



PROJECTO DE LEI Nº 507/XII

APROVA MEDIDAS TENDENTES A ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NOS ACTOS ELEITORAIS E O PLURALISMO DO DEBATE PÚBLICO

1-Tem vindo a ser manifestada publicamente perplexidade crescente pelo facto de nenhum dos órgãos de soberania com competência para tal ter até agora discutido e equacionado soluções para os problemas que ensombraram o processo eleitoral autárquico no ano de 2013.

Por isso mesmo, na reabertura dos trabalhos parlamentares do ano em curso , o Grupo Parlamentar do PS declarou em Plenário: “importa não adiar mais correcções urgentes à legislação eleitoral. [...]Tomaremos iniciativas para a qualidade da democracia. Não ficaremos à espera de desastre.”

A decisão de legislar tem hoje justificação acrescida.

Com efeito, no dia 1 de Fevereiro, o Jornal Oficial da União publicou a RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO de 29 de janeiro de 2014(2014/53/UE), tendente a enfrentar as consequências da privação do direito de voto para os cidadãos da União que exercem o seu direito de livre circulação.

Assinala a Comissão, com razão:

“As regras atualmente aplicáveis em determinados Estados-Membros podem conduzir a uma situação em que os cidadãos da União residentes noutros Estados-Membros podem ser privados do seu direito de voto apenas com base no facto de residirem no estrangeiro durante um determinado período de tempo. Tal baseia-se na presunção de que, decorrido algum tempo, a residência no estrangeiro faz perder a ligação com a vida política no país de origem. Contudo, esta presunção nem sempre é correta. Assim, poderá ser adequado permitir que os cidadãos em risco de serem privados do direito de



voto demonstrem o seu interesse na vida política do Estado-Membro de que são nacionais.

Os cidadãos da União residentes noutra Estado-Membro podem manter relações estreitas ao longo da vida com o seu país de origem, e podem continuar a ser diretamente afetados pelos atos adotados pelo órgão legislativo aí eleito. O acesso generalizado à televisão transfronteiras e a disponibilidade de Internet e de outras tecnologias de comunicação móvel baseadas na Internet tornam mais fácil do que nunca acompanhar de perto e participar na evolução sociopolítica do Estado-Membro de origem”.

No caso de Portugal o mais recente surto migratório envolve o risco de fazer acrescer às consequências já pesadas do afastamento um efeito colateral de privação de cidadania: onde estão esses portugueses não podem votar e onde poderiam votar não podem estar, sem terem de suportar dispêndios e ónus que não são aplicáveis aos demais portugueses.

A recomendação da Comissão (<http://tinyurl.com/recCE-53-2014>) não pode ser ignorada .

Quanto às medidas a adoptar, não envolvem dificuldades para a organização do processo eleitoral, que desde 2009 assente em ferramentas de recenseamento eleitoral modernas, testadas em 5 eleições , inteiramente capazes de assegurar o exercício do direito de voto aos cidadãos que se deslocaram para o estrangeiro sem penosidade extrema, de forma segura e imune a perturbações da autenticidade do sufrágio.

2. As demais medidas a tomar dizem respeito a questões concretas em que a abstenção de legislar teria uma consequência cujos efeitos foram bem visíveis nas eleições autárquicas de 2013: obrigar a Comissão Nacional de Eleições e os tribunais a exercícios de interpretação desnecessariamente



difíceis e eventualmente distintos uns dos outros, com consequências incompreensíveis para os cidadãos sem formação jurídica especializada, além de delongas , gastos desnecessários e sobrecarga evitável do aparelho judicial.

A. A discussão pública através de redes sociais e outros meios electrónicos de comunicação

Todas as leis eleitorais e do referendo, com a excepção da lei eleitoral para o Parlamento Europeu, estabelecem uma proibição de utilização de meios de publicidade comercial para efeitos de propaganda política, a partir da publicação do decreto que marque a data da eleição.

Uma vez que o legislador não indica quais os meios de publicidade comercial proibidos tem cabido às candidaturas, à CNE e aos tribunais interpretar as disposições legais, procurando um equilíbrio entre a propaganda eleitoral permitida e proibida.

Acresce que tanto o Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro (Tratamento jornalístico às diversas candidaturas) como a lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais prevêem uma excepção à proibição de utilização de meios de publicidade comercial para efeitos de propaganda política (a norma é idêntica):

“Durante o período da campanha, as publicações não poderão inserir qualquer espécie de publicidade redigida relativa à propaganda eleitoral. Apenas serão permitidos, como publicidade, os anúncios, que perfeitamente se identifiquem como tal, de quaisquer realizações, não podendo cada um desses anúncios ultrapassar, nas publicações diárias de grande formato e nas não diárias que se editem em Lisboa e no Porto, de expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página” (artigo 10.º do DL 85-D/75). Note-se que a norma da LEOAL aplica-se a todo o período eleitoral e não apenas à campanha eleitoral).

A CNE tem aplicado esta excepção, com as necessárias adaptações, a todos os meios de comunicação onde possa ser inserida publicidade. Recentemente, no âmbito das últimas eleições autárquicas, foi confrontada,



com a inserção de publicidade em redes sociais, com especial destaque para o bem conhecido Facebook.

A CNE aprovou, por unanimidade dos Membros presentes, em 14 de janeiro de 2014, a Informação n.º 242/GJ/2013 (<http://tinyurl.com/CNE-info242-GJ-2013>), na qual se consolida a sua posição em matéria de propaganda político eleitoral através dos meios de publicidade comercial, nos termos seguintes:

“ -Apenas no âmbito das eleições para os órgãos das autarquias locais de 29 de Setembro de 2013 a CNE foi chamada a pronunciar-se sobre a propaganda eleitoral difundida através de “infomail” mediante a contratação dos serviços dos CTT, e através dos meios publicitários disponibilizados em redes sociais como o Facebook;

-Em ambos os casos a CNE entendeu que se aplica à utilização destes meios a exceção prevista na lei para a imprensa, com as devidas adaptações, podendo, portanto, através deles serem divulgadas iniciativas de campanha específicas, desde que essa divulgação se limite a identificar a candidatura, a iniciativa, a data, a hora e o local da sua realização e os participantes, se for o caso;

-Não há experiência prática de decisões de aplicação de coima nas situações de difusão de mensagens de conteúdo propagandístico nas redes sociais, sendo certo que a dimensão e o impacto da propaganda política e eleitoral divulgada através do recurso aos meios publicitários disponibilizados nas referidas redes são de maior amplitude do que através da imprensa ou mesmo através de outros meios de publicidade na Internet como nos motores de busca dos quais o Google ou o Sapo são exemplos;

-Os agentes envolvidos também são diferentes, estando em causa em muitos dos casos analisados publicidade ilícita efetuada por cidadãos e candidatos em páginas pessoais da rede social, não competindo à CNE nestes casos instaurar o



respetivo processo contraordenacional e aplicar a respetiva coima;

-A utilização das soluções de carácter publicitário viabilizadas nas redes sociais, atendendo à própria natureza dessas redes pode vir a ter um crescente número de utilizadores noutros processos eleitorais, afigurando-se como igualmente possível o surgimento de outros meios de publicidade comercial inovadores e desconhecidos no presente momento.

-Considera-se pertinente que a posição da CNE relativamente à matéria da realização de propaganda através de meios de publicidade comercial, para os meios que sejam conhecidos, seja divulgada junto das candidaturas imediatamente após a marcação da data dos atos eleitorais a fim de nortear a atividade das mesmas em matéria de propaganda.”

Sem prejuízo da preferência pela aprovação de uma lei eleitoral processual, como já proposto por diversas vezes pela CNE, onde venha a ser prevista uma norma geral contendo a proibição e a exceção referida, actualizando a lei de 1975, uma solução mais cirúrgica, que evite alterar todas as leis eleitorais, consiste em acrescentar ao artigo 10.º do DL 85-D/75 uma nova norma clarificadora.

É o que ora se propõe, com vista a ,em máximo consenso, dando pleno suporte legal ao esforço hermenêutico em boa hora apurado pela CNE.

B- Medidas relativas ao tratamento não discriminatório de candidaturas no debate público em período eleitoral

Trata-se de matéria mais sensível do que a anterior e de muito mais difícil tratamento legislativo e administrativo.

As diversas leis eleitorais, bem como a lei que aprova a orgânica da CNE, exigem, com formulações similares, a igualdade de tratamento das candidaturas por parte dos órgãos de comunicação social.

A jurisprudência tem evidenciado que a igualdade de tratamento jornalístico das candidaturas e dos partidos políticos e grupos de cidadãos é um princípio estruturante face à importância que a informação representa no desenvolvimento de uma sociedade democrática e no papel que os partidos políticos e outras forças políticas desempenham na formação da opinião pública e da vontade popular.

O Tribunal Constitucional assinalou recentemente:

“A lei condiciona a actividade editorial das publicações noticiosas, restringindo a liberdade de imprensa de que estas são titulares. Contudo, como se sublinhou nos Acórdãos n.os 391/11 e 395/11 (disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt), «como os demais direitos, a liberdade de imprensa, incluindo a liberdade de orientação dos jornais, não é um direito absoluto, tendo os limites inerentes à concordância prática com outros direitos fundamentais.

Ora, a Constituição garante institucionalmente a existência de períodos pré-eleitorais definidos especialmente aos esclarecimentos dos cidadãos eleitores, em que, a par do princípio da liberdade de propaganda, avultam os princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas e da imparcialidade das entidades públicas perante elas». Destarte, atenta a limitação temporal do constrangimento imposto às publicações e a teleologia do preceito visado a restrição à liberdade de imprensa que o mesmo consagra afigura-se adequada e necessária, não merecendo, conseqüentemente, censura no plano constitucional (<http://tinyurl.com/AcTC634-2013>).”

A CNE, arrolando e assumindo como suas as conclusões jurisprudenciais, sublinhou ser “inegável a importância que assume o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento jornalístico das candidaturas, o qual tem também na sua génese a necessidade de garantir o esclarecimento dos cidadãos, garantia que radica na proteção dos titulares do direito de voto”, acrescentando que “sinal evidente do que se afirma é a jurisprudência até então proferida, quer pelo Supremo Tribunal de Justiça, quer pelo Tribunal Constitucional, unânime quanto à essencialidade do referido princípio de direito eleitoral, de que se destaca a seguinte:



‘... é fácil de avaliar (e entramos já, fundamentalmente no domínio do critério teleológico ou racional, ou ainda da ratio legis) a importância destes valores – igualdade de tratamento e tratamento não discriminatório, dirigindo-se este especificamente aos órgãos de comunicação social que façam a cobertura da campanha.

Tal importância advém do papel crucial que a informação (ou dito de outro modo: o direito à liberdade de expressão e à informação) desempenham na formação, consolidação e desenvolvimento de uma sociedade democrática, em que toda a soberania reside no povo; no papel que os partidos políticos e, eventualmente, grupos promotores de candidaturas desempenham na formação da opinião pública e da vontade popular; na relevância dos princípios da igualdade de oportunidades e de isenção das entidades públicas e privadas em relação à propaganda dos partidos, coligações partidárias e grupos proponentes de candidaturas para o correcto e cabal esclarecimento do público e formação daquela vontade popular – tudo princípios estruturantes que derivam de vários preceitos constitucionais...» (Acórdão do STJ de 04.10.2007, 07P809)”.

Tomando-se como exemplo as próximas eleições para o Parlamento Europeu, cuja lei eleitoral manda aplicar ao período de campanha a lei eleitoral para a Assembleia da República, aplicar-se-á o artigo 56.º :

“Os candidatos e os partidos políticos ou coligações que os propõem 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”).

Será também aplicável, em termos gerais, o artigo 1.º do DL 85-D/75:

“1. As publicações noticiosas diárias, ou não diárias de periodicidade inferior a quinze dias, e de informação geral que tenham feito a comunicação a que se refere o artigo 66º do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, deverão dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade.

2. Esta igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve



corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar”.

A lei não especifica os critérios para aferir ou graduar o “igual tratamento”, nem quais os “diversos factores que para o efeito se têm de considerar”. O legislador não pode e não deve assumir o papel de Grande Programador, nem tal seria possível face à diversidade e especificidade das opções a tomar. O que era complexo na era das televisões, rádios e publicações impressas da era dos átomos, tornou-se uma malha de diversidade e identidade insusceptível de adequadas decisão na instância legislativa. Mas não deve demitir-se do seu papel de fixar limites e favorecer a “paz comunicacional” e o debate que chame os cidadãos à participação política.

Nesta medida, cabe em primeira instância à liberdade de comunicação social assegurar esta igualdade de tratamento das candidaturas, cabendo à CNE regular tal entendimento e ao Tribunal Constitucional julgar qualquer violação da igualdade que seja apontada.

É o que tem vindo a ocorrer, originando abundante jurisprudência, mas também, como aconteceu nas recentes eleições autárquicas, vazios no debate público, empobrecendo o esclarecimento dos eleitores e a qualidade da democracia.

Ora se algo caracteriza o moderno espaço público é a sua metamorfose, impulsionada pela revolução digital, que está a multiplicar meios de expressão e de confronto de opiniões, à escala nacional, regional, local e global.

A discussão entre igualdade/equidade na repartição do tratamento jornalístico está hoje no centro das reflexões sobre o Direito eleitoral do futuro (cf. ACE- The Electoral Knowledge Network - <http://tinyurl.com/ob8fj4r>), abundando os problemas novos ou carecidos de reconsideração. Sem prejuízo de ulterior trabalho de reflexão que envolva Deputados, membros do Governo, elementos da CNE e da ERC, meios de comunicação social representantes de partidos políticos e investigadores universitários especializados na área, importa tomar imediatamente medidas que permitam maximizar as oportunidades de esclarecimento e evitar omissões de impacto negativo, compatibilizando liberdade de imprensa, direitos das candidaturas e direitos dos eleitores.



Nas próximas eleições europeias essa necessidade reforçada de esclarecimento e de mobilização cívica é óbvia e consensual.

É o que o PS propõe, dando esteio legal às densificações interpretativas convergentes produzidas ao longo dos últimos anos pelos tribunais e pela CNE. A inovação consiste em formalizar e tornar obrigatória a instituição de um mecanismo de concertação e mediação que, bebendo inspiração na já rica experiência acumulada, permita atingir resultados construtivos para todos, evitando decisões atomísticas geradoras de danos tão difusos quanto nefastos e incontrolláveis.

Nestes termos, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, os Deputados abaixo-assinados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

(Garantias do exercício do direito de voto)

1- Para os efeitos da eleição dos Deputados ao Parlamento Europeu, os cidadãos nacionais que exerçam o seu direito de livre circulação e residência na União Europeia continuam inscritos, sem alterações, no Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral em Portugal, salvo se tiverem optado por votar em candidaturas do Estado-membro em que tenham passado a residir ou se manifestarem expressamente vontade de transferir a sua inscrição para o competente posto da área consular nesse Estado-Membro da União Europeia.

2. Os cidadãos referidos no número anterior votam, com a especificidade prevista no presente artigo, de forma direta e presencial, nos termos aplicáveis aos residentes no estrangeiro, cabendo às entidades competentes em matéria de administração eleitoral assegurar o cumprimento das regras que regulam o sufrágio, designadamente as que proíbem o voto plúrimo, em cooperação com as autoridades homólogas dos respectivos Estados-Membros.



Artigo 2.º

(Propaganda eleitoral)

São aditados ao artigo 10.º do Decreto-Lei nº85-D/75 , de 26 de Fevereiro os nºs 2,3, 4 e 5, passando a ter a seguinte redacção:

“1- (...)

2 – Depois da marcação do acto eleitoral continua a ser assegurada a plena liberdade de utilização das redes sociais e demais meios de expressão através da Internet, sendo a aquisição de anúncios nesses meios de comunicação e participação pública admissível em termos homólogos aos previstos no número anterior, com as devidas adaptações.

3- Nos vinte dias posteriores à marcação do dia de realização do acto eleitoral, os partidos políticos e demais entidades concorrentes ao mesmo devem notificar, por via electrónica, a Entidade das Contas e Financiamento do Tribunal Constitucional e a Comissão Nacional de Eleições sobre os serviços de publicidade comercial que pretendem utilizar.

Artigo 3.º

(Tratamento das candidaturas)

- 1- Para efeitos de cumprimento das disposições constitucionais e legais respeitantes ao tratamento das candidaturas em período eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições, ouvida a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, institui e assegura um mecanismo de concertação e mediação entre as candidaturas e os órgãos de



comunicação interessados, com vista à apresentação, discussão e aprovação de uma pluralidade de modalidades de esclarecimento e confronto de opiniões que compatibilizem os direitos das entidades concorrentes com os direitos dos órgãos de comunicação social e dos eleitores.

- 2- Em qualquer caso, as opções livremente acordadas pelos interessados nos termos do número anterior não podem dar lugar a supressão de tratamento de uma ou mais candidaturas”.

Palácio de S. Bento, 6 de Fevereiro de 2014

Os Deputados,