tempos de antena nas estações de rádio e televisão).

Em face do quadro atrás mencionado, verifica-se que as questões analisadas e deliberadas pelo plenário da CNE, quer através de queixas e exposições apresentadas, quer, nos casos mais problemáticos, por sua própria iniciativa, incidiram fundamentalmente nas seguintes matérias: violação da proibição de publicação, difusão, comentário ou análise de resultados de sondagens ou inquéritos de opinião no período demarcado na lei (cerca de 23%); violação da liberdade de expressão, reunião e afixação e inscrição de mensagens de propaganda político-eleitoral, vulgarmente conhecida por “propaganda gráfica” (19%); tratamento jornalístico discriminatório e violação da igualdade de oportunidades das candidaturas (12%); utilização de meios de publicidade comercial para fins eleitorais (10%) (v. gráfico completo na página ...).

Ressalta do exposto que a grande fatia dos assuntos submetidos à apreciação do plenário respeita à aplicação prática da, por comodidade de expressão vulgarmente designada “lei das sondagens”, que uma vez mais provocou acesa controvérsia, tendo criado indignação generalizada (de que se fizeram eco, nomeadamente, as inúmeras chamadas telefónicas de protesto atendidas pela CNE no dia da eleição) o à vontade com que um dos operadores de televisão anunciou antecipadamente a sua intenção de não respeitar os comandos legais aplicáveis e concretizou a ameaça, no dia da votação, divulgando resultados de sondagem antes do encerramento das urnas, sem que a CNE dispusesse de quaisquer mecanismos legais a que fosse possível recorrer, com vista a evitar flagrante violação da lei, bombasti-

camente publicitada, cuja única motivação teve sede no presumido ganho de *share* televisivo por parte do prevaricador.

Não isenta de dificuldades de interpretação e aplicação, acompanhadas de inevitáveis violações, foi, pois, a aplicação da referida “lei das sondagens”, contra cujas disposições, em particular os artigos 8.º, 9.º e 14.º, alguns órgãos de comunicação social travaram verdadeiras batalhas largamente veiculadas por todos os meios ao seu alcance, pondo em questão vários aspectos das normas legais em causa, quer a título de opinião no uso da sua liberdade de expressão e manifestação, quer em sede de impugnação judicial de coimas entretanto aplicadas pela CNE, na sequência de processos de contra-ordenação oportunamente instaurados face à notícia e conhecimento de situações de manifesta violação da lei, destacando-se, em resumo, as seguintes observações: a proibição legal apenas atinge os resultados de sondagens ou inquéritos de opinião relacionados com o acto eleitoral e realizados durante os sete dias que antecedem a eleição e, no dia da eleição, até ao encerramento da votação, e não também os de sondagens ou inquéritos que, apesar de respeitarem ao mesmo acto eleitoral, hajam sido efectuadas antes desse período de sete dias; a CNE, dispondo embora de competência fiscalizadora na matéria, não detém o poder de aplicar a punição legal (coima) para o não acatamento da proibição; embora estejam sancionados a publicação, divulgação, comentário ou análise de resultados de sondagens ou inquéritos nos sete dias anteriores ao da votação, a lei não estatui expressamente qualquer sanção para a mesma conduta cometida no próprio dia da eleição.

A concretização prática da proibição legal ínsita no artigo 8º da Lei nº 31/91 foi, assim, objecto de grande polémica, tanto por ser discutível a duração do período de proibição, como por, enfermando o diploma legal de indesculpáveis lacunas e insuficiências, se prestar a interpretações perversas e nocivas para a transparência dos actos eleitorais e liberdade de opção do eleitor, convidando ao seu sistemático desrespeito.

É o caso, mais significativo, da omissão na alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º da referência ao próprio dia da eleição, até ao encerramento das urnas, que facilita o recurso à ilação - hermeneuticamente possível, mas que a CNE crê não corresponder à *mens legis* - de que, não prevendo o legislador, na norma cominatória, o próprio dia da eleição, é permitida livremente a difusão, comentário ou análise de resultados de sondagem ou inquérito de opinião nesse mesmo dia.

É também o caso dos limites abstractos das coimas previstas, no artigo 14.º, para a violação da proibição legal, que se mostram claramente desajustados, quando o infractor é pessoa colectiva, à actual realidade económico-financeira dos meios de comunicação social, em especial das estações de televisão. Se a inadequação é evidente em relação aos *mass media*, já é curioso constatar que, em certos casos e face a comentário de sondagem feito por indivíduo de médios ou fracos recursos económicos, o limite mínimo aplicável às pessoas singulares pode revelar-se, na prática, excessivo, muito embora a decisão sobre a contra-ordenação praticada possa limitar-se, se a gravidade da infracção e da culpa do agente for reduzida e o justifique, à admoestação a que alude o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro. A aplicação da pena de admoestação está, todavia, dependente da verificação do requisito da diminuta gravidade da culpa do agente e das consequências da infracção e não também da situação económica do arguido e do benefício económico (muitas vezes nenhum) por ele retirado da prática da contra-ordenação, que só podem funcionar como atenuantes, não para afastar a aplicação da coima, mas para determinar, entre os limites mínimo e máximo previstos na lei, o seu montante concreto (cfr. artigo 18.º do citado Decreto-Lei n.º 433/82).

Urge ainda definir com maior amplitude o âmbito do tipo de procedimentos prospectivos da vontade dos eleitores abrangidos pelo artigo 8.º, já que se regista a tendência para camuflar resultados de verdadeiras sondagens ou inquéritos chamando-se-lhes “*projeções*”, “*palpites*”, “*barómetros*”, “*previsões*” ou “*diagnósticos*”, que em boa verdade têm os mesmos objectivos e idêntica susceptibilidade de influenciar o eleitor, dessa forma se tentando tornear os comandos legais e defraudar o espírito da lei.

Afigura-se também importante definir com rigor o alcance da expressão “*qualquer*” sondagem ou inquérito de opinião constante do texto do artigo 8.º, no sentido de esclarecer se o que se pretende é sancionar o comportamento apenas em relação a resultados de sondagens ou inquéritos de opinião realizadas por empresas do ramo, durante os sete dias que antecedem o acto eleitoral e no próprio dia deste, ou, ao invés, em relação a resultados de todas as sondagens e inquéritos de opinião realizadas antes ou durante o referido período de sete dias, desde que respeitem, directa ou indirectamente, ao processo eleitoral em curso. Na falta de interpretação autêntica da norma, a CNE tem entendido que a expressão “*qualquer*” não pode ter outro sentido, consentâneo com a vontade do legislador, que não o de abarcar todas as sondagens e inquéritos de opinião, realizadas quer antes quer no decurso dos sete dias e no dia da votação, relacionadas com esse específico acto eleitoral, dado que tanto umas como outras

têm a virtualidade de influenciar o eleitor e afectar, desse modo, a sua liberdade de opção política.

Cabe sublinhar, por fim, que - não obstante a CNE entender, sufragando nomeadamente as conclusões de parecer, a seu pedido emitido pelo Prof. Freitas do Amaral, que dispõe de competência para aplicar as coimas decorrentes do incumprimento do artigo 8.º - o artigo 9.º apenas prevê expressamente a competência fiscalizadora e não também, como deveria, a competência sancionatória da CNE, podendo a situação actual, não clarificada, conduzir à ineficácia, certamente não querida pelo legislador, do mecanismo da fiscalização se, em sede de impugnação judicial da decisão de aplicar coima, o julgador seguir o entendimento, infelizmente defensável, de que a CNE carece de competência punitiva em matéria de publicação e difusão de resultados de sondagens e inquéritos de opinião.

Ainda a respeito da mesma matéria, a Comissão emitiu comunicados, na fase final da campanha eleitoral e no dia da votação, esclarecendo que a divulgação ou comentário de resultados de sondagens ou inquéritos de opinião só era permitida, no dia da eleição, a partir das 19 horas locais e apelando ao cumprimento da lei por parte de todos os órgãos de comunicação social, dirigentes partidários e cidadãos em geral.

Outra das matérias alvo de numerosas queixas foi a do direito de propaganda político-eleitoral, sendo de assinalar, como já havia ocorrido em actos eleitorais anteriores, a tendência para que os executivos camarários mandem ilegalmente remover meios de propaganda gráfica alegadamente colocados contra o disposto na Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, ora invocando, sem especificar factos concretos, os conceitos vagos da lei (como, por exemplo, a “obstrução de perspectivas panorâmicas” ou a afectação da “estética” ou do “ambiente” dos “lugares ou da paisagem”), ora retirando a propaganda afixada sem prévia audição dos interessados, ora fazendo uma interpretação extensiva e algo laxista, mas no mínimo bastante duvidosa, das proibições absolutas de afixação de mensagens de propaganda legalmente previstas.

Sobre o tratamento jornalístico das candidaturas, a CNE, perante as inúmeras dúvidas que foram sendo suscitadas junto do Gabinete do Eleitor por responsáveis e jornalistas de estações de rádio de âmbito local, aprovou, com vista a assegurar a igualdade de oportunidades e a não discriminação das candidaturas, um conjunto de regras atinentes à cobertura noticiosa da campanha eleitoral, transpondo para a actividade da radiodifusão os princípios consagrados no Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de Fevereiro, directamente aplicáveis à imprensa escrita.

A propósito da proibição de propaganda político-eleitoral, desde a data da publicação do decreto presidencial a marcar a eleição, através de meios de publicidade comercial, *maxime* os *placards* de rua, entendeu a Comissão que não seria razoável exigir que a remoção da propaganda política afixada nessas estruturas fosse totalmente concretizada, imediatamente após a publicação do decreto, por não ser possível que as empresas em causa adivinham o dia da publicação do decreto e retirem, num ápice, no mesmo dia, as muitas centenas de cartazes e outros meios de propaganda gráfica espalhados pelo País. Concluiu, assim, que só accionaria os mecanismos legais em relação à propaganda que estivesse afixada nessas condições, a partir de 5 de Julho de 1995 e deliberou que, de futuro, na vigência do artigo 72.º da lei eleitoral, com a sua actual redacção, só o fará se tais meios de propaganda não forem retirados no prazo (razoável) de cinco dias, a contar da data da publicação do decreto que marque o dia da votação.

Em relação à obrigação das estações de rádio (de âmbito nacional e regional) e de televisão (públicas ou privadas) de reservar tempos de antena a distribuir, segundo os critérios legais, pelas diversas candidaturas, cumpre sublinhar que o mesmo operador de televisão, que não cumprira a proibição de divulgação de resultados de sondagens no dia da eleição, também não observou os deveres impostos pelos artigos 62.º e 63.º da lei eleitoral, recusando-se, assim, a disponibilizar, nas suas emissões de 17 a 29 de Setembro de 1995 (período da campanha eleitoral), os espaços de tempo de antena previstos na lei. Por esse motivo, foi instaurado contra a estação de televisão e com base em autos de notícia previamente levantados, o competente processo contra-ordenacional, com vista à aplicação, se fosse caso disso, da sanção cominatória prescrita na alínea b) do n.º 1 do artigo 132.º da lei eleitoral: coima de 1.500.000\$00 a 5.000.000\$00. No desfecho do processo, deliberou o plenário da CNE, considerando terem sido praticadas, em concurso real, tantas infracções quantos os tempos de antena, por candidatura, não emitidos, aplicar à arguida a coima de 2.000.000\$00 por cada uma das 85 contra-ordenações que se considerou terem sido cometidas e substituir tal coima, atento o disposto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, com a redacção do Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro, pela coima única de 10.000.000\$00. A deliberação em causa foi tomada contra a orientação do Presidente da CNE, que votou vencido, entendendo, pelos argumentos expendidos no seu voto e fazendo suas as conclusões do parecer elaborado, a pedido da CNE, pelo Prof. Faria da Costa (da Universidade de Coimbra), que apenas existiu uma única infracção na forma continuada, sendo de realçar que o tribunal chamado a pronunciar-se sobre o assunto, em sede de impugnação judicial da coima aplicada, teve o mesmo

entendimento e baixou o montante da coima aplicada para 5.000.000\$00 (cfr. pontos 50 e 71 do mapa anexo, relativos, respectivamente, aos autos de contra-ordenação n.ºs 25/AR95/ANTE e 15/AR95/SOND).

Finalmente, no que se refere ao sistema de voto antecipado desenhado nos artigos 79.º-A a 79.º-C. da Lei n.º 14/79, com a nova redacção introduzida pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, foi entendido pela CNE, em sessão plenária de 23 de Maio e para esclarecimento futuro dos cidadãos que podem votar antecipadamente, que a expressão “estabelecimento hospitalar”, em relação aos eleitores internados ou presumivelmente internados por motivo de doença, abarca “quer instituições públicas, quer instituições privadas, do sector cooperativo e outras, que tenham como função exclusiva a prestação de cuidados de saúde”, bem como que a autenticação dos documentos legalmente exigidos para o exercício do voto antecipado deve “ser feita nos termos da lei geral, isto é, em cartório notarial”.

D) Resultados eleitorais

Foi publicado na 1.ª Série-A do *Diário da República* n.º 141, de 21 de Junho de 1995, o decreto presidencial n.º 55/95 que marcou a eleição da Assembleia da República, desencadeando o respectivo processo eleitoral.

O mapa com a distribuição do número de deputados pelos 22 círculos eleitorais existentes consta da 1.ª Série-A do *Diário da República* n.º 167, de 21 de Julho de 1995.

Concluído o apuramento geral dos resultados e recebidas todas as actas respectivas, o mapa oficial com os resultados da eleição foi objecto de publicação, promovida pela CNE nos termos da lei, na 1.ª Série-A do *Diário da República* n.º 246, de 24 de Outubro de 1995, rectificado na 1.ª Série-A do *Diário da República* n.º 275, de 28 de Novembro de 1995 (rectificação n.º 6/95). Resulta do mesmo mapa ter o Partido Socialista (PS) obtido 2.583.755 votos (43,76%), o Partido Social Democrata (PSD) 2.014.589 votos (34,12%), o Partido Popular 534.470 votos (9,05%) e a Coligação Democrática Unitária (CDU) 506.157 votos (8,57%). Foram eleitos 112 deputados do PS, 88 do PSD, 15 do CDS-PP e 15 da CDU, não tendo qualquer das restantes forças partidárias concorrentes logrado conseguir assento parlamentar. Registou-se uma taxa de 66,30% de votantes, donde resulta uma taxa de abstenção de 33,70%, o que se traduz, comparando com as eleições legislativas anteriores (32,23%), num acréscimo de 1,47% desta taxa.

E) Aplicação dos artigos 15.º a 26.º da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro (financiamento das campanhas eleitorais)

Apresentaram as respectivas contas da campanha dentro do prazo legal os seguintes partidos políticos e coligações concorrentes: CDS-PP, MUT, PCP/PEV, PDA, PPD/PSD, PS, PSN e PSR.

Apresentaram as contas fora do prazo a UDP, o MPT e o PPM/MPT.

Não apresentaram contas das suas actividades de campanha eleitoral: PCTP/MRPP e o PG.

ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

14 JANEIRO 1996

Enquadramento legal. Alterações legislativas. Relação de queixas apreciadas pelo plenário no decurso do processo eleitoral. Deliberações tomadas. Problemática em torno da lei das sondagens. Mapa de resultados.

A) Enquadramento legal e alterações legislativas

A eleição do Presidente da República é ainda hoje regida pelo Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio, que sofreu inúmeras alterações ao longo dos anos, as mais recentes das quais foram introduzidas pelas Leis n.ºs 11/95, de 22 de Abril, e 35/95, de 18 de Agosto.

Tais alterações legislativas, no contexto da tentativa de uniformizar alguns procedimentos e etapas do *iter* eleitoral nas várias leis eleitorais, consagraram, em conformidade com esse desiderato, soluções normativas idênticas às que atrás foram descritas relativamente à eleição da Assembleia da República.

De sublinhar, em todo o caso, a redução do período destinado à campanha eleitoral de um dia na “primeira volta” (passou a ser de 13 dias) e de dois na “segunda volta” (agora com o total de sete dias), operada pela mencionada Lei n.º 11/95.

B) Mapa de queixas e deliberações tomadas

Pela leitura do mapa, que se insere na II Parte desta publicação e onde as datas das deliberações de fundo aparecem sublinhadas, verifica-se que, das queixas apreciadas pelo plenário da CNE, a maior parte diz respeito à violação do princípio da igualdade de oportunidades das candidaturas e ao seu tratamento jornalístico discriminatório, sendo ainda de salientar que a Comissão apreciou *ex officio* a violação dos deveres impostos pelos artigos 52.º e 53.º da lei eleitoral, com a redacção dada pela citada Lei n.º 35/95, por parte da mesma estação de televisão que, também no decurso do período da campanha eleitoral para a Assembleia da República, não havia procedido à emissão dos tempos de antena atribuídos às candidaturas.

C) Resultados eleitorais

Foi publicado na 1.ª Série-A do *Diário da República* n.º 247, de 25 de Outubro de 1995, o decreto presidencial (n.º 78/95) que fixou a data da eleição do Presidente da República, marcando o início do processo eleitoral.

O mapa oficial (n.º 1/96) com os resultados da eleição foi objecto de publicação na 1.ª Série-A do *Diário da República*, n.º 31, de 6 de Fevereiro de 1996, do qual constam os seguintes dados essenciais: eleitores inscritos - 8.693.636; votantes - 5.762.978, 66,29% (donde resulta uma taxa de abstenção de 33,71%, o que significa, em comparação com a eleição imediatamente anterior do Chefe do Estado, uma diminuição de 4,13% daquela taxa); votos brancos - 63.463; votos nulos - 69.328; candidato Aníbal António Cavaco Silva - 2.595.131, 46,09%; candidato Jorge Fernando Branco de Sampaio - 3.035.056, 53,91%; candidato eleito - Jorge Fernando Branco de Sampaio.

O Presidente da República eleito prestou compromisso perante a Assembleia da República em 9 de Março de 1996.

D) Aplicação da Lei n.º 31/91, de 20 de Julho (publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião)

Face à sentida necessidade (que já provinha da eleição da Assembleia da República realizada em 1 de Outubro de 1995) de suprir as lacunas da Lei n.º 31/91, com vista a evitar no futuro a sua violação frontal, quiçá impune, constituiu a CNE um grupo de trabalho (*cf. acta da reunião plenária de 31 de Outubro de 1995*) e deu conta à Assembleia da República, por documento preparado pelo referido grupo de trabalho e aperfeiçoado pelo plenário em sessão de 24 de Novembro de 1995, dos defeitos e insuficiências do diploma, repetindo, assim, uma acção que já havia empreendido no ano da entrada em vigor da lei e reiterado, logo após a eleição do Parlamento Europeu, em 1994, por ofício dirigido ao Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Já por várias vezes, pois, teve a CNE ensejo de alertar o órgão de soberania competente para a urgência de suprir, por via de alteração legislativa adequada, as marcantes lacunas do regime jurídico em vigor sobre a publicação e difusão de resultados de sondagens e mecanismos similares durante o período de “defeso” do eleitor, bem como de avançar algumas sugestões sobre os aspectos mais críticos do diploma.

A respeito também da difusão e comentário de resultados de sondagens respeitantes ao acto eleitoral, o “*Observatório da Imprensa*” promoveu encontros com responsáveis pela informação da RTP, TVI, Rádio Renascença, Rádio Comercial e TSF, a fim de estabelecer, conforme efectivamente veio a ser traduzido no comunicado que aprovaram entre todos, um conjunto de princípios éticos a observar pelos órgãos de comunicação social, tendo em conta o objectivo de cumprir a proibição legal e evitar procedimentos que a ofendam, por forma a garantir, no dia da eleição e até ao encerramento das urnas, o livre e consciente exercício do direito de voto pelos cidadãos eleitores. A estação de televisão SIC, também convidada, não se fez representar nesses encontros nem justificou a ausência. O plenário da CNE recebeu, a 9 de Janeiro de 1996, dois representantes daquele organismo, que deram conta das conclusões dos referidos encontros e da sua disponibilidade para colaborar no sentido de evitar, pelo menos no dia da votação, a difusão ou comentário de projecções e previsões de resultados relacionadas com a eleição do Presidente da República antes do encerramento das urnas.

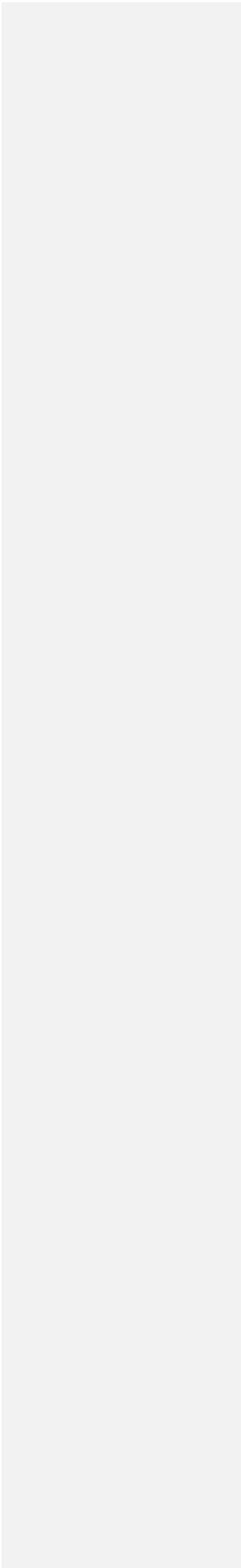
Nesse sentido, a CNE divulgou logo a seguir um comunicado sobre a matéria, fê-lo distribuir aos mais importantes órgãos de comunicação social de expansão nacional e oficiou aos mandatários das

candidaturas em confronto e ao Presidente do Conselho de Administração da SIC (que já havia divulgado resultados de uma sondagem à boca das urnas no dia das eleições legislativas de 1 de Outubro de 1995) no sentido de se respeitarem os comandos legais aplicáveis e evitar a concretização da anunciada ameaça de violação da lei por parte da aludida estação televisiva.

No dia da votação, a CNE, reunida em plenário durante todo o dia, admitindo a possibilidade, mantida em aberto, de a SIC voltar a prevaricar, promoveu também uma conferência de imprensa na qual teve ocasião de apelar, inclusive mediante comunicado escrito, ao cumprimento da “lei das sondagens” e chamar a atenção para os efeitos nefastos que a violação dessa lei tem sobre os cidadãos eleitores que ainda não tenham votado.

Verificou-se, no dia da eleição, que os principais órgãos de comunicação social, *maxime* as estações de televisão e as de radiodifusão de expansão nacional, acataram as orientações aprovadas no encontro com o Observatório da Imprensa e os apelos da CNE, não se tendo registado qualquer difusão ou comentário de sondagem ou inquérito de opinião antes de encerrado o acto eleitoral no território continental.

É de realçar, em todo o caso, a diminuição significativa, relativamente ao acto eleitoral imediatamente anterior, do número de queixas apresentadas e processos de natureza contra-ordenacional instaurados pela CNE, ao abrigo do regime geral das contra-ordenações, aprovado pelo já citado Decreto Lei n.º 433/82, por violação do disposto no artigo 8.º da Lei n.º 31/91, o que significa que, apesar das deficiências e lacunas deste diploma, a aplicação aos agentes infractores das sanções nele previstas, por ocasião da eleição para a Assembleia da República, não deixou de ter algum efeito dissuasor, em benefício da tranquilidade do acto de votação e da liberdade de escolha do eleitor.



CAPÍTULO II

ESCLARECIMENTO ELEITORAL

Para além da actividade fiscalizadora e disciplinadora que a este órgão compete prosseguir, definiu a Comissão Nacional de Eleições como tarefa prioritária, a levar a cabo nos quatro anos do seu mandato, as acções tendentes ao esclarecimento objectivo do eleitorado, encarado quer na sua vertente formativa-informativa quer na vertente apelativa-participativa.

Nesse sentido e de uma forma sucinta procurou-se:

- a) *Extravasas temporalmente as acções de esclarecimento para além dos períodos de campanha eleitoral;*
- b) *Dirigir sectorialmente algumas dessas acções para determinados públicos-alvo, com destaque para a camada jovem;*
- c) *Criar foruns de debate público sobre matérias ligadas ao direito eleitoral e que maiores dúvidas suscitam junto da sociedade civil;*
- d) *Diversificar os materiais e meios utilizados, centrando, contudo, a maior fatia do esforço orçamental no campo audio-visual e das publicações;*
- e) *Dar a conhecer, com regularidade, a actividade desenvolvida pela Comissão, através da publicação trimestral dum folheto informativo;*
- f) *Cuidar das relações com o exterior, mantendo no acompanhamento de todos os processos eleitorais um Gabinete do Eleitor de funcionamento ininterrupto e que responda, através de telefone, de forma personalizada, a todas as questões de cariz técnico-eleitoral;*
- g) *Cooperar institucionalmente com todas as entidades que tenham intervenção ou interesse nos processos eleitorais, designadamente através da celebração de protocolos;*
- h) *Patrocinar estudos e trabalhos de interesse relevante em matéria eleitoral;*
- i) *Intensificar as relações com a comunicação social, promovendo encontros e conferências de imprensa, para além da distribuição assídua de notas de imprensa e comunicados, e facilitar a sua aproximação à Comissão Nacional de Eleições, tendo-se criado a figura regimental do porta-voz;*
- j) *Promover acções de formação junto dos vários intervenientes da administração eleitoral, bem como garantir a presença da Comissão Nacional de Eleições em colóquios e seminários subordinados a temáticas incluídas no seu leque de competências.*

Apostada em tornar compreensível ao eleitor quer as especificidades de cada processo eleitoral em si mesmo considerado, em todas as suas fases, quer o próprio significado da eleição para a vida do país, a Comissão vê no esclarecimento o meio por excelência de vencer a apatia e desinformação do eleitorado e conseguir, assim, uma maior participação daqueles na vida política do país.

Nessa medida, tornou-se óbvio que o trabalho de fundo não podia resumir-se a acções esporádicas nos períodos de campanha, reservados essencialmente à propaganda eleitoral das forças políticas, devendo, isso sim, ser um trabalho programado e de carácter permanente.

Foram, desse modo, lançadas acções cujo alcance englobava a colectividade em geral, a par de outras dirigidas a determinados segmentos da sociedade, onde não só o fenómeno da abstenção tinha vindo a acentuar-se mas também onde se tornava necessário clarificar certas fases do iter eleitoral

Nas acções de âmbito nacional prevaleceram os meios de comunicação social de largo espectro, destacando-se a colaboração do serviço público de rádio e de televisão.

Refira-se igualmente o empenho dos canais privados de televisão, nomeadamente a SIC, que, de forma desinteressada, muito contribuíram para a publicitação das campanhas aquando das eleições para a Assembleia da República e Presidente da República.

Por altura do acto eleitoral para os órgãos das autarquias locais é mister referir o apoio muito relevante dado pela Associação das Rádios Locais, que, pela circunstância da sua maior proximidade ao cidadão, permitiu melhor veicular as actividades e as campanhas da Comissão.

De entre as acções sectoriais merecem destaque:

* Concursos

Destinados a jovens, realizaram-se concursos, cujos temas se subordinaram à eleição que no momento ia realizar-se e que compreenderam trabalhos nas áreas de *Desenho, Texto e Slogan*.

Os trabalhos premiados foram mesmo aproveitados nas campanhas levadas a efeito pela CNE.

Assim aconteceu por ocasião das eleições autárquicas de 1993, em que texto e slogan vencedores foram adaptados para os *spots* televisivos e radiofónicos, tendo o desenho servido de cartaz da CNE nas eleições.

A título de curiosidade, refira-se que no concurso aberto por altura das eleições legislativas, receberam-se 476 trabalhos oriundos dos mais diversos pontos do país e que pelo interesse de que se revestiam foram objecto de exposição pública.

- . concurso "*Autarquias Locais - Dezembro 93*"
- . concurso "*Vote como quiser... mas vote!*"

* Exposições

A CNE organizou duas exposições, sendo uma relativa ao concurso "*Vote como quiser... mas vote!*", com os cartazes concorrentes, e outra, de grande fôlego, sob o lema "*O voto-uma arma do povo*", alusiva ao 20º aniversário da eleição de 1975 para a Assembleia Constituinte e que esteve patente ao público na Fundação Calouste Gulbenkian, cujo apoio, técnico, material e financeiro, foi fundamental para que a exposição se concretizasse.

- . "*Vote como quiser... mas vote!*"
- . "*O voto - uma arma do povo*"

* Estudo

Na procura de otimizar o direccionamento do esclarecimento cívico-eleitoral, a Comissão mandou elaborar um estudo sociológico de grande envergadura sobre a abstenção eleitoral. O resultado desse estudo, que foi sendo dado em relatórios parcelares, em muito ajudou a Comissão a traçar as linhas mestras a prosseguir para cada campanha.

- . "*A abstenção eleitoral em Portugal*"

* "*Forum Eleitoral CNE*"

Por forma a tornar mais próximo e compreensível ao cidadão comum a panóplia de assuntos ligados ao direito eleitoral, a Comissão lançou, a partir de 1992, um espaço de debate público, através da realização periódica de sessões do *Forum Eleitoral CNE*, que contaram com a intervenção de eminentes especialistas nesse ramo do Direito.

- . "*Que Reforma Eleitoral?*" - 1992
- . "*Sociologia Eleitoral*" - 1993
- . "*Parlamento Europeu: porquê votar?*" - 1994

* Colóquios

Em 1995, alargou-se o conjunto de iniciativas no campo do esclarecimento, tendo como motivo a comemoração do XX aniversário desta instituição. Para além das acções habituais, foram levados a efeito dois colóquios, um sobre os vinte anos decorridos após a instauração da democracia e outro, integrado em sessão solene que, sob a presidência de Sua Excelência o Presidente da República, contou com uma magistral oração de sapiência do Senhor Professor Jorge Miranda.

- . "*20 anos de eleições em Democracia*"
- . sessão solene evocativa do XX aniversário da Comissão Nacional de Eleições

* Edições patrocinadas

À excepção da eleição para os órgãos das autarquias locais, a CNE patrocinou a publicação de várias leis eleitorais, actualizadas, anotadas e comentadas por dois técnicos de reconhecido saber, Maria de Fátima Abrantes Mendes, Secretário da Comissão, e Jorge Miguéis, Director de Serviços do STAPE.

- . *“Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional dos Açores”*
- . *“Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional da Madeira”*
- . *“Lei Eleitoral da Assembleia da República”* (reedição)
- . *“Eleição do Presidente da República”* (reedição)

* Edições próprias

Todos os actos eleitorais foram acompanhados do respectivo mapa calendário das operações sujeitas a prazo, o qual, nos oito dias subsequentes à marcação da eleição, chegava à posse dos juizes de direito das comarcas ou dos círculos judiciais, das câmaras municipais e da comunicação social;

Face às inúmeras solicitações feitas à Comissão, oriundas de todas as regiões do país, no sentido de prestar esclarecimento sobre a atitude correcta a tomar pelos cidadãos eleitores e pelos delegados das forças políticas, perante as mais diversas situações que surgem no decorrer quer do acto de votação quer durante os apuramentos, a CNE deliberou elaborar uma brochura com modelos de protestos e reclamações que, integrados nos documentos distribuídos às mesas de voto, ficaram à disposição de todos quantos deles necessitassem;

Em virtude de recentes alterações legislativas que criaram a figura do voto antecipado e o tornaram extensível aos doentes internados ou presumivelmente internados em estabelecimento hospitalar e aos presos não privados de direitos políticos, foram expedidos milhares de folhetos, por forma a dar àqueles cidadãos conhecimento atempado da documentação necessária ao exercício do direito de voto e dos prazos estabelecidos na lei para esse fim;

Também o alargamento do direito de voto, na eleição dos deputados ao Parlamento Europeu, aos cidadãos da União Europeia não nacionais e residentes em Portugal, originou um esclarecimento específico por parte da Comissão, por altura do recenseamento eleitoral, especialmente aberto para a promoção das inscrições desses cidadãos, tendo este órgão mandado realizar dois spots, um para rádio e outro para televisão, em língua inglesa e francesa bem como um folheto, redigido nessas mesmas línguas e endereçado às embaixadas com o pedido de divulgação junto dos seus nacionais.

Foram publicados vários livros, abordando diversos temas, designadamente resultados eleitorais legislativos, breve historial da Comissão, transcrições das diversas sessões do Forum Eleitoral e do colóquio “20 anos de eleições em Democracia”.

Para culminar, foi igualmente editada obra inédita em matéria eleitoral, um dicionário, que compreende dois tomos, incluindo o primeiro o tratamento de 150 entradas e o segundo a transcrição integral das leis eleitorais e da lei do referendo, bem como a compilação de extractos da legislação complementar, portuguesa e comunitária, existente neste domínio.

A crescer ao enorme esforço despendido pela Comissão, foi ainda possível publicitar algumas das suas principais deliberações e pareceres, bem como prestar informações de carácter geral sobre as actividades da Comissão, através de folheto informativo próprio que, desde 1994, é editado trimestralmente e distribuído a todas as entidades conectadas com o processo eleitoral.

Livros

- . *“Resultados eleitorais - Assembleia Constituinte/Assembleia da República - 1975-1991”*
- . *“CNE20anos”*
- . *“Que Reforma Eleitoral?”*
- . *“Sociologia Eleitoral”*
- . *“Parlamento Europeu: porquê votar?”*
- . *“20 anos de eleições em Democracia”*
- . *“Dicionário de Legislação Eleitoral”* - dois volumes

Brochuras

- . *“As autarquias no processo eleitoral”* - textos de apoio às acções de formação
- . *“Protestos / Reclamações”* - modelos de requerimentos

Folhetos diversos

- . "Mapa-calendário - Autárquicas" - 1993
- . "Mapa-calendário - Parlamento Europeu" - 1994
- . "Mapa-calendário - Legislativas" - 1995
- . "Mapa-calendário - Presidenciais" - 1996
- . "O voto antecipado"
- . "Recenseamento eleitoral dos estrangeiros cidadãos da UE residentes em Portugal"
- . "O voto - uma arma do povo" - roteiro da exposição

Folheto informativo

- . "Informação CNE" - trimestral

*** Acções de Formação**

Tiveram como destinatários autarcas e técnicos das câmaras municipais mais próximos do processo eleitoral e ainda jornalistas dos países africanos de língua oficial portuguesa. A primeira das acções referidas teve lugar em Setembro de 1993, em véspera de eleições autárquicas.

Foram levadas a efeito ao abrigo de um protocolo estabelecido entre a Comissão e a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Tiveram lugar 7 acções em zonas diversificadas do País: Vila do Conde, Coimbra, Lisboa, Sousel, Albufeira, Funchal e São Miguel. Procedeu-se à edição de uma brochura contendo os textos de apoio, que foi distribuída por todos os participantes.

A segunda das acções mencionadas foi patrocinada pelo Centro de Estudos para Jornalistas e pelo Observatório de Imprensa.

Outras acções, indirectamente relacionadas com o esclarecimento e que constituíram inegável contributo, foram concretizadas, tais como os inúmeros encontros promovidos com a comunicação social, os protocolos celebrados (ver quadro x, pag. ...) os trabalhos apresentados ao abrigo destes, as visitas de e a organismos congéneres (quadro XX, pág. ...) e a concretização do projecto há muito acalentado de constituir um núcleo na área da documentação reservado à Memória Histórica da Propaganda Eleitoral produzida após Abril de 1974 e que já começou a servir de fonte de estudo sociológico, histórico e cultural.

CAPÍTULO III

O DIREITO ELEITORAL

1. - Actuação da CNE

O estudo das temáticas, directa ou indirectamente relacionadas com o direito eleitoral constituiu, em todos os planos de actividades, uma das opções de fundo da Comissão Nacional de Eleições.

Detentora de larga experiência em processos eleitorais e acompanhando de perto as inúmeras e muito diversificadas solicitações, a CNE propôs algumas medidas legislativas, nomeadamente na área do financiamento das campanhas eleitorais, da publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião e da uniformização dos processos eleitorais das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, tendo, para além disso, efectuado vários estudos sobre a aplicação das normas de direito eleitoral.

A leitura das deliberações, recomendações e pareceres proferidas pela Comissão, na Parte II deste livro, dá uma amostra aproximada do muito que ainda há a fazer e aperfeiçoar neste capítulo, não podendo, por isso, olvidar-se a incidência e especial acuidade de algumas das matérias que lhes estão subjacentes.

1.1 - Recenseamento Eleitoral. Alterações. Esclarecimento dirigido aos cidadãos da UE residentes em Portugal. O combate à abstenção técnica e a urgência de informatização do processo do RE. Discriminação e restrição do direito de participação política no sistema em vigor dos cidadãos que completem 18 anos de idade depois de 31 de Maio de cada ano.

A Lei do Recenseamento Eleitoral - Lei nº 69/78, de 3 de Novembro - insere-se no vasto conjunto da legislação eleitoral e tal como grande parte desta, padece de alguns dos seus males.

Trata-se de uma lei que já muito difere da sua redacção originária, tendo sido sujeita a múltiplas alterações, a última das quais em 28 de Fevereiro de 1994.

A transposição para a ordem jurídica portuguesa da directiva comunitária nº 93/109/CE, de 6 de Dezembro de 1993 (Exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União residentes num Estado-membro de que não tenham nacionalidade), esteve na origem da publicação da Lei nº 3/94, de 28 de Fevereiro, já atrás referida, bem como da Lei nº 4/94, de 9 de Março, que veio complementarmente introduzir as necessárias adaptações à Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu.

Foi criado, a propósito, um período suplementar de inscrição no recenseamento, compreendido entre os dias 1 e 15 de Março de 1994, destinado exclusivamente aos cidadãos da UE residentes em Portugal e que optaram por votar nos deputados portugueses nas eleições para o PE.

Nessa altura, a Comissão promoveu junto da comunidade de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal uma ampla campanha de esclarecimento, utilizando sobretudo os meios audio-visuais de comunicação social (Ver pag..).

Outras importantes medidas foram implementadas através da Lei 3/94, com realce para a antecipação do recenseamento no estrangeiro, cujo período anual de actualização está agora marcado para 1 de Abril, com *terminus* em data coincidente com o mesmo período no território nacional - 31 de Maio - e a possibilidade dada ao cidadão no estrangeiro de, fora aquele período, poder efectuar uma declaração antecipada de inscrição no recenseamento - o que, na prática, tornou permanente a actualização do recenseamento no estrangeiro.

Não obstante estes melhoramentos, ficou, porém, uma vez mais, adiada a reforma de que tanto carece o sistema de recenseamento eleitoral.

Por um lado, a sua estrutura demasiado disseminada e burocratizada nas 4221 comissões recenseadoras actualmente existentes está na base da pouca fidedignidade dos cadernos eleitorais, que

estão longe de corresponder ao universo eleitoral, facto que se vem a repercutir nos níveis artificialmente elevados de abstenção (*abstenção técnica*), situação só colmatável através da informatização do RE e, por outro lado, a flagrante injustiça em relação aos novos eleitores que atinjam a maioria, adveniente do facto de a inscrição apenas ser feita anualmente num só mês, e que dessa forma vêem coarctado o direito de votar em eleições nacionais de primordial importância para a vida do país.

Recenseamento informatizado e de carácter permanente foi a solução defendida pela CNE na Comissão dos Assuntos Constitucionais da Assembleia da República, por forma a assegurar o princípio universal da igualdade do direito de sufrágio.

1.2 - Alterações legislativas. Remendo às leis eleitorais. Criação da figura do “voto antecipado”. Alargamento às estações de televisão privadas do direito de acesso das candidaturas para propaganda eleitoral.

Os diplomas legais referentes à eleição para a Assembleia da República, Autarquias Locais e Presidente da República foram objecto de várias alterações que visaram, de um modo geral, a uniformização de algumas fases do processo e a introdução de algumas inovações no campo do exercício do direito de sufrágio. Essas alterações ficaram consubstanciadas, respectivamente, nas Leis 9/95, 10/95 e 11/95, de 7 e 22 de Abril.

Embora tenham ficado de fora as leis eleitorais das assembleias legislativas regionais, foi um passo importante o de uniformização, em face das sobreposições contraditórias ou lacunas existentes entre as várias leis.

Não obstante o diminuto impacto que teve, a criação de condições para o voto por parte dos eleitores presos e não privados de direitos políticos veio colmatar finalmente uma situação de evidente inconstitucionalidade, dando-se corpo ao princípio da universalidade do direito de sufrágio. Do total da população prisional apenas 92 cidadãos exerceram o direito de voto para a eleição da AR e cerca de 30 para a eleição do Presidente da República.

A CNE acompanhou de perto a implementação do voto antecipado através quer de acções de esclarecimento especialmente dirigidas ao estrato populacional em causa (ver pag. ...) quer respondendo a todas as solicitações que, da parte dos eleitores abrangidos por este tipo de voto, lhe eram dirigidas.

Os problemas suscitados gravitavam sobretudo à volta dos procedimentos e documentação exigida, problemas esses que deverão ser reequacionados pelo legislador, por forma a simplificar o processo, sem perda das necessárias garantias de segurança.

Em 18 de Agosto de 1995, foi publicada a Lei nº 35/95, que veio regulamentar o comando insito no artigo 40º nº 3 da Constituição da República Portuguesa sobre o exercício do direito de antena das candidaturas em período de campanha eleitoral, nas estações de televisão e rádio, públicas ou privadas, de âmbito nacional e regional.

A aplicação prática das novas regras suscitou logo de início grande polémica e até recusa de acatamento por parte de um dos canais privados de televisão, que, quer na eleição da AR quer na eleição do PR, recusou a passagem de tempos de antena.

Apesar de a CNE ter levantado o correspondente processo de contra-ordenação, a verdade é que o montante máximo da coima legalmente prevista - 5.000 contos - não tem qualquer efeito dissuasor em face do poder financeiro de determinados grupos empresariais da área da Comunicação Social.

É, pois, mais uma situação a urgir aturado estudo.

Os melhoramentos introduzidos na legislação eleitoral não dispensam, na perspectiva da Comissão, a desejável codificação desta matéria.

Não se optando por esta via é urgente que se faça uma revisão global das temáticas em causa e se dê tratamento legal a omissões graves que ainda persistem, com destaque para as novas situações emergentes na sociedade portuguesa, de que é exemplo flagrante o aparecimento, no domínio do audiovisual, de empresas privadas de comunicação social.

1.3 - Quadro do ilícito eleitoral. Desajustamento. Sanções irrisórias.

Antes de a Assembleia da República analisar o conjunto dos importantes projectos de alteração das leis eleitorais já atrás mencionados, a CNE submeteu à consideração da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias algumas sugestões respeitantes ao ilícito eleitoral.

O desrespeito sistemático, a gravidade e reiteração das infracções cometidas, sobretudo por parte dos órgãos de comunicação social, dos princípios norteadores do processo eleitoral, especialmente durante a campanha, decorre, no entendimento da Comissão, de lacunas e imprecisões da lei que necessitam de ser supridas e corrigidas.

Na esmagadora maioria das queixas o infractor ficava impune, devido a três ordens de factores:

- Pela circunstância de o legislador não ter separado o ilícito penal do de mera ordenação social, cometendo por isso à mesma entidade - os tribunais comuns - a competência para julgar todas as infracções, independentemente da sua natureza;
- Pela desactualização do valor das multas. Ressalte-se a título de exemplo que uma infracção tão grave como a da violação da igualdade de oportunidades é punida com a multa de 1.000 a 10.000\$00;
- Pela ausência de meios coercivos ao dispor da CNE, para impor a observância não só das disposições legais atinentes à prossecução da igualdade de tratamento dos cidadãos em todas as operações eleitorais e da igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas, mas também das deliberações por si proferidas, com carácter vinculativo.

Na verdade, se se atentar ao conjunto das normas do capítulo referente ao ilícito eleitoral, são desde logo detectadas áreas em que as condutas, apesar de socialmente intoleráveis, não atingem a gravidade que justifique uma cobertura penal.

Esta não diferenciação justifica, só por si, uma análise aprofundada do assunto, podendo tomar-se como paradigma a solução neste campo adoptada na lei orgânica do regime do referendo.

1.4 - Sondagens e Inquéritos de Opinião. Graves lacunas.

Por altura das eleições para a Assembleia da República, realizadas a 6 de Outubro de 1991, foram detectadas pela CNE, face a casos concretos, graves insuficiências na Lei nº 31/91, de 20 de Julho que regulamenta a publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião e que obstaculizaram a actuação da Comissão, insuficiências que ainda hoje perduram.

Assim, e no que respeita ao cumprimento da proibição estabelecida no seu artigo 8º, ressaltam as seguintes insuficiências:

- Ausência de disposição que, relativamente à diferença horária entre o Continente e as Regiões Autónomas, actue como factor impeditivo da projecção de resultados no Continente e da correlativa difusão nas ilhas quando aí esteja a decorrer o acto eleitoral;
- Inadequação da redacção do nº 2 do artigo 9º, que apenas prevê a fiscalização da Comissão, nada se prevendo quanto à competência relativa à aplicação das respectivas coimas;
- Manifesta insuficiência do montante das coimas, tendo presente o quadro actual das empresas detentoras de meios de comunicação social;
- Existência de lacuna no que se refere ao artigo 14º, nomeadamente no âmbito da alínea c) do seu nº 1, em cuja norma não é expressamente prevista qualquer sanção para a proibição de sondagens ou inquéritos de opinião, divulgados ou difundidos no próprio dia da eleição.

Antes do actual mandato da Comissão como no decorrer deste, foram sendo sucessivamente enviadas e reiteradas à Assembleia da República propostas de alteração da Lei nº 31/91, sem que tenha havido até hoje modificação do quadro legal. (Ver pag....)

A nosso ver seria profícuo um amplo debate sobre a matéria, por forma a ser aprovada uma lei clara e sem ambiguidades, de que resulte realmente invocável a obrigatoriedade da sua estrita observância.

1.5 - Lei do Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais

Entrada em vigor a dois dias da realização das eleições para as Autarquias Locais - em 10 de Dezembro de 1993 -, a nova lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, veio alterar o regime até aí estabelecido, dotando-o de exigências especiais no âmbito das receitas, alargando os limites das despesas e definindo o sistema de controlo e os poderes do órgão fiscalizador - O Tribunal Constitucional para a vertente do financiamento dos partidos e a Comissão Nacional de Eleições para a das contas resultantes das campanhas eleitorais.

Há muito sentida a necessidade de reforma do sistema até então vigente, tendo a propósito a Comissão elaborado extenso estudo comparativo de que foi dado conhecimento à Assembleia da República, a presente lei (Lei nº 72/93, de 30 de Novembro) veio, sem dúvida, tornar mais transparente o regime das finanças eleitorais, necessitando, porém, de alguns aperfeiçoamentos.

Ultrapassadas algumas questões de fundo que se suscitaram logo de início, nomeadamente a aplicação da lei no tempo e as dúvidas daí advenientes sobre a inclusão das contas relativas à campanha para as eleições autárquicas sob o novo regime, foram detectados outros problemas que merecem ser repensados.

Deles se destacam o alcance jurídico de expressão "despesas" da campanha eleitoral, do momento a partir do qual é feita a contagem do prazo para a apresentação das contas, a ausência de dados que permitam aferir o número de candidatos apresentados por cada lista concorrente às eleições autárquicas

e respectivos órgãos e a falta de instrumentos que permitam exercer funções de controle ou de fiscalização sobre a veracidade da origem das receitas e seu destino.

Conclusão

De qualquer das formas, foi dado mais um importante passo na clarificação da legislação relacionada com os actos eleitorais, aguardando a Comissão que os pareceres dados e os estudos efectuados sejam objecto de análise por quem de direito e, sobretudo, que contribuam para aperfeiçoar o sistema político-eleitoral.

PARECERES

ELEIÇÕES REGIONAIS

Tema:

Regime jurídico aplicável aos actos eleitorais para as Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira

O regime jurídico aplicável aos actos eleitorais para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores e para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, previstos para Outubro próximo, de acordo com os prazos legais, resulta basicamente dos Decretos-Leis nºs 267/80, de 8 de Agosto e 318-E/76, de 30 de Abril (respectivamente, Açores e Madeira).

Apesar de terem sido posteriormente aprovados os Estatutos Político-Administrativos correspondentes, Lei 9/87, de 26 de Março (Açores) e Lei nº 13/91, de 5 de Junho (Madeira), os processos eleitorais continuam a ser regidos pelas leis eleitorais já citadas que, nem foram objecto de revisão global, nem sofreram adaptações às alterações entretanto introduzidas noutras leis eleitorais, (designadamente as que regulam a eleição do Presidente da República e dos deputados à Assembleia da República) e em leis especiais aplicáveis durante o período eleitoral.

Temos assim perante nós, enquanto órgão da administração eleitoral a quem compete garantir a igualdade dos cidadãos e das candidaturas perante a lei, normas que oferecem tratamento jurídico diferenciado, não sustentado em especificidades próprias de cada uma das Regiões e que tratam de forma desigual, situações idênticas.

Acresce ainda que a diferença de regimes ressalta não apenas de consagração legal diversa, mas de a lei aplicável ao acto eleitoral da Madeira ser omissa em matérias essenciais, designadamente quanto ao estatuto dos candidatos.

Em resumo diremos que no caso da Região Autónoma da Madeira o diploma aplicável (Decreto-Lei nº 318-E/76, de 30 de Abril), é anterior à legislação matriz dos actos eleitorais (Lei nº14/79), sendo que o Estatuto Político-Administrativo, que contém normas eleitorais (artigos 9º e 17º da Lei 13/91) resulta já da Revisão Constitucional de 1989.

Quanto à Região Autónoma dos Açores verifica-se que o Decreto-Lei nº 267/80 está adaptado à Lei 14/79, mas o estatuto data de 1987, anterior ainda à 2ª revisão da Constituição.

Apesar dos mecanismos de interpretação e de integração de lacunas permitirem, com alguma bondade e extensibilidade de soluções, uma aproximação de regimes jurídicos, não podemos esquecer o especial enquadramento destes actos eleitorais, onde há intervenção, diversa e em diferentes graus, de órgãos de soberania ou seus representantes, da administração pública central, dos órgãos de governo próprio das Regiões, de órgãos independentes da administração eleitoral.

Se, no essencial, nos podemos regozijar pela forma como os processos eleitorais têm sido conduzidos, com a participação e colaboração efectiva de todos os organismos públicos na prossecução do objectivo da democraticidade dos actos eleitorais e da liberdade plena dos cidadãos no exercício do direito de voto, não podemos deixar de alertar para algumas disfuncionalidades do processo, que podem ter origem até, em interpretações antagónicas da lei.

(Ver a este propósito o Relatório de Actividades da CNE relativo ao ano de 1988, que espelha bem os problemas suscitados nos actos eleitorais realizados naquele ano nas Regiões Autónomas, publicado no Diário da Assembleia da República nº 18 II Série de 1989).

Restando escassos oito meses para a realização dos actos eleitorais e cerca de cinco meses para a data da marcação das eleições não podíamos deixar de referenciar alguns aspectos de outras leis que contém regimes próprios aplicáveis a períodos eleitorais (p.ex. regime jurídico das sondagens) que, em nossa opinião, deveriam merecer uma reponderação urgente por parte do poder legislativo, sob pena de virmos a ser confrontados com situações de facto que não abonam a transparência dos actos eleitorais.

O presente trabalho está organizado por áreas e apenas se debruça sobre normas cuja alteração consideramos mais relevante, sem prejuízo do que há muito vimos defendendo: uma reforma profunda da legislação eleitoral.

É o momento de reafirmar que não é intuito da Comissão substituir-se à Assembleia da República e aos órgãos de Governo próprio das Regiões.

Temos apenas o objectivo de contribuir para melhorar o funcionamento dos mecanismos eleitorais, deixando à consideração de quem tem iniciativa legislativa, a ponderação do que apresentamos.

Capacidade eleitoral

Nos termos do artigo 13º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira “As incapacidades eleitorais, activas e passivas, são as que constem da Lei Geral”.

Colocam-se algumas dúvidas acerca do significado preciso da expressão “Lei Geral” e sobretudo a que Lei o legislador se refere: Se for a Lei da Assembleia da República aplicar-se-á o regime de incapacidades nela previsto; Se for a Lei eleitoral para a Assembleia Legislativa da Madeira, e estamos convencidos que será esse o espírito do legislador, estar-se-á então perante um vazio legal, uma vez que aquele diploma nada prevê neste capítulo.

Mas seja qual for a interpretação a dar, consideramos da maior importância que as restrições a um direito fundamental - Eleger e Ser Eleito - estejam taxativamente consagradas na lei própria que rege o acto eleitoral em causa.

Ressalte-se igualmente nada estar preceituado em matéria de incompatibilidades, nomeadamente quanto à incompatibilidade especial dos candidatos que sejam Presidentes de Câmaras Municipais ou daqueles que legalmente os substituam.

Na verdade, os Presidentes de Câmara, na qualidade de titulares de órgãos da administração eleitoral, intervêm activamente no processo eleitoral, como por exemplo, na definição dos desdobramentos, anexações e localização das assembleias de voto, nomeação e substituição dos membros das assembleias de voto, entrega e controlo do material eleitoral, etc....

Dever-se-á, pois, impedir através da suspensão de funções, que esses candidatos tirem benefício de uma dupla qualidade - a de Presidentes de Câmara e a de titulares de órgãos da administração eleitoral.

Estatuto dos candidatos e dos membros das assembleias de voto

É praxis corrente em qualquer acto eleitoral, porque previsto em legislação eleitoral, a dispensa dos candidatos nos 30 dias anteriores à data das eleições, sem perda de qualquer regalia auferida no exercício da sua profissão, para melhor possibilitar um efectivo apoio à campanha eleitoral.

Contudo, a Lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Madeira nada prevê neste capítulo.

O mesmo se diga em relação à “dispensa” de comparência no seu local de trabalho, por parte dos cidadãos que integram as mesas das assembleias de voto, no dia seguinte ao das eleições. A falta de consagração expressa levanta inevitáveis dificuldades no processo de constituição das mesas eleitorais, com a agravante de nada estar previsto quanto à impossibilidade de constituição de mesa por falta de membros no próprio dia do acto eleitoral.

Marcação de eleições e duração do processo eleitoral

É da competência do Presidente da República, nos termos do artº 136º alínea b) da CRP, marcar o dia das eleições dos deputados às Assembleias Legislativas Regionais.

A praxis eleitoral seguida desde 1984 tem sido a da marcação dos dois actos eleitorais para o mesmo dia, marcação feita geralmente com 80 dias de antecedência, não obstante o prazo fixado na Lei Eleitoral da Madeira apontar para uma antecedência mínima de 55 dias.

O facto dos dois processos eleitorais serem marcados com a mesma antecedência é positivo, pois doutra forma poderia acontecer que para determinação do número de deputados, numa região se trabalhasse com os dados da última actualização do Recenseamento e noutra com os dados do Recenseamento do ano anterior.

A escolha do dia para a realização das eleições também não é aleatória pelo menos no que toca à Região Autónoma dos Açores cuja lei prevê expressamente a data para a sua realização, no caso de eleições para nova legislatura(entre 22 de Setembro a 14 de Outubro do ano correspondente ao termo da legislatura) o que não se verifica na Lei Eleitoral da Madeira.

Também o Mapa de Deputados tem sido publicado simultaneamente, apesar da competência para a sua elaboração provir de órgãos diferentes - para os Açores a sua feitura cabe à CNE entre os 80 e os 70 dias antes do dia da eleição - e para a Madeira cabe ao Ministro da República.

Refira-se que na Madeira não está prevista uma data precisa para a publicação do mapa de deputados visto o artº 5º do DL nº 318-E/76 de 30 de Abril ter já caducado.

Parece, assim, que seria mais correcto harmonizar estas etapas do processo eleitoral, consagrando-as expressamente na lei eleitoral da Madeira, seguindo de perto o regime estabelecido para os Açores, mais actualizado e coerente.

Apresentação de candidaturas e contencioso

Em virtude da diferente duração dos dois processos eleitorais (80º e 55º dias) o período de apresentação de candidaturas é mais dilatado na Madeira (na prática entre os 70º e os 40º dias antes do dia da eleição) do que nos Açores (entre os 70º e os 55º dias).

Acresce ainda que no caso da Madeira a comunicação ao Tribunal Constitucional sobre as coligações ou frentes de partidos para fins eleitorais pode ser feito até ao décimo primeiro dia anterior ao dia da eleição (a este propósito compare-se o disposto no artº 12º nº 2 do DL nº 318-E/76 de 30 de Abril e o artº 22º nº1 do DL 267/80 de 8 de Agosto), o que inverte o sistema preconizado quer na Lei da AR quer na Lei dos Açores que obriga a que essa comunicação seja feita até à apresentação efectiva das candidaturas.

Por fim verifica-se que em nenhuma das legislações aplicáveis a estes actos eleitorais existe uma perfeita adequação à filosofia da Lei do Tribunal Constitucional, nomeadamente quanto à introdução do princípio do contraditório nas fases de reclamação e recurso.

Campanha eleitoral

Tratando-se do período particular que antecede o acto eleitoral destinado ao esclarecimento e propaganda política, mesmo tendo em conta a divisão geográfica dos dois arquipélagos, sugere-se a harmonização de igual número de dias de campanha eleitoral, no seguimento da marcação da data das eleições pelo Presidente da República para o mesmo dia.

Assim, pensamos que seria desejável o alargamento do período de campanha na Madeira, actualmente de 10 dias, para os 15 dias instituídos nos Açores.

Direito de antena

É idêntico o regime aplicável ao exercício do direito de antena no período eleitoral nos Açores e na Madeira (conforme artigos 62º e seguintes - Açores e artigos 55º e seguintes - Madeira).

A lei eleitoral da Madeira fixa, contudo, um prazo extremamente curto (24 horas antes da abertura da campanha - artigo 55º nº 3) para a comunicação dos horários de emissão à CNE, que, a aplicar-se, inviabilizaria ou dificultaria o acto de sorteio para a distribuição dos tempos de antena pelos partidos e coligações candidatas.

Por outro lado, o artigo 55º nº 1 prevê que o direito de antena possa ser exercido nas Rádios “privadas”, leia-se as estações locais de radiodifusão, se estas assim o comunicarem. Se não o fizerem não há lugar a direito de antena (conjugação dos nºs 1 e 3 do artigo 55º e 57º nº 1). Nos Açores há sempre lugar a direito de antena nas “rádios privadas” independentemente da comunicação - artigo 62º nº1 da respectiva lei eleitoral. Como se pode ver há uma diferença de regimes que não encontra justificação plausível. Num caso (Madeira), o exercício do direito de antena depende de um acto voluntário (inscrição junto da CNE) da rádio privada, noutra (Açores) existe obrigatoriedade de emissão por parte da rádio privada, independentemente da comunicação.

Também em relação aos prazos relativos à comunicação verifica-se um claro desfasamento entre os artigos 55º nº 3 e 57º nº 1 da lei eleitoral para a Madeira. (Ver que o prazo de comunicação é nos termos do artigo 57º até 24 horas depois da abertura da campanha, quando já se encontra feito o sorteio, atribuídos os tempos de antena e iniciada a emissão!).

Voto por correspondência

Os membros das forças armadas e das forças militarizadas ou embarcados que no dia das eleições estejam impedidos de se deslocar à assembleia ou secção de voto, por força do exercício da sua actividade profissional, desde que se trate de cidadãos recenseados na Região Autónoma da Madeira, não poderão votar ao abrigo da respectiva Lei Eleitoral e Estatuto Político-Administrativo da Região.

Sugerimos o preenchimento desta lacuna por imperativo do princípio constitucional de igualdade de direitos dos cidadãos.

Limite de despesas

Não obstante a Comissão Nacional de Eleições, órgão a quem compete apreciar a regularidade das receitas e despesas das forças políticas concorrentes, discordar do regime de fiscalização previsto nas várias leis eleitorais, não pode deixar de chamar a atenção para a desactualização dos quantitativos

atribuídos a cada candidato, particularmente no caso da Madeira onde a quantia está fixada desde 1976, sem que tenha sofrido entretanto qualquer alteração.

Nesse sentido, sugere que se fixe preceito semelhante ao consagrado na lei eleitoral dos Açores, que aponta como limite de despesas a importância global correspondente a quinze vezes o salário mínimo nacional mensal por cada candidato das listas concorrentes.

Sondagens

Às sondagens e inquéritos de opinião destinados à publicação ou difusão em órgãos de comunicação social, cujo objecto se relacione com os actos eleitorais das Regiões Autónomas, é aplicável a Lei nº 31/91, de 20 de Julho (conforme artigo 1º).

Nos termos do artigo 7º daquela lei é proibida a difusão de sondagens e inquéritos de opinião nos sete dias que antecedem o dia dos actos eleitorais, competindo à CNE a fiscalização naquele período.

A Comissão chama a atenção para o facto da Lei nº 31/91 não conter o mecanismo cominatório aplicável a quem publique sondagens no dia do acto eleitoral, nem atribuir especificamente competências à CNE para aplicação das coimas previstas no artigo 13º (contra-ordenações).

A presente matéria foi objecto de Parecer da CNE enviado à Assembleia da República (aquando da violação por parte da TSF-Radiojornal do artigo 7º da lei, ao difundir um inquérito no próprio dia do acto eleitoral, antes do encerramento das urnas), sendo necessário, no mínimo garantir, a exequibilidade da lei, na parte da aplicação da coima, designadamente na previsão e na competência.

Acta de apuramento geral

As Actas de Apuramento Geral, quer de uma ou outra Região, são enviadas à Comissão Nacional de Eleições, para posterior elaboração e publicação oficial, dos mapas com os resultados definitivos das respectivas eleições.

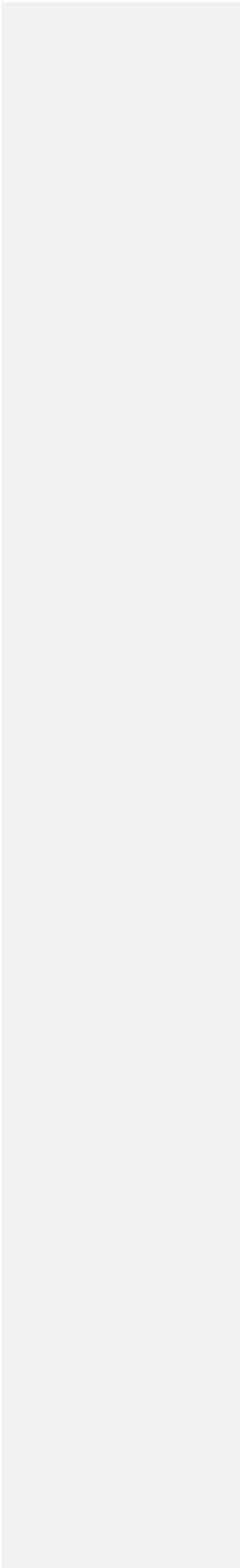
Não se compreende, pois, a disparidade verificada no envio de um exemplar da acta de apuramento geral às Assembleias Legislativas, para verificação de poderes. No caso dos Açores tal acto é da competência da Secretaria Regional da Administração Pública, enquanto que para a Madeira essa competência cabe à CNE.

QUADRO - RESUMO

AÇORES		MADEIRA
artº 14º EPAA artº 2º LEARA	Incapacidade eleitoral activa	artº 13º EPAM (-) LEARM
artº 14º EPAA artº 5º e 6º LEARA	Incapacidade eleitoral activa	artº 13º EPAM (-) LEARM
artº 9º LEARA	Incompatibilidades	(-) LEARM (cfr artº 5º Lei 40/80)
artº 8º LEARA	Dispensa de candidatos	(-) LEARM
artº 48º nº 5 LEARA	Dispensa dos membros das mesas	(-) LEARM
artº 48º nº 4 LEARA	Substituição da mesa no dia da eleição	(-) LEARM
artº 19º nº 1 LEARA (antecedência mínima de 80 dias)	Marcação das eleições	artº 10º LEARM (antecedência mínima de 55 dias)
artºs 19º nº 2 e 20º LEARA	Dia das eleições	(-) LEARM
artº 13º LEARA (CNE-entre 80 e 70 dias antes da eleição)	Publicação do mapa de deputados	artº 2º Lei 40/80 (Ministro da República - cfr. artº 5º LEARM)
artº 22º LEARA (até à apresentação das candidaturas)	Comunicação de coligações	artº 12º LEARM (até ao 11º dia anterior ao da eleição)
artº 23º LEARA (entre o 70º e o 55º dias antes data da eleição)	Apresentação de candidaturas	artº 14º LEARM (entre ao 40º dia antes data da eleição)
artº 53º LEARA (15 dias)	Campanha eleitoral	artº 46º LEARM (10 dias)
artº 62º LEARA (até 10 dias antes abertura campanha)	Comunicação horários do direito de antena à CNE	artº 55º LEARM (até 24 horas antes abertura campanha)
artº 62º LEARA (obrigatório)	Direito de antena nas rádios locais	artºs 55º e 57º LEARM (facultativo)
artº 64º LEARA (até 3 dias antes abertura campanha)	Comunicação à CNE das pub. carácter jornalístico	artº 57º LEARM (até 24 horas depois abertura campanha)
artº 79º LEARA	Voto por correspondência	(-) LEARM
artº 77º LEARA (máx. 15 vezes sal. mín. nacional p/ candidato)	Limite das despesas	artº 71º LEARM (máximo de 40.000\$00 por candidato)
artº 120º LEARA (compete à Sec. Reg. Adm. Pública)	Envio da acta de apur. geral à Comis.Verific. Poderes das Ass. Leg. Regionais	artº 107º LEARM (compete à CNE)

Legenda

EPAA - Estatuto Político-Administrativo dos Açores (Lei 9/87);
EPAM - Estatuto Político-Administrativo da Madeira (Lei 13/91);
LEARA - Lei Eleitoral da Ass. Reg. dos Açores (DL 267/80);
LEARM - Lei eleitoral da Ass. Reg. da Madeira (DL 318-E/76);
cfr. - confrontar;
 (-) - sem previsão legal.



ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS

1

Tema:

Propaganda Política. Abuso de designação e símbolo.

(Queixa do CDS/PP da Batalha)

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.

Cumpre, 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 nº 71/78 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 ou 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, só podendo ser restringido nos casos expressamente previstos na Constituição, 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 49 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. (...)

Artº 7º

O brasão de armas pode ser usado, designadamente:

- a) Nos edifícios, construções e veículos;
- b) Nos impressos;
- c) Como marca editorial.

Ainda se se entendesse que se estava perante uma utilização abusiva do referido símbolo, ficaria por demonstrar a intenção de usurpação do direito (elemento indispensável na tipificação do crime).

Esta argumentação será válida igualmente para a pretensa apropriação da designação de “presidente de câmara”.

De facto, da análise do conteúdo do panfleto resulta claro, parece-nos, que se trata de um documento de propaganda política.

A frase “A mudança pelos Batalhenses”, que encima quer os cartazes quer o panfleto, indicia desde logo uma intenção política.

A explicitação desta frase-chave de campanha na contra-capas do panfleto é clara ao enunciar os objectivos deste material de propaganda, citou-se: “*concorro às eleições autárquicas como candidato a Presidente de Câmara Municipal da Batalha ...*”, não estando assim, nitidamente, nos propósitos do futuro candidato à Câmara Municipal da Batalha a usurpação de qualquer direito.

Nem se poderá dizer que este tipo de propaganda, numa altura em que todas as cidades, vilas e outros lugares começam a ser invadidas por cartazes com propaganda eleitoral, poderia “induzir em erro uma parte menos esclarecida da população”, sob pena de se passar um atestado de menoridade política às populações deste país.

Em conclusão, e não entrando na questão da “ética política” na propaganda eleitoral que, salvo melhor opinião, não compete à CNE analisar e tomar posição, esta Comissão é 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, aparentemente, 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.

2

Tema:

Corrupção eleitoral.

(Queixa da Direcção da Associação de Pais da Escola de S. Luís - Faro)

A Comissão Nacional de Eleições recebeu, no dia 30 de Novembro, da Direcção da Associação de Pais e Encarregados de Educação da Escola de S. Luís em Faro, uma queixa denunciando um concurso promovido pela candidatura do PSD à eleição da Assembleia de Freguesia da Sé.

O referido concurso, destinado a crianças entre os 6 e 12 anos, tem como prémios, nos termos do regulamento, “Karaoke” e outros brindes.

Para participarem, as crianças residentes na Freguesia da Sé deverão entregar na sede da campanha do PSD um questionário de 22 perguntas sobre dados relativos à freguesia e à actuação do seu Presidente de Junta.

A Associação de Pais questiona, em síntese, se é lícito, ética, política ou legalmente, o uso de semelhante forma de propaganda eleitoral “em crianças em idade escolar (6 a 12 anos) incapazes de identificar um discurso persuasivo, confundindo-o com uma mensagem pedagógica”.

Esta associação junta cópia do regulamento e do questionário.

Sem entrar na análise ética ou política dos documentos que servem de suporte ao concurso, análise que não é da competência da Comissão Nacional de Eleições e sim dos cidadãos eleitores destinatários da propaganda, deveremos começar por fazer o enquadramento factual e legal desta questão.

Enquadramento de facto

Referindo-se no regulamento a presença de um representante do Governo Civil de Faro no sorteio, a Comissão Nacional de Eleições enviou no dia 2 de Novembro um fax àquele Governo Civil, no sentido de apurar se o concurso estava devidamente autorizado, o qual foi respondido através de Fax de 7 do corrente, com o envio de cópia de todo o processo de autorização.

Deste processo pode-se retirar que, por requerimento de 2 de Dezembro, a Comissão Política Concelhia do PSD requereu a autorização para “a realização de um concurso publicitário (sic) denominado “Ganhar a Sé” juntando o regulamento e a cópia do questionário, tendo esse requerimento sido deferido por despacho desse mesmo dia da Chefe de Secção, assinando pelo Governador Civil.

Da leitura do regulamento e questionário, em que se reproduz uma fotografia do Presidente da junta/candidato, é possível salientar:

a) O cabeçalho do regulamento com o destaque “Octávio Escolástico - Continuar a obra que comecei - Assembleia de Freguesia da Sé - PPD/PSD”, a que se segue o símbolo do Partido e um quadrado com um X.

b) Os pontos 3 e 5 do regulamento, onde se indica que toda a orgânica do concurso, a entrega dos questionários e a entrega dos prémios é da responsabilidade da campanha do PSD.

c) O ponto 4 do regulamento onde se prevê a possibilidade de empate nas respostas e o respectivo sorteio.

d) O ponto 6 que refere os prémios do concurso.

e) As perguntas 5 e 18 em que são pedidas opiniões sobre 2 temas, portanto sem possibilidade de resposta objectiva, não podendo considerar-se certa ou errada qualquer resposta.

Enquadramento legal

A propaganda eleitoral, e parece não haver dúvidas de se estar perante um documento de propaganda eleitoral, embora aparentemente dirigido a crianças de 6 a 12 anos (portanto não eleitores) encontra-se inserida num quadro legal balizado entre outros, pelos artigos 49º e 52º do DL nº 701-B/76 de 29 de Setembro e pelos artigos 37º e 116º nº 3 alínea a) da CRP.

Este quadro legal apontaria, em princípio, para a livre expressão de propaganda eleitoral sem quaisquer condicionamentos ou limites.

No entanto, o exercício destes direitos fundamentais está sujeito a limites que decorrem do próprio texto constitucional e, em períodos eleitorais, das leis eleitorais que regulamentam os diversos actos eleitorais, designadamente os que se prendem com os princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas (cfr. alíneas b) e c) do nº 3 do artº 116º da lei fundamental).

Haverá então que apurar se o documento em questão é susceptível de integrar algum dos ilícitos eleitorais previstos no Título V da lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais (artºs 107º e seguintes) nomeadamente os artigos 128º e 131º deste diploma legal, respondendo a 2 questões:

1) Este concurso/sorteio pode ser classificado de coacção e/ou artifício fraudulento sobre o eleitor?

2) Estamos perante um caso de corrupção eleitoral?

Não é a primeira vez que a CNE analisa sorteios integrados em campanhas eleitorais.

De facto, já nas anteriores eleições autárquicas de 1989 a Comissão se pronunciou pela ilegalidade de um sorteio de um automóvel, para os eleitores, sorteio condicionado ao facto de determinada lista vencer a eleição.

Esta deliberação foi objecto de recurso para o Tribunal Constitucional que, em Acórdão nº 605/89 (in DR II Série de 02.05.90), confirmou aquela deliberação.

Nele se afirma: “Se a mensagem propagandística é susceptível de seduzir o cidadão eleitor, determinando-lhe a escolha por via lateral, inquinando a sua vontade, que deve exprimir-se livremente, sem coacção ou vício algum, de modo a votar na lista de quem lhe prometa o sorteio de um automóvel no caso de vitória dessa lista, o abuso é evidente, os limites são ultrapassados e mais concretamente, cria-se uma situação de desigualdade entre candidaturas...” (acórdão cit. pág. 4652)

Mais recentemente, na sessão de 27 de Julho deste ano, a Comissão aprovou um parecer, a pedido do Governador Civil de Lisboa, desaconselhando a autorização de um sorteio ou concurso, em que se refere:

“O facto de o cidadão se propor a votar com a mira de um proveito material é atentatório da própria dignidade do acto eleitoral.

Esta mesma ideia está ínsita no nº 1 do artº 131 do DL 701-B/76 de 29 de Setembro, segundo o qual

aquele que por causa da eleição oferecer...vantagem a um ou mais eleitores..., incorre na sanção ali prevista”.

No caso presente poderá argumentar-se que este concurso não se destina a eleitores, mas a crianças entre os 6 e os 12 anos, como tal não tendo capacidade eleitoral activa.

Embora as disposições do Código da Publicidade DL n.º 330/90 de 23 de Outubro, não se apliquem directamente à propaganda política, nos termos do n.º 3 do seu art.º 3, há certos princípios gerais que deveriam ser tomados em consideração por quem utiliza meios de propaganda política que não são mais do que um conjunto de acções de natureza não só política mas também, e em muitos casos especialmente, de natureza publicitária com o uso, e por vezes o abuso, de técnicas de marketing extremamente agressivas.

Pode dizer-se que enquanto meio ou técnica de comunicação a propaganda política eleitoral, não difere, cada vez mais, na essência da publicidade.

Por tudo isto não será despidendo lembrar o estatuído no art.º 14.º do referido Código da Publicidade.

“1. A publicidade especialmente dirigida a menores deve ter sempre em conta a sua vulnerabilidade psicológica abstendo-se, nomeadamente, de:

a) ...

b) Incitar directamente os menores a persuadirem os seus pais ou terceiros a comprarem os produtos ou serviços em questão.

c) ...

d) ...

2. Os menores só podem ser intervenientes principais nas mensagens publicitárias em que se verifique existir uma relação directa entre eles e o produto ou serviço veiculado”.

Da leitura atenta do questionário, parece-nos que só aparentemente este concurso se destinará às crianças, na medida em que a resposta à grande maioria das questões aí colocadas será encontrada apenas com a ajuda de alguém do agregado familiar, já eleitores e destinatários, esses sim, da finalidade subjacente ao concurso: indução a votar em determinada lista.

Estará, salvo melhor opinião, respondido o segundo quesito. O ilícito eleitoral tipificado no art.º 131.º sob a epígrafe “corrupção eleitoral” determina que “Aquele que por causa da eleição oferecer, prometer ou conceder ... coisa ou vantagem a um ou mais eleitores ou, por acordo com estes, a uma terceira pessoa ... será punido com prisão até 2 anos e multa de 5.000\$00 a 50.000\$00.

Não restará dúvida que, neste caso, determinada candidatura oferece, por causa da eleição, a terceira pessoa, coisa ou vantagem, como forma de o induzir a votar nessa candidatura.

Já maiores dificuldades se poderão levantar na resposta ao primeiro quesito.

De facto a lei eleitoral não impede a realização de sorteios, nem estes são em si “artifícios fraudulentos” ou “meios ilícitos” para “constranger ou induzir a votar em determinada lista”.

Mas se o concurso em si não é um “artifício fraudulento”, a resposta já não será tão líquida relativamente às formas de concretização desse concurso, a saber: o uso de crianças como forma de induzir eleitores a votar em determinada lista e o facto de se prever um sorteio no caso de empate nas respostas, sabendo-se que, pelo menos duas questões, não são passíveis de uma resposta única (cfr. perguntas 5 e 18 do questionário).

Deverá, parece-nos, ser matéria a apreciar em sede própria, o poder judicial, a quem compete decidir se está integrado o respectivo ilícito eleitoral.

Nestes termos e fundamentos e ao abrigo do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro, a Comissão Nacional de Eleições aprova a seguinte deliberação:

Deliberação

1. O Governo Civil de Faro deve mandar suspender imediatamente o concurso intitulado “Ganhar a Sé” por violação dos art.ºs 128.º e 131.º n.º 1 do DL n.º 701-B/76 de 29 de Setembro, publicitando junto dos potenciais participantes essa suspensão.

2. Enviar ao Ministério Público cópia desta deliberação, sua fundamentação bem como de todo o processo, com vista à instrução do -processo crime que esta situação indicia.

3

Tema:

Propaganda política. Colocação de Placards de jardim por parte de um partido político.

(Pedido de Parecer da Câmara Municipal de Guimarães)

Veio o departamento de propaganda do PCP/Braga comunicar à Câmara Municipal de Guimarães que iria colocar placards de jardim, para afixação de propaganda política, em diversos lugares públicos da cidade e que os mesmos estariam expostos a partir de fins de Março até ao final do ano.

Em face da referida comunicação a Câmara Municipal de Guimarães solicita um parecer à Comissão Nacional de Eleições, colocando-lhe as seguintes questões:

** Se a Câmara só deve ser informada da situação, ou se lhe cabe um papel mais activo, nomeadamente na definição dos locais, quantidade dos placards a afixar e períodos máximo e mínimo para exposição da "publicidade"*

** Se existe legislação sobre o assunto*

** Realizando-se no dia 24 de Junho e no mês de Agosto, comemorações que implicam a afixação de cartazes e placards pela Câmara, como poderá a autarquia escolher os locais, se outras entidades o já fizeram antecipadamente*

** Se outras entidades procederem de modo igual como deverá a Câmara intervir.*

Antes ainda de entrar no cerne do problema convém destacar que apenas nos é pedido um parecer sobre matéria relativa à afixação de propaganda política, parecer esse, que constituirá uma mera opinião da Comissão Nacional de Eleições, sem eficácia jurídica externa.

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 os 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 político 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 da 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 grupos de cidadãos proponentes ou de quaisquer outras pessoas, bem como a publicação de textos ou imagens que exprimam 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 seu 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 do artº 3º nº 2 e 4º nº 1 da referida Lei nº 97/88, estabelecem limites e restrições à propaganda, quais sejam entre outros, a 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 nº 2 da citada Lei, são as 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 inclui 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 nos artigos 3º nº 2 e 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 e lugares 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 eleitoral 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 outras 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 DL 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 ela 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 a 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.

A Câmara Municipal de Guimarães tem, em conclusão, os poderes que lhe são conferidos pela Lei nº 97/88, não podendo limitar o exercício do direito a não ser nos casos em que a própria lei o prevê, bem como lhe compete assegurar o tratamento igual e proporcional do espaço público, designadamente nos períodos eleitorais.

4

Tema:**Possibilidade de funcionário de câmara municipal, em situação de licença sem vencimento, encabeçar lista para assembleia de freguesia pertencente à área do município de que é funcionário.**

Tendo sido a presente questão colocada à Comissão Nacional de Eleições importa desde logo salientar que a razão de se distinguir o cabeça de lista dos restantes candidatos a uma assembleia de freguesia se deve ao facto de, em caso de ser eleito, o cabeça de lista ocupar, por inerência, o cargo de presidente da junta da respectiva freguesia e, conseqüentemente, ser membro da assembleia municipal.

Ora, a jurisprudência expandida pelo Tribunal Constitucional vai no sentido de a inelegibilidade da alínea c) do nº 1 do artº 4º do DL nº 701-B/76, de 29.9, respeitar exactamente à eleição do órgão autárquico de que o cidadão é funcionário ou de outro órgão da mesma autarquia. Assim, um funcionário de uma câmara municipal sendo embora inelegível tanto para esse órgão como para a assembleia municipal já é elegível para a assembleia de qualquer freguesia do município, salvo se for primeiro candidato da respectiva lista.

Com isto pretende-se evitar que um funcionário camarário acabe, por via indirecta, por ser membro de um órgão cuja candidatura lhe era vedada por eleição directa .

Feitas estas primeiras considerações importa ter em conta as duas grandes questões, a saber: as implicações da “licença sem vencimento” no vínculo que o funcionário tem com a câmara e a interpretação restritiva introduzida pelo nº 3 do artº 53º da Constituição.

No que respeita à licença sem vencimento há que salientar apenas importa analisar três tipos de licença a saber : “licença sem vencimento até 90 dias” (artºs 74º e 75º do DL nº 497/88 de 30.12); “licença sem vencimento por um ano” (artºs 76º e 77º); “licença sem vencimento de longa duração”(artº 78º).

Considerando os efeitos legais das citadas licenças teremos que enquanto a licença sem vencimento até 90 dias como a licença sem vencimento até um ano implicam a perda total das remunerações e o desconto na antiguidade para efeitos de carreira, diuturnidades, aposentação e sobrevivência, já a licença sem vencimento de longa duração determina ainda, para além destes efeitos, abertura de vaga e a suspensão do vínculo com a administração (artº 80º nº 1). Nestes termos, parece que podemos considerar afastadas as hipóteses das licenças sem vencimento até 90 dias e até um ano visto não haver lugar à suspensão do vínculo, passando, então, a analisar mais pormenorizadamente os efeitos da licença sem vencimento de longa duração.

Quando no DL nº 497/88 de 30.12 se diz que a licença sem vencimento de longa duração determina a abertura de vaga e a suspensão do vínculo com a administração, parece de toda a utilidade, a propósito da antiga licença sem vencimento por tempo indeterminado, vulgarmente designada por licença ilimitada, e que a partir da entrada em vigor do DL nº 497/88 de 30.12 se configura na licença sem vencimento de longa duração, relembrar o que se dizia in “Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público”, da autoria do Dr. João Alfaia, deste tipo de licença ao classificá-la como uma “ausência autorizada” que implica a vacatura do lugar e a suspensão do vínculo entre o funcionário e a administração.

A dado passo da citada obra , diz o seu autor que “Esta vacatura conseqüente da licença ilimitada - leia-se licença sem vencimento de longa duração - é caracterizada, além do mais, por algo que constitui manifesta anomalia em face da geometria dos conceitos : a manutenção de um vínculo entre o funcionário e o departamento onde ocupava lugar, apesar da vacatura deste.”

“ Trata-se de um vínculo muito ténue, que se polariza essencialmente no direito e no dever de regresso ao serviço (ocupação de outro lugar da mesma ou equivalente categoria), consoante a iniciativa de tal regresso pertencer ao funcionário ou à Administração Pública. É, pois, um vínculo residual.”

Resolvida a questão da suspensão do vínculo, importa agora debruçarmo-nos sobre o teor do nº 3 do artº 50º da Constituição que diz o seguinte: “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.”

Não será demais lembrar os autores Vital Moreira e Gomes Canotilho que in “ Constituição da República Portuguesa Anotada” dizem a este propósito que:” O nº 3, aditado pela LC nº 1/89, vem expressamente reconhecer a possibilidade de a lei estabelecer inelegibilidades, mas impõe uma clara vinculação teleológica do legislador - garantia da liberdade de escolha dos eleitores e isenção e independência no exercício de cargos electivos -, além de realçar o princípio do excesso (“inelegibilidades necessárias”). A regra é a de que todo o eleitor pode ser eleito, pelo que as excepções têm de ser justificadas.

Assim, os termos deste novo preceito constitucional vieram ao encontro da jurisprudência constitucional no sentido de uma restrição cada vez maior das inelegibilidades consagradas no texto legal que rege a eleição para os órgãos das autarquias locais.

Muito embora, em 1982, a Comissão Nacional de Eleições entendesse que os funcionários que estivessem nestas circunstâncias teriam que pedir, em alternativa, uma licença ilimitada, a aposentação ou a exoneração, parece que bastaria pedir a licença pois seria excessivo exigir-se a aposentação ou a exoneração. Aliás, outra solução não teria sentido quando os membros das forças militares podem, com recurso ao pedido de passagem à reserva, sair da situação de “efectividade de serviço”.

Em conclusão:

1 - Considerando que a licença sem vencimento de longa duração origina a abertura de vaga e a suspensão do vínculo entre o funcionário e a administração;

2 - Considerando que a introdução do nº 3 do artº 50º da Constituição veio ao encontro da jurisprudência constitucional no sentido de uma restrição cada vez maior das inelegibilidades consagradas no texto legal que rege a eleição para as autarquias locais;

3 - Considerando o paralelismo existente no pedido de passagem à reserva por parte dos elementos das forças militares que desejarem candidatar-se aos órgãos autárquicos, previsto no nº 10 do artº 31º da Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro;

Parece, salvo melhor opinião, que o funcionário camarário, na situação de licença de longa duração, não se encontra ferido pelas inelegibilidades consagradas pela lei.

5

Tema:

Direito a dispensa de funções

(Pedido de parecer da Federação Distrital do PS - Viseu)

A Federação Distrital de Viseu do Partido Socialista vem colocar à Comissão Nacional de Eleições um pedido de análise e parecer sobre a legalidade de um parecer jurídico, que obteve um despacho de concordância da Comissão Instaladora da Administração Regional de Saúde de Viseu.

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 nº 5 do artº 5º do DL 701-B/76, na redacção que lhe foi dada pelo DL 757/76 de 21 de Outubro (e não no nº 4 como, certamente por lapso, é referido no parecer), enquanto manifestação do direito constitucional à participação na vida pública (artº 48º CRP), deverá ceder, podendo mesmo ser impedido o seu exercício, se entrar em conflito com o direito constitucional à protecção da saúde (artº 64º 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 nº 3 do artº 116º da Constituição, o princípio da liberdade de propaganda.

A sua denegação poderá ainda pôr em causa um outro princípio feral do direito eleitoral, o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas (cfr alínea b) do nº 3 do artº 116º da CRP) que por sua vez é uma concretização, em sede de direito eleitoral, do princípio geral de igualdade (artº 13º CRP).

Ou seja ambos os direitos têm que ser interpretados com algum cuidado, não podendo ser feitas interpretações genéricas que esvaziem o conteúdo útil de qualquer deles.

A compreensão do direito de dispensa das candidaturas só será admissível se a protecção do direito constitucional à saúde não puder ser garantida por outro meio.

E o ónus da prova dessa condição deverá recair nas entidades responsáveis pelo funcionamento dos serviços de saúde globalmente considerados, que deverão responder casuisticamente aos casos de dispensa apresentados, analisando-os tendo em conta o funcionamento de não apenas um centro de saúde mas de todos os serviços de saúde da mesma área que possam, no curto espaço de tempo que

dura a campanha eleitoral para as eleições autárquicas, assegurar o direito constitucional à saúde e bem estar dos cidadãos.

Concretizando, os responsáveis pelo funcionamento dos centros de saúde deverão, na análise dos pedidos de dispensa, dos 11 dias que dura a campanha eleitoral, procurar garantir o seu bom funcionamento através do estabelecimento de serviços mínimos e com recurso a outros profissionais de saúde periféricos, fundamentados naturalmente sempre, qualquer restrição ao direito do candidato, que não poderão perder de vista.

Realce-se finalmente que os responsáveis pelos serviços de saúde enquanto agentes do Estado, se encontram vinculados aos deveres de neutralidade e imparcialidade, prevista no artº 48º do DL 701-B/76 de 29 de Setembro, na aplicação dos referidos critérios, sob pena do estatuído no artº 109º do mesmo diploma.

Tratando-se de direitos constitucionais fundamentais só podem, nos termos do artº 18º 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 nº 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 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 concordância 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. Canotilho e Vital Moreira in Fundamentos da Constituição pág. 57).

6

Tema:

Suspensão de mandato ou de funções dos Presidentes de Câmara. Eleições AL 93.

(Pedido de parecer da Associação Nacional de Municípios Portugueses)

A questão,

“Com a proximidade das eleições autárquicas, questiona-se sobre a obrigatoriedade legal de os actuais Presidentes de Câmara suspenderem o mandato ou as funções caso sejam candidatos ao próximo acto eleitoral”,

foi colocada à Comissão Nacional de Eleições pela Associação Nacional de Municípios Portugueses e objecto de reflexão e análise dos seus membros reunidos em plenário.

I - A Comissão teve dificuldades em encontrar opinião unânime, sobretudo porque a Lei Eleitoral Autárquica não prevê a suspensão de mandato ou funções dos presidentes de câmara que sejam candidatos ao próximo acto eleitoral.

Foi opinião maioritária a de que os presidentes de câmara que se candidatam a membros de órgãos autárquicos, por força das competências que a Lei Eleitoral (DL nº 701-B/76 de 29.09) lhes confere no processo eleitoral - desdobramentos das assembleias de voto (30.3); determinação do local das assembleias de voto (32.2); afixação de editais sobre as assembleias de voto (33.1); poderes para nomear membros de mesas (37.2 e 3) e fornecer cópias dos cadernos eleitorais (42.1); poderes para requisição e distribuição de salas de espectáculos e edifícios públicos para a campanha eleitoral (54.1 e 57) - se encontram numa posição que pode ser aproveitada para lhes proporcionar vantagens sobre outras candidaturas.

Mas este motivo, que poderia ter levado o legislador, logo em 1976, a adoptar disposição legal semelhante ao artigo 9º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei 14/79);

“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”

não foi acolhido na lei eleitoral de 1976. Intencionalmente ou por desatenção do legislador, não o sabemos. O certo é que o não foi. Haverá aqui lacuna na lei?

II - 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 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 candidatassem 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 resultaria 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:

1 - 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 DL nº 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 DL nº 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 (230 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 nº 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 ANMP. 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 de presidente de câmara e o estatuto de candidato, deve ou não considerar-se que existe lacuna nessa lei.

Saliente-se que em termos genéricos ocorre lacuna da lei quando deixa de ser possível aplicar a lei a um caso concreto, por ausência de disposição legal que regule esse caso. E porque não pode o caso deixar de ser resolvido, a autoridade competente para aplicar a lei recorre à analogia, ou seja, aplica ao caso omissa norma aplicável a casos análogos.

Tal o sentido do artigo 10º nº 1 do código civil: “Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos”.

Na questão em apreço, não pareceu à maioria dos membros que houvesse lacuna na lei eleitoral autárquica, pois que o processo eleitoral funciona e não é de modo algum obstruído pela ausência de disposição legal semelhante ao artigo 9º da lei eleitoral para a A.R..

Questiona-se então a razão jurídica que levou a CNE, em 1989, a deliberar a aplicação do artigo 9º da Lei 14/79 (eleição para a A.R.) à eleição de deputados ao Parlamento Europeu (regulada pela Lei 14/87).

Porque é que não adopta agora posição idêntica relativamente à lei eleitoral autárquica?

É que a deliberação da CNE de 1989 tinha como base legal o disposto no artigo 1º da lei eleitoral para o Parlamento Europeu. Ou seja, esse artigo permite que ao regime de eleição destes deputados sejam aplicadas normas constantes da lei eleitoral para a Assembleia da República, desde que essas normas não estejam especialmente previstas naquele regime (Lei 14/87).

Ora não existe disposição legal semelhante na lei eleitoral autárquica. E por isso não pode a CNE emitir parecer ou deliberação no sentido de fazer aplicar o artigo 9º da Lei 14/79 ao regime de eleição para os órgãos autárquicos. E porque a CNE não é um órgão legislativo, não pode substituir-se ao legislador naquilo que ele não estatuiu.

Deste modo, na questão em apreço, pelas razões acima aduzidas, os membros da Comissão Nacional de Eleições reunidos em plenário entenderam por maioria não ser incompatível o exercício de funções de presidente de câmara com o estatuto de candidato a órgão autárquico, e conseqüentemente não estarem os presidentes de câmara obrigados a suspender funções quando sejam candidatos às próximas eleições autárquicas à face da lei eleitoral em vigor.

7

Tema:

Apresentação de contas da campanha eleitoral autárquica

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 do 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.

Cumpra, 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.

Nos termos do artº 21º da Lei nº 72/93 de 30 de Novembro, a competência para a apreciação das contas eleitorais, da sua regularidade, bem como da legalidade das receitas e despesas, pertence à Comissão Nacional de Eleições, solução que já vigorava no anterior regime de apreciação das contas eleitorais.

Inovadora é a passagem do ilícito eleitoral nesta matéria para o domínio contra-ordenacional, atribuindo-se ao Presidente da Comissão a competência para a aplicação das coimas previstas na referida Lei pelo incumprimento do estatuído relativamente às despesas eleitorais, bem como a possibilidade de recurso destas decisões para o Tribunal Constitucional (cfr. art 26º da Lei *sub judice*).

Parece-nos, assim, em suma, que a competência, pelo menos em primeira instância, para a apreciação desta questão pertence à Comissão Nacional de Eleições, que deverá interpretar o alcance jurídico da expressão “despesa eleitoral”, publicitando essa sua deliberação, designadamente junto dos destinatários do seu conteúdo, as listas de candidatura, partidárias ou de grupos de cidadãos eleitoral, às recentes eleições autárquicas.

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 e, de acordo com os princípios gerais de direito, é o novo limite e 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 20 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 do financiamento 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 nº1 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.” (sublinhado nosso);

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-Seleções,

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 ao 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 da 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- págs.524 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 artº 20º, e embora não se tenha verificado qualquer discussão durante os trabalhos preparatórios, o problema poderá ser equacionado em termos muito semelhantes ao do nº1 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 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 nº1 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 a data da efectiva distribuição do último suplemento da folha oficial que contenham aqueles resultado, 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 tenha o mesmo conteúdo, ainda que praticados extemporaneamente, designadamente por antecipação.

Passando agora à questão principal deste parecer, falta determinar o momento a partir do qual as despesas eleitorais devem ser incluídas 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 nº1 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 despesa)

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 nº1 e 20º nº1 da Lei nº 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, outrossim, 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 se 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 nº4); “despesas da campanha eleitoral” (artigos 17º, 18º nº 1, e 24º nº1); “contas de candidatura da campanha eleitoral” (*sic*, artº 19º nº1); “contas das campanhas eleitorais” (artigos 19º nº2 e 20º nº1); “despesas com candidaturas e campanhas eleitorais” (artº 20º nº1) e “contas eleitorais” (artº 25º nº1) (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 64º, 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 nº1) ou simplesmente “contas” (artigo cit. n.ºs 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 a partir 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 autores 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.” (*O 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 da 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.:

“Quantas 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 lhes eram submetidas e não da veracidade da origem e do destino que lhes 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 nº 4), não prever o recurso a técnicos qualificados para a 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 qualquer despesas devem ser feitos através de operações bancárias de uma conta especial 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 democraties 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 a 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.

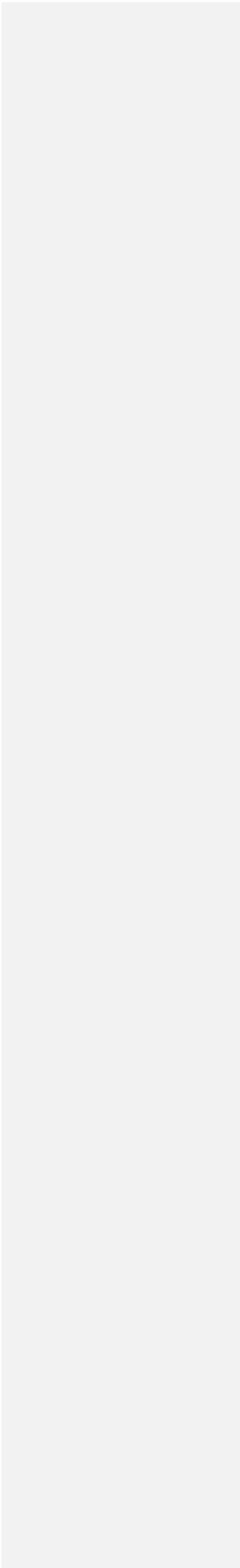
Como concluía José Manuel Meirim, em estudo recentemente dado à estampa sobre este assunto, *“A Lei nº 72/93 de 30 de Novembro, parece compreender na sua essência, e em suma, duas direcções:*

- *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 Nacional de Eleições determinar esse futuro.



ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU

Tema:

Direito de antena para fins eleitorais

(Iniciativa própria)

Nos termos do artigo 63º nº 3 da Lei nº 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a AR), aplicável à eleição para o Parlamento Europeu por força da remissão contida no artigo 10º nº 1 da Lei nº 14/87, de 29 de Abril (Lei Eleitoral para o PE), compete à Comissão Nacional de Eleições proceder à distribuição dos tempos de antena reservados por lei, para efeitos eleitorais, aos partidos políticos e coligações concorrentes.

A fim de organizar as grelhas de emissão que servirão de base ao sorteio a efectuar pela CNE suscitou-se o problema de saber se se devem incluir ou não as estações privadas de televisão.

A dúvida coloca-se porquanto:

Por um lado a lei ordinária apenas refere «A Radiotelevisão Portuguesa, no seu 1º Programa» (artº 62º nº2 a) e «os tempos de emissão reservados pela Radiotelevisão Portuguesa» (artº 63º nº1), o que correspondia à realidade na altura da sua publicação, ano de 1979, e que consistia no facto da televisão ser apenas pública, já o mesmo não acontecendo para a Rádio que era simultaneamente pública e privada;

Por outro lado a Revisão Constitucional de 1989 veio dar nova redacção ao nº 3 do artigo 40º da CRP, manifestando a consagração de um direito de antena dos partidos nos órgãos de comunicação social, fossem eles públicos ou privados, sem o que deixaria de haver verdadeira igualdade de acesso das várias correntes aos meios de informação.

Diga-se, aliás, que a discussão deste preceito no seio da Comissão Eventual para a Reforma mereceu desde o início consenso geral de todos os grupos parlamentares de então, o que se comprova cotejando algumas declarações contidas nas actas de Revisão Constitucional:

“...Nos períodos eleitorais deve haver uma garantia clara e inequívoca, seja nas entidades públicas como nas entidades privadas, dos tempos de antena regulares e equitativos...” (Deputado Constituinte Rui Machete)

“...O exercício do direito a tempo de antena, em períodos eleitorais, não é circunscrito, como bem se compreenderá, ao serviço público, uma vez que, nessa altura, se trata de regras específicas para os períodos de campanha eleitoral...” (Deputado Constituinte Jorge Lacão)

“...A Constituição Portuguesa ...é uma Constituição compromissória, e não é só na forma de elaboração que isso se exprime - exprime-se num conjunto vasto de preocupações, espelhadas por todo o texto constitucional, que vão desde o sistema eleitoral, de representação proporcional, e não maioritário, até aos inúmeros princípios de igualdade dos partidos políticos nas candidaturas, por exemplo, na liberdade de expressão, em sede eleitoral, que tem repercussões em matéria de tempo de antena nos meios de comunicação social, públicos ou privados...” (Deputado Constituinte António Vitorino) (Cfr. Diários da Assembleia da República II Série nºs 74 e 13/RC, respectivamente)

Sobre a amplitude deste direito salientam-se, ainda, as anotações de Gomes Canotilho e Vital Moreira ao citado artigo 40º nº 3, in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição 1993 e que dizem:

“O direito de antena para efeitos eleitorais não está sujeito a qualquer limitação constitucional, seja quanto ao tipo de eleições, seja quanto à natureza dos concorrentes... sujeitos passivos do direito de antena e dos direitos conexos são as emissoras de rádio e de televisão públicas («serviço público de rádio e televisão»), com excepção do direito de antena eleitoral (nº3), que obriga todas as emissoras de âmbito nacional ou regional, sem distinção entre as públicas e as privadas. A sujeição das emissoras privadas ao direito de antena eleitoral decorre directamente da função constitucional das eleições. (Sublinhado nosso).

...Os direitos aqui reconhecidos são exercidos «segundo critérios objectivos a definir por lei»(nº1) ou «nos termos da lei»(nº3). Não se trata de uma autorização constitucional de restrição legal destes direitos mas antes pelo contrário de estabelecer as condições para o seu bom exercício. De resto, o direito de antena e os direitos conexos devem entender-se como imediatamente aplicáveis, nos termos do artigo 18º nº 2, pelo que a falta ou insuficiência de definição legal não poderia constituir argumento para a recusa da sua prestação”.

Apesar da opinião destes dois conceituados constitucionalistas a verdade é que os grandes princípios constitucionais carecem de modulação por parte do legislador ordinário, tanto que o próprio preceito refere “..nos termos da lei..”, que no caso em apreço se caracterizou ou por uma profunda apatia e inércia ou pela assunção de nada querer alterar.

E veja-se que nem a lei que regula o Regime da Actividade de Televisão (Lei nº 58/90) que já prevê o regime de licenciamento para novos canais de natureza privada, veio estabelecer de forma clara que o direito de antena nos períodos eleitorais se aplica indistintamente ao serviço público de televisão e aos canais privados.

Apesar da norma enunciada no seu artigo 6º n.º 2 e) referir que são fins específicos da actividade de televisão “ contribuir para o esclarecimento, a formação e a participação cívica e política da população “ sendo o direito de antena reservado aos partidos e coligações em períodos eleitorais uma das principais manifestações para a prossecução de tal finalidade, o artigo 33º n.º 2 remete a utilização desse direito para os termos definidos pela lei eleitoral, remissão perfeitamente compreensível pois não seria esta a sede própria para regular o exercício e a titularidade da antena.

Não se diga também que as leis eleitorais têm permanecido imutáveis, isto é, sem que nenhuma alteração lhes tenham sido introduzidas.

Muito pelo contrário. No que respeita à Lei Eleitoral para a Assembleia da República, para onde a nossa atenção recai, já foi o seu artigo 62º objecto de duas medidas legislativas em relação às estações privadas de rádio de âmbito local.

A 1ª medida surgiu por altura da última eleição para o Parlamento Europeu, realizada a 18 de Junho de 1989 e que se consubstanciou na Lei nº 10/89, de 18 de Maio.

Este diploma veio suspender o direito reconhecido no citado artigo no tocante às estações de rádio de cobertura local, apontando para a regulamentação do regime de reserva de tempo de emissão nessas rádios, em períodos eleitorais, durante a sessão legislativa de 89/90, o que nunca veio a acontecer.

Tendo a Lei nº 10/89 caducado por falta de regulamentação no prazo para tal estipulado viu-se o legislador obrigado, pelos mesmos fundamentos que haviam presidido à feitura do anterior diploma, a publicar em pleno processo eleitoral para a AR, a Lei nº 55/91, de 10 de Agosto, que sob a epígrafe “ Tempos de Antena nas Rádios Locais “ preceitua em artigo único que “O disposto no artº 62º n.º 2 c) da Lei nº 14/79, de 16 de Maio, não é aplicável às estações de rádio de cobertura local”.

Não interessará agora explicitar o porquê do aparecimento dos dois diplomas a que não foram alheias razões de ordem logística (com o surto das estações de rádio locais como era possível organizar, em devido tempo, grelhas de sorteio a atribuir às listas que tivessem concorrido aos círculos abrangidos pelo espectro radiofónico de cada uma?) e razões de ordem financeira visto ser incumbência do Estado indemnizar tais estações.

Mas se houve cuidado de ultrapassar o problema das rádios locais parece não ter havido intenção de alterar o estabelecido no campo das emissões para televisão.

E note-se que não teria sido extemporâneo, porque o mesmo legislador tinha feito publicar dias antes a Lei Orgânica do - Lei nº 45/91, de 3 de Agosto - que repescando o articulado no Projecto de Código Eleitoral (2ª Versão) vem nos seus artigos 37º, 48º, 49º e 178º dispor o seguinte:

Este o enquadramento jurídico com que se debaterá a Comissão Nacional de Eleições.

A par deste é ainda fundamental levantar três outras questões, de não menos importância.

I - Se se entendesse alargar às estações privadas de televisão o acesso dos partidos políticos e coligações para propaganda eleitoral, quais os critérios que deveriam presidir ao reconhecimento em concreto desse direito, em matéria de tempo de emissão e horário.

A definição desses critérios impunha-se dado existirem diferenças no âmbito de emissão entre a estação pública de televisão que cobre 100% do território nacional e as estações privadas. (Segundo dados fornecidos pelas próprias estações, a SIC cobre actualmente 75% do Continente, com excepção de algumas zonas de Trás-os-Montes, Alto Alentejo e Algarve junto ao Guadiana, e a TVI 80% do Continente, difundindo nas Regiões Autónomas através de cabo com assinaturas entre 15 a 16.000 nos Açores e 35 a 40.000 na Madeira).

II - Prossequindo aquelas uma actividade lucrativa teriam que ser naturalmente compensadas pelo Estado, em termos também por definir, o que acarretaria um aumento substancial das despesas eleitorais.

III - Na ausência de previsão expressa na lei eleitoral teria a CNE competência para “obrigar” as estações de televisão privadas a conceder tempo de antena aos partidos e coligações?

Sendo incontestável que a Comissão tem competência quer para fixar as condições técnicas de exercício do direito de antena quer para proceder à sua distribuição, podia nessa medida emitir uma deliberação, que revestindo a forma de acto administrativo e executório era susceptível de recurso para o Tribunal Constitucional.

Mas infelizmente a experiência tem demonstrado que poucos são os destinatários das deliberações da CNE que, não concordando com o seu teor, submetem a decisão final ao TC.

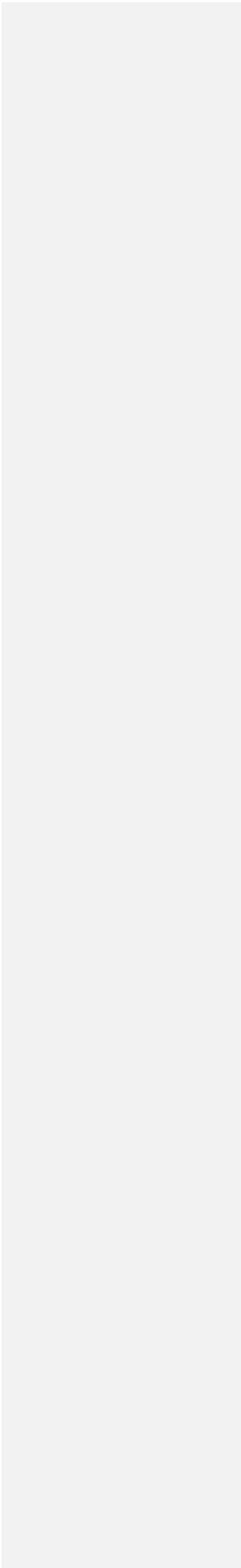
Como se ainda estivessem no limiar da democracia a verdade é que a situação mais comum é a da desobediência ou do não acatamento das nossas deliberações.

Também estes comportamentos não têm a mais leve sanção nas leis eleitorais (excepção feita à Lei do Referendo), sabendo o infractor que um eventual encaminhamento da queixa para Tribunal poderá levar meses ou anos para julgar, sendo irreparável a ilicitude então praticada.

Embora não se devam formular juízos precipitados sobre a atitude que essas estações iriam tomar não é despidendo levantar o problema que teria ainda outros contornos se apenas uma delas aceitasse.

Em conclusão, e perante este quadro fáctico,

foi deliberado pela Comissão Nacional de Eleições remeter à Assembleia da República o presente parecer donde se inferem as suas dúvidas sobre o *modus faciendi* de uma aplicação directa do direito constitucional consagrado no nº 3 do artigo 40º da CRP, tendo entendido por unanimidade, que cabe indubitavelmente ao órgão de soberania - Assembleia -, definir a extensão e as regras de efectivação do direito de antena das estações privadas de televisão.



ELEIÇÕES LEGISLATIVAS

1

Tema:

Situação dos candidatos que sejam presidentes de câmara ou que legalmente os substituam

(Pedido de parecer do PSD)

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 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 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 entendimento que julga reforçado não só pela recente alteração da epígrafe do citado artº 9º para “Obrigatoriedade de suspensão do mandato” como também pelo facto do DL nº 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 recaiu a interpretação do Tribunal Constitucional, é à decisão deste douto tribunal que se deve ater.

Nesse sentido, parece que os candidatos à eleição para a Assembleia da República que sejam presidentes de câmara ou que legalmente os substituam apenas não poderão exercer as respectivas funções desde a data da apresentação das candidaturas e até ao dia da eleição.

2

Tema:

Legitimidade do mandatário para intervir no processo eleitoral

(Queixa do mandatário do PSD - Braga)

Na sequência de uma queixa apresentada pelo cidadão Joaquim da Costa Correia Araújo, mandatário do PSD no Círculo Eleitoral de Braga pelo facto de não ter sido admitida a reclamação apresentada contra a escolha dos membros de mesa por alegada falta de legitimidade, cumpre informar:

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.

3

Tema:

Tratamento jornalístico de candidaturas

(Editorial da edição do jornal “A Voz do Nordeste” de 30 de Maio de 1995)

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, conclui 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.

Fundamentação jurídica

a) A competência da Comissão Nacional de Eleições

4. Sendo certo que o jornal anuncia acções que irá praticar durante a campanha eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições (CNE), ao abrigo do disposto no artigo 5.º, alíneas b), d) e j), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, dispõe de competência específica para se pronunciar, com força vinculativa, sobre a matéria *sub judice*, detendo poderes fiscalizadores, com vista a garantir a igualdade de tratamento das candidaturas, circunscrito ao período da campanha (cfr., por todos, a deliberação da CNE de 6 de Novembro de 1979).

b) O tratamento jornalístico das candidaturas e a igualdade de acção e propaganda

5. A questão fundamental - 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 pretensão 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 desmintam, 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.

c) O âmbito temporal de aplicação do princípio do tratamento não discriminatório

8. 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 CRP e 56.º e 64.º da LEAR).

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 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 alguns partidos políticos, os objectivos que a legislação aplicável visa salvaguardar.

Conclusões

9. Ao contrário do que anuncia, o jornal “A Voz do Nordeste” está vinculado, a partir do início da campanha eleitoral, a dar tratamento igualitário às diversas candidaturas e idêntica cobertura às acções desenvolvidas durante a campanha pelas forças concorrentes, atribuindo-lhes o mesmo espaço em termos quer de quantidade quer de relevo gráfico.

10. Se, atingida a campanha eleitoral, o referido jornal persistir em não acatar as orientações do presente parecer e tratar de forma desigual, quanto à cobertura da campanha, as diversas forças concorrentes, o director da publicação (ou quem o substituir) incorre, nos termos expostos, em pena de prisão e multa e a empresa proprietária da publicação em pena de multa.

Deliberação

A Comissão Nacional de Eleições, reunida em sessão plenária no dia 27 de Junho de 1995, ao abrigo do disposto nos preceitos aplicáveis da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, deliberou o seguinte:

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.*

4

Tema:

Afixação de propaganda política ao longo das redes rodoviárias

(Iniciativa própria)

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 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 artº 4º 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 DL 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 conseqüentemente 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 edificandi*);

b) Permissões condicionadas à aprovação, autorização ou licença da JAE (faixas de respeito). (cf. DL

n.ºs 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 DL n.º 13/94, de 15 de Janeiro, no qual se diz que com a publicação do Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo DL n.º 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."

Acresce o facto de que a JAE pode usar do direito de embargo, relativamente a obras efectuadas com violação do disposto no DL n.º 64/83, 3 de Fevereiro, considerando-se nulos e de nenhum efeito os licenciamentos efectuados por quaisquer entidades nessas circunstâncias.

Parece pois poder concluir-se ter a JAE competência para aferir da perigosidade que a colocação de propaganda política/eleitoral possa trazer para a segurança da circulação rodoviária e conseqüentemente desencadear os mecanismos de remoção, devendo fazê-lo nos termos da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto, visto tratar-se da lei aplicável à afixação de propaganda política e uma vez que, nas áreas da sua jurisdição, tem competência expressa na lei para actos bem mais gravosos como seja o citado direito de embargo.

Em conclusão:

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;

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;

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 conditionalismos e proibições constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 4.º da Lei n.º 97/88;

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.

5

Tema:

Falta de indicação de delegados

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 46.º e 47.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, parece resultar que os delegados e suplentes devem ser indicados impreterivelmente “até ao 20.º 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.

Sucedem, 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. Perfila-se, pois, uma solução idêntica, aplicável por analogia, à que em sede de escolha de membros de mesa é prevista no n.º 3 do artigo 47.º 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 constituiria um desvirtuamento das regras por que se deve pautar o processo eleitoral, designadamente a de que “em cada assembleia ou secção de voto há um delegado, e o respectivo suplente, de cada lista de candidatos às eleições” (artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 14/79).

O prazo a que alude o n.º 1 do referido artigo 46.º da Lei n.º 14/79 é peremptório, isso sim, quanto à credenciação dos delegados para o específico acto da designação dos membros das mesas, que decorre precisamente logo a seguir, na correspondente sede da junta de freguesia, entre o 19.º e o 17.º dias anteriores ao da eleição. A falta de indicação de delegados por determinada lista, no aludido prazo, impede-os de participar - que não de assistir - naquela operação concreta do processo eleitoral, mas não nas que se lhe seguem, *maxime* a da votação e apuramento parcial no dia da eleição.

A solução ora preconizada é, aliás, compatível com os princípios constitucionais previstos no artigo 116.º e compaginável com entendimentos preconizados pela Comissão Nacional de Eleições sobre casos idênticos pontualmente suscitados em eleições anteriores, tudo no sentido de garantir a fiscalização das operações eleitorais que, pelo menos no dia da eleição e ao nível da assembleia ou secção de voto, só os delegados dos partidos podem assegurar com eficácia. De facto, as atribuições dos delegados circunscrevem-se quase exclusivamente a essa fase do processo (cfr. artigo 50.º da mencionada Lei n.º 14/79), cabendo-lhes, em geral, assegurar a observância da lei eleitoral, velar pela transparência do processo e lutar pela defesa da legalidade e tendo, como qualquer cidadão, o dever de colaborar com a administração eleitoral (cfr. , por todos, o artigo 116.º, n.º 4, da Constituição).

Em suma, não nos repugna, em nome do normal desenvolvimento do processo eleitoral e do inelutável princípio da fiscalização dos actos eleitorais, aceitar a indicação e credenciação de delegados de listas e respectivos suplentes em data posterior à prevista no n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 14/79 e até ao dia da eleição, a fim de acompanharem e fiscalizarem em plenitude as operações de votação junto das mesas, assim se evitando também eventuais (e muito prováveis no actual contexto) situações de ausência de fiscalização por falta de delegados.

6

Tema:**Afixação de cartazes de propaganda em árvores.**

(Protesto de um grupo de cidadãos de Coimbra)

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 agrafes, 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 agrafes, 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.

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 1.º, n.º 1, 3.º, n.º 1, ambos *a contrario*, e 4.º, n.º 1, proémio, da Lei n.º 97/88 e 66.º, n.º 3, da Lei n.º 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 13.º, 37.º e 116.º, n.º 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 4.º da Lei n.º 97/88, não bastando, porém, invocar vagamente, no caso do n.º 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 n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 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 agrafes 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 superficial, provoca danos no vigor vegetativo das árvores e é susceptível de causar, a prazo, a morte prematura dessas mesmas árvores, com manifestos prejuízos para a Natureza.

É de sublinhar, a este respeito, que há outras formas de afixar propaganda menos lesivas ou até inócuas da casca da árvore, um organismo vivo e recurso natural, ainda que do reino vegetal, que importa preservar na medida do possível. Pendurar cartazes e pendões com recurso a arames e cordões

são formas habitualmente utilizadas pelos partidos políticos para prender às árvores, sem lhes furar a casca, aqueles meios de propaganda. Não se vê, pois, necessidade de, mesmo em época de eleições, perfurar árvores para afixar propaganda gráfica, quando a verdade é que existem outras formas inofensivas de o fazer. Neste pressuposto, afixar numa árvore, com pregos ou agrafes, cartazes ou pendões será, de certo modo, uma forma de “abusar” do direito de livre expressão, manifestação e propaganda.

Estas considerações ganham especial significado e relevo numa altura em que cada vez mais a Humanidade toma consciência da necessidade de salvaguardar o equilíbrio ecológico e lutar pela defesa e protecção do ambiente, de forma a evitar a crescente destruição da Natureza, designadamente da floresta, e a progressiva degradação da qualidade de vida, em particular nos aglomerados urbanos. Acresce que o combate às disfunções ambientais e a todas as acções humanas que possam ter reflexos graves no ambiente, por forma a preservar e defender um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado, constitui um direito fundamental directamente aplicável e invocável (artigos 18.º e 66.º CRP).

7

Tema:

Propaganda política

(Queixa do PCP contra a Câmara Municipal de Estarreja)

Matéria de facto

O Partido Comunista Português apresentou queixa contra a Câmara Municipal de Estarreja com fundamento no facto de aquela edilidade não ter permitido a afixação de propaganda política num placard implantado no jardim municipal, alegando perigos para a circulação e implicações estéticas.

Notificada, manteve a Câmara Municipal de Estarreja o argumento de que *“não autorizou a propaganda em causa, uma vez que se situa num placard fixo implantado sem qualquer autorização no Jardim Municipal, prejudicando não só a estética do local, mas também a visibilidade do trânsito.”*

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 artº 4º 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 consequentemente 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”*.

Em conclusão

A afixação de propaganda político/eleitoral é livre, não carecendo de autorização ou licenciamento prévios, devendo todavia as autoridades administrativas notificar, com fundamentação legal dos factos alegados, os interessados para que procedam à remoção da mesma, sempre que a propaganda se encontre afixada com desrespeito dos condicionalismos e proibições constantes nos nºs 1 e 2 do artº 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto.

8

Tema:**Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas**

(Queixa do PSD contra a Presidente da Câmara Municipal de Sintra)

O Partido Social Democrata vem apresentar queixa contra Dra Edite Fátima Marreiros Estrela, Presidente da Câmara Municipal de Sintra por violação do disposto no art. 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 arts. 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 arts. 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”.

9

Tema:

Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas

(Queixa do PS contra o Presidente da Câmara Municipal de Viseu)

Miguel Ginestal Machado Monteiro Albuquerque, na qualidade de mandatário distrital da lista de candidatos do Partido Socialista vem apresentar queixa contra Fernando Carvalho Ruas, Presidente da Câmara Municipal de Viseu por violação do disposto nos arts. 122º e 153º da Lei nº 14/79.

Isto porque, sendo candidato a Deputado, com funções suspensas, em 26 de Setembro fez difundir um comunicado, na sua qualidade de Presidente da Câmara, com críticas a um candidato do Partido Socialista.

Juntou um documento.

Fernando Carvalho Ruas veio responder, dizendo que esse comunicado não pode ser entendido como tentativa de favorecimento da lista do PSD, mas apenas como interpretação do sentimento dos viseusens relativamente à organização do poder regional.

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 é punido nos termos dos arts. 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 o acto praticado por Fernando de Carvalho Ruas pode caber na previsão do art. 57º da Lei Eleitoral. Ou seja, se ele, a intervir como Presidente da Câmara manteve rigorosa neutralidade, perante os partidos políticos ou se praticou acto que de algum modo, favoreça ou prejudique um concorrente às eleições em detrimento ou vantagem de outros.

Que ele interveio como Presidente da Câmara, está indiciado quer no documento, quer inclusive na resposta que deu.

Que, efectivamente com esse documento e nessa qualidade, ele prejudicou um concorrente à mesma eleição, também parece indiciado, nas partes em que refere “declarações do Partido Socialista (PS) pela voz do ex-comunista Vital Moreira, outro candidato”, “apetece perguntar se era com isto que o PS nos queria presentear se viesse a ser governo?!!!!”, “É para isso que pedem (os do Partido Socialista) os votos aos visienses?!!!!”

ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

1

Tema:

Publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião

(Proposta de alteração à Lei das Sondagens)

Artº 8º

nº 1 - 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, inquérito de opinião ou projecção de resultados directa ou indirectamente relacionados com o acto eleitoral ou referendário.

nº 2 - No dia da eleição é proibida a divulgação de projecções de resultados no Continente até à hora legal de encerramento das urnas.

nº 3 - Sempre que se verificarem diferenças horárias a proibição mantém-se apenas em relação à zona do País onde as urnas encerrem mais tarde.

Artº 9

nº 2 - Compete à Comissão Nacional de Eleições fiscalizar o cumprimento do disposto no artigo anterior, bem como aplicar as coimas e as sanções acessórias correspondentes às contra-ordenações previstas na lei.

Artº 14º

nº 1 - É punido com coima de montante mínimo de 1.000.000\$00 e máximo de 10.000.000\$000, sendo o infractor pessoa singular, ou de 5.000.000\$00 a 50.000.000\$00, tratando-se de pessoa colectiva:

a) (...);

b) (...);

c) Quem, pessoa singular ou colectiva, for responsável pela violação ao artigo 8º;

d) (...);

e) (...);

f) (...).

2. (...).

3. (...).

A publicação de sondagens através da imprensa, rádio e televisão tem sido acompanhada com crescente interesse pela generalidade dos cidadãos, constituindo um elemento de informação extremamente importante.

A multiplicação destas operações no nosso país, que tem abrangido todos os aspectos da vida política, desde a cota de popularidade dos políticos e órgãos de soberania à intenção de voto dos cidadãos, acabou por transformar as sondagens de opinião em verdadeiras instituições da vida política, que hoje ninguém parece dispensar.

Desta forma, as sondagens acabaram por se tornar verdadeiros factores enformadores da vida política, razão pela qual o legislador sentiu a necessidade de regular não só os termos em que se processa a sua publicação e difusão, mas também a conformação técnica das mesmas, tudo com a finalidade de lhes conferir a necessária credibilidade.

Tendente à concretização daquele objectivo, surge a Lei n.º 31/91, de 20 de Julho. Nos termos desta lei, a Comissão Nacional de Eleições é a entidade competente para proceder à fiscalização da publicação, difusão, comentário ou análise de sondagens ou inquéritos de opinião directa ou indirectamente relacionados com os actos eleitorais ou referendários, nos sete dias que antecedem o da eleição ou da votação para referendo e, no próprio dia, "até ao encerramento das urnas".

No cumprimento das suas competências, a Comissão Nacional de Eleições tem acompanhado devidamente a aplicação da Lei nº 31/91 no que respeita à proibição constante do seu artigo 8.º.

Decorrente do acompanhamento efectuado, veio a constatar-se não só a inadequação de algumas

disposições da referida lei, como também, e delas resultante, a insuficiência dos seus termos face às realidades actuais.

Em determinadas circunstâncias, tais insuficiências vieram a dificultar a aplicação da Lei n.º 31/91, o mesmo é dizer a prossecução dos objectivos que esta se propunha aquando da sua aprovação (*cf. a discussão travada, em sede de trabalhos preparatórios, no Plenário da Assembleia da República*).

Pelo exposto, importa fazer uma enumeração das insuficiências verificadas, visto que é sobre a superação das mesmas que versa a presente proposta.

Ressalta, em suma, da lei em vigor sobre a matéria a:

- Ausência de disposição que, relativamente à diferença horária entre o Continente e as Regiões Autónomas, actue como factor impeditivo da projecção de resultados no Continente e da correlativa difusão nas Ilhas quando aí se encontre em curso o acto eleitoral;

- Inadequação da redacção do n.º 2 do artigo 9.º, que apenas prevê a competência fiscalizadora da Comissão Nacional de Eleições, nada se prevendo, expressamente, quanto à competência relativa à aplicação das respectivas coimas;

- Manifesta insuficiência do montante das coimas previstas no artigo 14.º, face ao quadro actual das realidades que enformam a actividade da comunicação social;

- Existência de uma grave lacuna no que se refere ao quadro do artigo 14.º, nomeadamente no âmbito da alínea c) do seu n.º 1, em cuja norma não é expressamente prevista qualquer sanção para a proibição de sondagens ou inquéritos de opinião divulgados ou difundidos no próprio dia da eleição.

Acresce que, atentos o poderio financeiro dos grupos empresariais da área da comunicação social e os efeitos nefastos decorrentes do incumprimento do dever legalmente imposto, seria adequado a lei consagrar outras sanções acessórias e medidas preventivas, para além do estatuído no artigo 15.º, em função da gravidade da infracção e da culpa do agente.

Face ao que atrás ficou dito, a Comissão Nacional de Eleições considera de fundamental urgência a adequação da Lei n.º 31/91, de molde a que da sua aplicação possam ser concretizados os objectivos que presidiram à sua aprovação.

Por essa razão, a Comissão Nacional de Eleições optou por apresentar um conjunto de sugestões que, se adoptadas pelo legislador, decerto possibilitarão a eficácia desejada decorrente da aplicação da Lei n.º 31/91.

Propõe-se, assim:

- Incluir na previsão do artigo 8.º a expressa proibição de projecção de resultados, uma vez que factos passados têm demonstrado ser esta uma prática que no próprio dia da eleição tem assumido alguma frequência;

- Aditar um n.º 2 ao artigo 8.º, de forma a que pela diferença horária entre Continente e Regiões Autónomas a divulgação de resultados feita no primeiro não venha a prejudicar o decurso do acto eleitoral nas segundas, sendo, aliás, por essa razão que se deve prever categoricamente o embargo da emissão, no dia da eleição, a partir das 8 horas e até ao encerramento das urnas naquelas regiões; melhor solução seria, em sede de lei eleitoral, estabelecer que em todo o território nacional a abertura e o encerramento das urnas sejam temporalmente simultâneos;

- Elevar o montante das coimas, o que se afigura de fundamental importância, de modo a que o infractor não venha a retirar maiores benefícios do incumprimento da lei do que eventuais “prejuízos” pelo seu cumprimento; é com base neste pressuposto e atendendo ao quadro económico em que a actividade da comunicação social tem vindo a desenvolver-se que a Comissão Nacional de Eleições entende propor a elevação dos limites máximos actualmente em vigor;

- De forma a preencher a lacuna da alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º, prever-se a aplicação de sanção pecuniária para as contra-ordenações praticadas no próprio dia da eleição, optando-se pela técnica legislativa da simples remissão para o preceito proibitivo, ficando dessa forma abarcadas todas as situações que a lei quer prevenir.

No tocante às sanções acessórias, torna-se difícil à Comissão apontar medidas concretas, devendo essa incumbência partir do legislador, não se perdendo, contudo, de vista a elencagem feita na lei geral das contra-ordenações, nomeadamente no seu artigo 21.º.

2

Tema:

Igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas. Eleições presidenciais de 1996

(Queixa dos mandatários das candidaturas de Jerónimo de Sousa e de Alberto de Matos)

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 sido 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 defina 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 respectiva sanção prevista no artº 50º.

Só que também entendemos não ser possível este entendimento.

Em primeiro lugar, porque este artº 50º tem precisamente a entidade emissora como sujeito ofendido, destinatário da protecção pretendida com a ameaça da sanção e não o ofensor; basta reparar nos seus nºs 2 e 3: “A aplicação da sanção prevista no número anterior não prejudica a efectivação da responsabilidade civil pelos danos causados à entidade emissora” e, “se o autor da ofensa for funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva de direito público, responde pelo crime de abuso de autoridade ...”

Em segundo lugar, porque “assegurar o pluralismo ou contribuir para o esclarecimento” formação e participação cívica e política da população” são nitidamente conceitos vagos, programáticos, finalidades a atingir e não normas de comportamento, cuja violação imponha uma sanção concreta e determinada nessa lei.

Finalmente, porque sempre ficaria de pé uma disparidade de regime entre os órgãos de comunicação social escrita e visual ou falada. Enquanto em relação aos primeiros as regras estão minuciosamente estabelecidas e as sanções atingem a gravidade de pena de prisão para o responsável, aqui estaríamos a socorrer-nos de um Diploma que, apesar de posterior apenas tem uma vaga previsão programática e uma punição em pena de multa...

5 - Por estas razões, entende esta Comissão para os órgãos de comunicação social e 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.

Isto, porque o disposto no artº 116º nº 3 b) da Constituição ainda não foi objecto de regulamentação própria em relação a estes órgãos privados 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, 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.

2

Tema:

Tratamento Jornalístico

(Queixa do cidadão António de Sousa por artigo publicado em 30.11.95 no jornal quinzenário "Terras do Paiva")

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.

Matéria de Direito

a) A competência da Comissão Nacional de Eleições

A Comissão Nacional de Eleições (CNE), ao abrigo do disposto no artigo 5.º, alíneas b), d) e j), da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, dispõe de competência específica para se pronunciar, com força vinculativa, sobre a matéria *sub judicio*, detendo poderes fiscalizadores, com vista a garantir a igualdade de tratamento das candidaturas, circunscrito ao período da campanha (cfr., por todos, a deliberação da CNE de 6 de Novembro de 1979), bem como para "desempenhar as demais funções que lhe são atribuídas pelas leis eleitorais".

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 ações 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 courte* 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 contrario*, 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.

Solução diferente teria de ser adoptada se, em vez de publicação privada, estivesse em causa um jornal ou folheto da responsabilidade de um órgão do Estado, como acontece com as publicações periódicas distribuídas pelas câmaras municipais e juntas de freguesia, caso em que estaria violado o princípio da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas que, embora limitado na lei eleitoral ao período da campanha, se deve entender extensível à vulgarmente designada “pré-campanha”, por força do disposto sobretudo no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição.