



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 398/XV/1.ª (PAN)

Estabelece o regime jurídico aplicável ao esclarecimento cívico e ao direito de antena no âmbito das eleições para Presidente da República, Assembleia da República, Assembleia Legislativa Regional dos Açores, Assembleia Legislativa Regional da Madeira, Parlamento Europeu e dos Órgãos das Autarquias Locais, bem no âmbito dos Referendos nacionais, regionais e locais

Deliberação de 3 de janeiro de 2023 – Ata n.º 28/CNE/XVII

A FORMA (i)

O tratamento em diploma autónomo de uma temática específica transversal a todas as leis eleitorais pode ser uma forma de caminhar para a codificação dos procedimentos que integram o processo eleitoral.

Adotando-a recomenda-se que se dispense especial atenção à congruência dos conceitos a reutilizar ou a introduzir em diplomas futuros bem assim à coerência dos prazos e outros elementos relevantes.

A FORMA (ii)

Colocam-se sérias reservas à metodologia adotada nas tentativas de codificação e que, pontualmente, é seguida neste projeto – a justaposição de normas distintas regulando processos diversos não contribui para a transparência do quadro legislativo, transparência esta que é essencial à integridade das eleições.

Com efeito, é suposto que um cidadão médio ou mesmo com qualificações inferiores à média possa entender o essencial do processo eleitoral sem recorrer a especialistas o que, não sendo tão fácil como pode parecer na situação atual, se revelará muito mais difícil no emaranhado de normas justapostas, cada uma aplicável a uma eleição em concreto e sem que se ofereça uma visão sequencial de conjunto por tipo de eleição.

PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA

Salvo melhor opinião, a iniciativa legislativa para regular a eleição de cada uma das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e Madeira cabe a estes órgãos, pelo que a matéria que se lhes refere só pode ser considerada se se obtiverem propostas nesse sentido.

ELEIÇÕES E REFERENDOS

Também salvo melhor opinião e muito embora existam inegáveis afinidades, há diferenças de natureza e concetuais que aconselham a que se mantenham separados os instrumentos de regulação de ambas as matérias, sem prejuízo de serem acolhidos para os referendos conceitos e mecanismos previstos para as eleições.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

De qualquer forma, cumpre assinalar que o método de distribuição de tempos de antena pode gerar fortes distorções nas situações em que haja um só ou muito poucos grupos de cidadãos eleitores e um número superior de partidos com representação parlamentar.

GARANTIA DO DIREITO A INFORMAR E A SER INFORMADO

A mera reprodução das condições atualmente previstas para atribuição de tempo de antena às candidaturas não garante, por si só, o direito das candidaturas a informar nem o dos cidadãos a serem informados.

Com a quase total subordinação da cobertura jornalística das campanhas eleitorais aos critérios editoriais casuísticos de cada órgão de comunicação social, a também total liberalização do direito de opinião e o constrangimento à igualdade de oportunidades noutros géneros que muitos autores consideram não jornalísticos, o artigo 8.º da Lei 52-A/2015, de 23 de Julho, veio transformar o direito de antena de mecanismo adicional visando alargar a igualdade de oportunidades das candidaturas em mecanismo de salvaguarda da liberdade de expressão que, nos processos eleitorais, tem papel central.

É difícil compaginar com os requisitos constitucionais um sistema que não contemple o direito de antena nesta ou naquela eleição, deste ou daquele tipo, e mesmo que, contemplando-o e introduzindo a diferença na base da capacidade objetiva de realização de cada candidatura, não consagre um espaço de igualdade formal.

A solução poderia ser a de subtrair do cômputo geral de tempos a distribuir os do último dia de campanha eleitoral (e eventualmente de outro dia em que exista a faculdade de o eleitor votar sem condicionamentos) e atribuir um tempo mínimo a cada candidatura por tipo de órgão de comunicação social.

Ainda neste âmbito, sugere-se que seja tomada como determinante para a caracterização espacial dos órgãos de comunicação social que usam o espaço hertziano a conjugação da licença para o efeito emitida pela Autoridade Nacional das Comunicações (ANACOM) com o registo na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC): o direito / dever de emitir tempos de antena depende da verificação da validade de ambos os títulos e o seu âmbito geográfico será o que tiver menor dimensão.

Sugere-se também que fique claramente expressa a emissão de tempos de antena por televisões regionais, refletindo-se necessariamente tal distinção na tabela proposta para compensações financeiras, sob pena de redundar num substancial sobrecusto das operações sem correspondência no serviço prestado.

Recomenda-se que, sendo diverso do geral o prazo de prescrição do procedimento criminal em eleições autárquicas, a formulação da norma que manda preservar os tempos de antena, na ótica da codificação, se deva referir a este prazo de prescrição em lugar de conter um valor absoluto.

Aliás, poderia ponderar-se, em substituição deste instituto, a entrega das gravações em formato digital à Comissão Nacional de Eleições (considerando-se na compensação o respetivo custo) que as preservaria para aqueles fins, para consulta pública e investigação e ainda para



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

comprovação da efetiva emissão, de acordo com as boas práticas para execução da despesa pública.

A reprimenda proposta do artigo 64.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República parece dever ser adaptada, uma vez que o conceito de «imprensa estatizada» é, há muito, um conceito sem realidade subjacente.

Existindo normas que definem pela positiva e outras pela negativa o direito / dever de emissão de tempos de antena, parece recomendável que se procurem formulações a partir de um ponto de vista único.

Relativamente à graduação das penas (artigo 27.º), parece preferível que a coima esteja tipificada e, em simultâneo, se prevejam mecanismos de agravamento em função da qualidade do infrator.

Também se sugere que, para obviar a possíveis entendimentos que conduzam à eliminação de um grau de jurisdição, consistindo em não permitir a reapreciação da matéria de facto, fique expresso que o recurso para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça das deliberações desta Comissão que apliquem coimas integra matéria de facto e de direito.

QUALIDADE DA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO A INFORMAR E A SER INFORMADO

Não carece de demonstração o facto de ser marginal o contributo dos tempos de antena das candidaturas para o esclarecimento dos eleitores acerca das suas propostas. A monotonia na organização do espaço informativo e a rigidez do formato são, seguramente, causas determinantes (o registo das audiências dos tempos de antena contraposto ao dos espaços informativos, de opinião e outros sobre a eleição bastarão para confirmar a premissa).

Materialmente, a informação transmitida nos tempos de antena das candidaturas não tem condições para concorrer com a veiculada nos espaços noticiosos, em debates e entrevistas e, sobretudo, em comentários e outras peças de opinião.

O Conselho da Europa alerta recorrentemente para os perigos para a integridade dos processos eleitorais que advêm desta situação.

Subsistindo a opção pelos mínimos das boas práticas internacionais neste domínio, a elevação da qualidade e equanimidade dos tempos de antena seria uma forma de contribuir para a integridade dos processos eleitorais e, em última análise, para a confiança dos cidadãos no sistema eleitoral.

PROCEDIMENTOS CONSENSUALIZADOS

De há muito que a Comissão Nacional de Eleições tem obtido o consenso das candidaturas para que a última série do sorteio de tempos de antena coincida com o último dia de emissão e inclua todas as candidaturas, tomando-se primeiro as que tenham direito a tempo inferior ao resultado da divisão do tempo total nesse dia pelo número de candidaturas com direito de antena e distribuindo o restante igualmente por todas as outras.

A recente criação de um dia adicional de votação (livre, no sentido de ser opção livre do eleitor) coincidente com o domingo anterior ao da eleição suscitou o problema da equanimidade no



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

exercício de propaganda através de tempos de antena enquanto a votação decorre (particularmente nas rádios).

A solução, também ela consensualizada com as candidaturas, tem sido a de reproduzir nesse dia a distribuição do último dia de campanha.

Sugere-se que se considere a consagração legal destas práticas.

ESCLARECIMENTO CÍVICO OBJETIVO

Suscita reservas a previsão de que entidades públicas indeterminadas possam proceder ao esclarecimento cívico objetivo dos cidadãos acerca das eleições.

Uma tal previsão colide, para todos os que não detêm competências na matéria e mesmo para os que a detêm para a prática de certos atos, com a proibição de publicidade institucional e coloca em crise o próprio carácter objetivo da informação.

A Comissão tem sempre entendido que esta é uma das principais competências que lhe é conferida pela sua lei estatutária e por cada uma das leis eleitorais, não havendo em nenhuma delas previsão de que outros o façam exatamente por, mesmo que sendo isenta e objetiva a informação que prestem, não parecer necessariamente que o seja para os cidadãos em geral.

A Comissão atendeu sempre todas as entidades que se lhe dirigem no sentido de obterem a sua aquiescência e cooperação para ações de esclarecimento eleitoral associadas às competências próprias daquelas, muito embora reconheça que, através dessas ações e particularmente em períodos eleitorais, essas entidades se promovem e promovem quem as tutela, ainda que indiretamente.

A subsistir uma referência à possibilidade de outras entidades públicas poderem realizar ações de esclarecimento objetivo dos cidadãos sobre as eleições, recomenda-se que ela seja limitada às que detêm competências em matéria eleitoral e apenas para o que ao exercício dessas competências importe, sem prejuízo da competência própria da Comissão para assegurar a igualdade de oportunidades das candidaturas e, no seu âmbito, a neutralidade das entidades públicas.

SORTEIOS DE TEMPOS DE ANTENA

Afigura-se positiva a intenção de concentrar na Comissão Nacional de Eleições o sorteio dos tempos de antena também em eleições autárquicas: em grande parte, já hoje são feitos com recurso a uma aplicação informática disponibilizada pela Comissão e que pode ser facilmente adaptada.

Porém, é necessário para o efeito que haja medidas legislativas expressas que determinem comunicações atempadas e expeditas, imperativamente eletrónicas e com os originais seguros sempre acompanhados de versão editável, por forma a serem imediatamente conhecidas as listas de candidatos admitidas com exatidão e rigor e disponibilizado apoio em ambiente neutro para visualização das operações, o que, de qualquer forma, diminui substancialmente a carga burocrática que hoje pesa sobre juízes e funcionários judiciais em período de férias judiciais.



COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

DELEGAÇÕES DE COMPETÊNCIAS

Com o devido respeito, não faz sentido que as competências nucleares próprias de um dado órgão (*in casu*, Comissão Nacional de Eleições) sejam atribuídas, *ope lege*, a delegados que esse mesmo órgão pode ou não livremente designar.

Comissão Nacional de Eleições, 3 de janeiro de 2023.