PROPOSTA DE LEI N.º 27/VIII

ALTERA A COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, REVOGANDO A LEI N.º 71/78, DE 27 DE DEZEMBRO

Exposição de motivos

A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República. Compete-lhe, designadamente, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todas os actos de recenseamento e operações eleitorais e referendárias, assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais e referendárias, apreciar a regularidade das receitas e despesas relativas a campanhas eleitorais e referendárias e promover o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca dos actos eleitorais.

A Comissão Nacional de Eleições foi criada pelo Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, que aprovou a Lei Eleitoral da Assembleia Constituinte. Ainda em 1975, ano em que se constituiu, sofreu alterações na sua composição, designadamente na exclusão de representantes partidários. A Comissão foi dissolvida 90 dias após o apuramento geral dos resultados eleitorais, por força do disposto no artigo 15.º deste diploma.

Posteriormente, e por ter sido prevista a participação da Comissão Nacional de Eleições no processo de recenseamento eleitoral, o Decreto-Lei n.º 93-B/76, de 29 de Janeiro, veio definir a sua composição,

competências e funcionamento. A composição anterior permaneceu determinando-se, então, que os cinco técnicos a designar pelo Governo sejam de reconhecida idoneidade profissional e moral.

A Comissão manteve este perfil até à entrada em vigor da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, passando, então, a ser composta por um juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, a designar pelo Conselho Superior de Magistratura, que presidia, cinco cidadãos de reconhecida idoneidade profissional e moral, a designar pela Assembleia da República em lista completa e nominativa, sendo cada um deles proposto por cada um dos cinco partidos mais representados na Assembleia da República, ou, em caso de igualdade, mais votados e por um técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, pelos Negócios Estrangeiros e pela comunicação social.

Decorridos mais de 20 anos sobre a publicação da lei que regula a sua composição, competências e funcionamento, justifica-se introduzir, sem a descaracterizar, algumas alterações, no sentido da sua qualificação e reforço de competências e meios.

Assim, o presidente da Comissão, nos termos da presente proposta de lei, é um jurista de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções. Com esta solução pretende-se reforçar não só a legitimação originária do Presidente como a estabilidade no exercício do cargo, designando-o por um período de seis anos, não renovável.

A proposta incorpora, ainda, a alteração recentemente aprovada na Assembleia da República quanto aos cidadãos a designar por este órgão de

soberania, «cidadãos de reconhecido mérito a designar pela Assembleia da República integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar regimentalmente constituído» e, por fim, mantém a designação de três técnicos pelos membros do Governo responsáveis das áreas da administração interna, negócios estrangeiros e comunicação social, directamente intervenientes no processo eleitoral.

Reforçam-se as garantias dos membros da Comissão, determinando que, para além de independentes e inamovíveis, são irresponsáveis pelos actos praticados no exercício das suas funções.

As competências da Comissão são reforçadas, ainda, no sentido da sua actualização e adequação à legislação eleitoral que tem vindo a ser elaborada.

Estabelece-se, nomeadamente, que compete à CNE receber a declaração, por parte dos partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores, do número de candidatos apresentados a cada acto eleitoral, tendo, sobretudo, em vista a apreciação de contas relativas às campanhas eleitorais e referendárias.

Compete-lhe igualmente apreciar a regularidade das receitas e despesas e a regularidade das contas relativas a campanhas eleitorais e referendárias, participar ao Ministério Público quaisquer actos ilícitos de que tome conhecimento em eleições e referendos, instruir os processos de contra-ordenações praticadas por partidos políticos, coligações de partidos e grupos de cidadãos eleitores, por empresas de comunicação social, de publicidade, de sondagens e proprietárias de salas de espectáculos, bem como e proceder à recolha e arquivo dos tempos de emissão do direito de

antena transmitidos na rádio e na televisão, respeitantes às campanhas eleitorais e referendárias.

Consagra-se também que a aplicação de coimas compete ao Presidente da CNE e que dos actos da Comissão e do seu Presidente cabe recurso para o Tribunal Constitucional e Supremo Tribunal de Justiça.

Finalmente, como órgão independente da Administração, a CNE está sujeita à fiscalização da Assembleia da República, fixando-se a exigência de relatório anual a apresentar até 31 de Janeiro de cada ano.

Assim, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Capítulo I

Estrutura

Artigo 1.º

(Natureza)

A Comissão Nacional de Eleições é um órgão independente da Administração que funciona junto da Assembleia da República.

Artigo 2.º

(Composição)

A Comissão Nacional de Eleições é composta por:

a) Um jurista de reconhecido mérito, designado pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, como presidente;

b) Cidadãos de reconhecido mérito a designar pela Assembleia da República integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar regimentalmente constituído;

c) Um técnico designado por cada um dos membros do governo responsáveis pela administração interna, pelos negócios estrangeiros e pela comunicação social.

Artigo 3.º

(Mandato)

1 — O membro da Comissão Nacional de Eleições previsto na alínea a) do artigo anterior é designado por seis anos e não pode ser reconduzido para o período imediato.

2 — Os membros previstos na alínea b) e c) são designados pela duração da legislatura, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 4.º.

3 — Os membros da Comissão Nacional de Eleições mantém-se em funções até serem legalmente substituídos.

Artigo 4.º

(Designação e posse)

1 — O Presidente da Comissão Nacional de Eleições é designado até

30 dias antes de terminar o mandato do membro que vai substituir.

2 — Os membros previstos nas alíneas b) e c) são designados até ao trigésimo dia após o início de cada legislatura.

3 — Os membros da Comissão Nacional de Eleições tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos 10 dias subsequentes ao da publicação da respectiva designação na I Série do *Diário da República.*

Artigo 5.º

(Vagas)

1 — As vagas que ocorram na Comissão Nacional de Eleições são preenchidas nos 30 dias posteriores à vagatura.

2 — Em caso de vagas não se iniciam novos mandatos, completando os novos membros o mandato dos anteriores membros.

Artigo 6.º

(Garantias)

1 — Os membros da Comissão Nacional de Eleições são independentes e irresponsáveis pelos actos praticados no exercício das suas funções.

2 — Os membros da Comissão Nacional de Eleições são inamovíveis, não podendo as suas funções cessar antes do termo dos respectivos mandatos, salvo nos seguintes casos:

a) Morte ou incapacidade física permanente;

b) Renúncia;

c) Perda de mandato.

Artigo 7.º

(Renúncia)

Os membros da Comissão Nacional de Eleições podem renunciar ao mandato através de declaração escrita apresentada ao seu presidente e publicada na I Série do *Diário da República*.

Artigo 8.º

(Perda do mandato)

1 — Perdem o mandato os membros da Comissão Nacional de Eleições que:

a) Venham a ser abrangidos por qualquer das incapacidades ou incompatibilidades previstas na lei;

b) Faltem a três reuniões consecutivas ou a seis interpeladas, salvo invocação, perante o plenário de motivo atendível;

c) Sejam acusados definitivamente em procedimento criminal contra eles instaurado;

d) Se candidatem em quaisquer eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas ou do poder local.

2 — A perda do mandato será objecto de declaração a publicar na I Série do *Diário da República*.

Artigo 9.º

(Remunerações)

1 — Os membros da Comissão Nacional de Eleições têm direito a uma senha de presença por cada dia de reunião correspondente a cinquenta avos de subsídio mensal dos Deputados.

2 — O Presidente tem direito a um abono mensal para despesas de representação correspondente ao valor fixado para o director-geral.

Capítulo II
Competência

Artigo 10.º

(Competência)

Compete à Comissão Nacional de Eleições:

a) Promover, em colaboração com o Secretariado Técnico para os Assuntos Eleitorais, o esclarecimento objectivo dos cidadãos acerca das operações de recenseamento e dos actos eleitorais e de referendo nacional, local ou local;

b) Elaborar e mandar publicar na I Série do *Diário da República* o mapa de distribuição dos mandatos pelos círculos, nas eleições da Assembleia da República e das assembleias legislativas regionais;

c) Receber as declarações dos partidos políticos e das coligações de partidos que pretendam participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo;

d) Verificar a regularidade do processo de constituição e fazer a inscrição de grupos de cidadãos com vista à participação no esclarecimento de questões submetidas a referendo;

e) Publicar, nos órgãos de comunicação social, nos oito dias subsequentes à marcação dos dias de eleições e dos referendes, mapas-calendários com indicação das datas e dos actos sujeitos a prazos;

f) Receber e registar as comunicações dos órgãos de imprensa e das estações privadas de rádio e de televisão de âmbito local que pretendam inserir matéria respeitante às campanhas eleitorais e referendarias;

g) Proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão pelas diferentes candidaturas e pelos partidos políticos, coligações de partidos e grupos de cidadãos em campanhas referendárias;

h) Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e em todas as operações eleitorais e referendárias;

i) Assegurar, durante as campanhas eleitorais e referendárias, a igualdade de tratamento das candidaturas, partidos, coligações e grupos de cidadãos;

j) Receber a declaração por parte dos partidos políticos, coligações e grupos de cidadãos eleitores do número de candidatos apresentados

relativamente a cada acto eleitoral, tendo, nomeadamente, em vista a apreciação de contas relativas às campanhas eleitorais e referendárias;

k) Apreciar a regularidade das receitas e despesas e a regularidade das contas relativas a campanhas eleitorais e referendárias, publicando o seu parecer na II Série do *Diário da República*;

l) Elaborar e mandar publicar na I Série do *Diário da República* os mapas dos resultados do apuramento geral das eleições e dos referendes;

m) Participar ao Ministério Público quaisquer actos ilícitos de que tome conhecimento em eleições e referendes;

n) Instruir os processos de contra-ordenações praticadas por partidos políticos, coligações de partidos e grupos de cidadãos eleitores, bem como por empresas de comunicação social, de publicidade, de sondagens e proprietárias de salas de espectáculos, quando tal competência lhe seja expressamente atribuída por lei;

o) Proceder à recolha e arquivo dos tempos de emissão do direito de antena transmitidos na rádio e de televisão respeitante às campanhas eleitorais e referendárias.

Artigo 11.º

(Aplicação de coimas)

A aplicação de coimas e sanções acessórias correspondentes aos processos de contra-ordenações previstos no artigo 10.º, alínea n), compete ao Presidente da Comissão Nacional de Eleições.

Artigo 12.º

(Deslocações)

Para o exercício das suas funções em períodos eleitorais, a Comissão, o seu Presidente ou qualquer dos seus membros por ela designada pode deslocar-se a qualquer ponto do território nacional ou no estrangeiro.

Artigo 13.º

(Recursos)

Dos actos da Comissão Nacional de Eleições e do seu Presidente cabe recurso para o Tribunal Constitucional ou para o Supremo Tribunal de Justiça, nos termos da lei.

Artigo 14.º

(Relatório)

A Comissão Nacional de Eleições apresenta à Assembleia da República, até 31 de Janeiro de cada ano, um relatório respeitante à sua actividade no ano anterior.

Artigo 15.º

(Poderes necessários e colaboração da Administração)

1 — A Comissão Nacional de Eleições tem relativamente aos órgãos e agentes da Administração os poderes necessários ao eficaz exercício das

suas funções.

2 — Para o efeito do disposto no número anterior, o departamento governamental responsável pela administração eleitoral presta à Comissão Nacional de Eleições o apoio e colaboração que esta lhe solicitar.

Capítulo III
Funcionamento

Artigo 16.º
(Reuniões)

A Comissão Nacional de Eleições reúne com a presença da maioria do número dos seus membros em efectividade de funções, delibera por maioria e o Presidente tem voto de qualidade.

Artigo 17.º
(Regimento)

1 — A Comissão Nacional de Eleições elabora o seu regimento, que é publicado na II Série do *Diário da República*.

2 — A aprovação e as alterações do regimento exigem maioria absoluta do número legal dos membros da Comissão.

Artigo 18.º

(Orçamento e instalações)

Os encargos com o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições são cobertos pela dotação orçamental atribuída à Assembleia da República.

Artigo 19.º

(Instalações e serviços de apoio)

1 — A Comissão Nacional de Eleições dispõe de instalações e de um serviço de apoio privativo, com regulamento e quadro de pessoal a aprovar pela Assembleia da República sob sua proposta.

2 — A Comissão pode ainda celebrar protocolos com instituições universitárias ou outras entidades públicas e privadas, bem como recrutar pessoal especializado para a realização de tarefas específicas necessárias ao cumprimento das suas competências.

Artigo 20.º

(Norma revogatória)

É revogada a Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de Abril.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 27 de Abril de 2000. O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres* — O Ministro

dos Negócios Estrangeiros, *Jaime José Matos da Gama* — O Ministro da Presidência, *Jorge Paulo Sacadura Almeida C*oelho — O Ministro da Administração Interna, *Fernando Manuel dos Santos Gomes* — O Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, *Alberto de Sousa Martins* — O Ministro Adjunto do Primeiro Ministro, *Armando António Martins Vara*.

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório

Análise da iniciativa

A proposta de lei visa reforçar as competências e os meios da Comissão Nacional de Eleições (CNE), promovendo ainda uma qualificação do seu estatuto.

Mantendo a sua estrutura actual - um presidente, seis cidadãos eleitos pela Assembleia da República (AR) e três representantes de departamentos governamentais -, a proposta propõe-se alterar a forma de designação do presidente, que passa a ser um jurista eleito por um período de seis anos, por maioria qualificada na Assembleia da República.

Para além disso, o estatuto dos membros da CNE é também qualificado, estipulando-se a sua irresponsabilidade pelos actos praticados no exercício das suas funções e reforçando-se as suas remunerações - que sofrem um aumento generalizado de 50% passando ainda o presidente a beneficiar de um abono mensal para despesas de representação igual ao de director-geral.

Quanto às competências da CNE, procede-se à sua actualização e adequação à legislação eleitoral e referendária em vigor e reforça-se a sua intervenção em algumas áreas, nomeadamente no plano sancionatório.

No plano funcional, é criado um quadro de pessoal próprio.

Igualmente se consagra a obrigação da apresentação de um relatório anual à Assembleia da República, para a devida fiscalização da actividade da CNE.

Esboço histórico

Depois de uma primeira existência transitória, ainda durante o período pré-constitucional, a CNE assumiu, a partir da Lei n.º 71/78, o perfil que actualmente lhe conhecemos.

Deixou de ser nomeada pelo Governo e passou a ter um estatuto que a aproxima de uma entidade administrativa independente, caracterizando-se a sua composição pela participação tendencialmente plena dos partidos políticos com assento parlamentar (nisto se distinguindo, como consta do relatório desta Comissão sobre o projecto de lei n.º 102/VIII, de outras experiências comparadas, designadamente a espanhola, a alemã, a estado unidense ou a inglesa), cabendo a presidência a um magistrado indicado pelo Conselho Superior da Magistratura.

O Governo continuou, entretanto, a designar três dos membros da Comissão.

A alteração pontual que foi realizada pela Lei n.º 4/2000 apenas procurou assegurar o princípio de participação plena dos partidos com representação parlamentar acima referida.

Consequências da aprovação

A aprovação da presente iniciativa implica a consolidação institucional da CNE, elevando o seu estatuto e estabilizando no tempo a sua continuidade por períodos mais longos.

No plano dos encargos, é de referir que a CNE tem actualmente uma dotação orçamental de cerca de 200 000 contos por ano, inscrita no orçamento da Assembleia da República, sendo de prever que esses encargos irão seguramente crescer, quer por força dos aumentos significativos das remunerações, já referidos, quer pela criação de um quadro próprio de pessoal, diversamente do regime de afectação de pessoal do quadro da Assembleia da República que hoje se verifica.

Apreciação

Esta proposta de lei vem na prática consolidar e reforçar um modelo que tem mais de 20 anos.

Convém recordar que esse modelo surgiu no início do período constitucional, sucedendo a uma primeira lógica em que o controlo dos mecanismos eleitorais era naturalmente assegurado por entidades que reflectiam a revolução e não os partidos concorrentes.

É um modelo assente nos partidos, a que se junta a intervenção do Governo numa perspectiva de assessoria técnica que tinha a sua razoabilidade histórica.

Com efeito, as eleições são matéria que se desenrola sob a supervisão administrativa dos governos civis, daí o representante do Ministério da

Administração Interna; também têm lugar fora do território nacional, daí o representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros; e careciam de campanhas de informação e anúncios que justificava o envolvimento do departamento governamental da Comunicação Social, numa época em que a generalidade do sector era público.

A primeira questão que este facto, desde logo, suscita é o de saber se essa assessoria técnica ainda se justifica hoje e se faz qualquer sentido que seja tripartida.

Objectivamente, é preciso ter em conta que num colectivo de 10 membros, a força política que apoia o Governo assegura por este meio quatro membros directamente (3+1 eleito na Assembleia da República) e é também decisiva na escolha do presidente que detém voto de qualidade.

Na opinião do relator seria, na economia deste modelo, sensato equacionar uma solução que eventualmente passasse por um único representante do Governo, e que, atendendo ao seu perfil de técnico (que é mantido na proposta), este não detivesse direito de voto nas deliberações. Seria uma solução que também teria a vantagem de reconduzir o quorum deliberativo a um número ímpar de membros.

Chama ainda o relator a atenção para o facto de, por força do artigo 3.º, os mandatos dos membros designados pelo Governo terem a duração da legislatura. A sua substituição não é assim possível no caso de eventual mudança de Governo durante a legislatura - facto constitucionalmente admissível -, situação que, a meu ver, reforça a ideia de o seu perfil ser técnico-administrativo e, logo, mais se aconselha a sua não participação em votações.

A segunda questão que se deve equacionar é se faz sentido manter uma lógica de representação partidária no acompanhamento e na fiscalização eleitoral, quando o sistema português evolui para o fim do monopólio partidário na participação eleitoral e referendária.

É conhecido o papel preponderante que os partidos tiveram na implantação e na consolidação do regime democrático, mas a verdade é que hoje vivemos já num Estado de direito democrático estabilizado, não se questionando nem a capacidade da administração eleitoral para os aspectos processuais dos sufrágios nem a apreciação jurisdicional dos respectivos conflitos pelos tribunais.

A participação política dos cidadãos não se esgota apenas nos partidos políticos.

E é por assim ser que assistimos hoje ao envolvimento em campanha de cidadãos não organizados em partidos, quer com candidaturas quer em actos referendários.

Ora, se é certo que todos estão em posição de igualdade perante o Estado, através dos tribunais e da Administração Pública, interroga-se o relator sobre se o mesmo é verdade se prevalecer a fiscalização por um órgão que resulta directa ou indirectamente da representação partidária.

Parecer

A proposta de lei n.º 27/VIII reúne os requisitos legais e regimentais exigidos, pelo que está em condições de ser agendada e debatida em Plenário.

Palácio São Bento, 29 de Maio de 2000. — O Deputado Relator, *Luís Marques Guedes* — O Presidente da Comissão, *Jorge Lacão*.

Nota. — O relatório foi aprovado com votos a favor do PSD e do CDS-PP e abstenções do PS e do PCP.

O parecer foi aprovado por unanimidade.