



Comissão Nacional de Eleições



Comissão Nacional de Eleições



## - Índice -

<b>Assunto</b>	<b>Folha</b>
- Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas.....	3
- Tratamento jornalístico das candidaturas.....	7
- Propaganda política e eleitoral.....	11
- Publicidade comercial.....	18
- Membros de mesa.....	21
- Delegados das listas.....	26
- Voto antecipado.....	28
- Permanência dos candidatos e seus representantes nas assembleias de voto e apresentação de reclamações .....	31
- Transporte especial de eleitores para as assembleias e secções de voto organizado por entidades públicas .....	33



## **- Neutralidade e imparcialidade das entidades públicas -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

A Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais<sup>1</sup> estabelece, no seu artigo 41º, que as entidades públicas estão sujeitas, no decurso do período eleitoral, a especiais deveres de neutralidade e imparcialidade nos termos que se seguem:

- Os órgãos:
  - . do Estado,
  - . das Regiões Autónomas,
  - . das autarquias locais,
  - . das pessoas colectivas de direito público,
  - . das sociedades de capitais públicos ou de economia mista,
  - . das sociedades concessionárias de serviços públicos,
  - . e das sociedades de bens de domínio público ou de obras públicas,bem como os respectivos titulares, funcionários e agentes.
  
- Nessa qualidade e durante o exercício das suas funções.
  
- Não podem intervir directa ou indirectamente na campanha eleitoral, nem praticar actos que, de algum modo, favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra.  
Devem assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais.  
Não podem exhibir símbolos, siglas, autocolantes ou outros elementos de propaganda.

---

<sup>1</sup> LEOAL - Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Rectificação nº 20-A/2001, de 12 de Outubro, Lei Orgânica nº 5-A/2001, de 26 de Novembro, e Lei Orgânica nº 3/2005, de 29 de Agosto.



Este regime é aplicável a partir da publicitação do despacho do Governador Civil de marcação da data das eleições.

A consagração legal dos deveres de neutralidade e imparcialidade assenta na necessidade de garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas e os partidos políticos, devendo as eleições ser realizadas de modo a permitir uma escolha efectiva e democrática.

Assim, necessário é que o desempenho dos cargos públicos nestes períodos especiais seja rodeado de cautelas destinadas a garantir a sua integridade e a assegurar a objectividade da função.

O cumprimento dos deveres de neutralidade e imparcialidade por parte das entidades abrangidas significa:

- . Actuar com total **objectividade**, sem se deixar influenciar por considerações de ordem subjectiva pessoal ou interesses estranhos ao interesse público;
- . Prosseguir em **exclusivo** o interesse público, estando impedida a prossecução de outros interesses que não sejam os interesses públicos postos por lei a seu cargo;
- . Total **isenção** na prossecução do interesse público de forma a garantir o exercício desinteressado das respectivas funções.
- . **Independência** perante as forças concorrentes ao acto eleitoral e os interesses das candidaturas, bem como de outros grupos de pressão ou interesses privados;



Deste modo, as entidades públicas devem, no cumprimento das suas funções, ter uma posição de distanciamento face aos interesses políticos/partidários e não intervir na campanha eleitoral.

A neutralidade e a imparcialidade acima descritas não pressupõem, logicamente, a inactividade e passividade das entidades em causa, pois têm o poder e o dever de cumprir as competências que lhe são confiadas.

Atendendo à possibilidade de reeleição, é comum os titulares de cargos públicos serem também candidatos a eleições. Ora, em respeito aos deveres de neutralidade e imparcialidade, estes cidadãos ficam obrigados a manter uma rigorosa separação entre o exercício do cargo e o seu estatuto enquanto candidato.

Os referidos deveres devem ser observados em toda e qualquer forma de manifestação do exercício de funções, como por exemplo nas intervenções públicas dos seus titulares e nas publicações oficiais dos respectivos órgãos.

No que respeita às intervenções públicas, tais como em eventos ou cerimónias de cariz oficial ou junto de órgãos de comunicação social, não podem os titulares de cargos públicos proferir declarações, assumir posições ou ter procedimentos, directa ou indirectamente, na campanha eleitoral.

Quanto às publicações oficiais dos órgãos sujeitos aos deveres de neutralidade e imparcialidade, o seu conteúdo deve obedecer às mesmas regras atrás enunciadas, não podendo o seu teor ou o respectivo grafismo e imagem ter uma função de promoção, mesmo que indirecta, de determinada candidatura ao acto eleitoral.



Igualmente, os deveres de neutralidade e imparcialidade têm especial relevância no dia da realização da eleição, em particular na actuação dos Presidentes das Juntas de Freguesia, atendendo-se à sua intervenção na substituição de membros de mesa ausentes<sup>2</sup> e na coordenação dos serviços de apoio aos eleitores junto das assembleias de voto<sup>3</sup>, de modo a evitar-se qualquer confusão entre os ditos serviços e as assembleias de voto e interferências indevidas daqueles no acto eleitoral.

A violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade é punida com pena de prisão até 2 anos ou pena de multa até 240 dias.<sup>4</sup>

Como decorrência, ainda, daqueles deveres surge uma figura complementar - a do **Abuso de funções** - cujo efeito se objectiva apenas no acto de votação e que conduz a um regime sancionatório mais grave:

O cidadão investido de poder público, o funcionário ou agente do Estado ou de outra pessoa colectiva pública e o ministro de qualquer culto que se sirvam abusivamente das funções ou do cargo para constranger ou induzir eleitores a votar ou a deixar de votar em determinado sentido são punidos com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Artigo 83º da LEOAL.

<sup>3</sup> Cfr. Artigo 104º, alínea a) da LEOAL.

<sup>4</sup> Cfr. Artigo 172º da LEOAL.

<sup>5</sup> Cfr. Artigo 184º da LEOAL.



## **- Tratamento jornalístico das candidaturas -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

O tratamento jornalístico das candidaturas e de matéria respeitante à campanha eleitoral rege-se pelo **artigo 49º** da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais<sup>6</sup> e complementarmente, ao nível dos princípios orientadores, pelo DL nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro.

Estes preceitos visam assegurar o princípio constitucional de igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, proclamado no artigo 113º, nº 3, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, igualmente consagrado na LEOAL no seu **artigo 40º** como garantia para os candidatos, os partidos políticos, coligações e grupos proponentes efectuarem, livremente e nas melhores condições, a sua propaganda eleitoral, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes igual tratamento.

A intervenção do legislador nesta área pretende impedir que os órgãos de informação, pela sua importância no esclarecimento do eleitorado, bloqueiem a comunicação entre as acções das várias forças políticas e os leitores/eleitores, ou que realizem um tratamento jornalístico que de alguma maneira possa gerar uma deturpação daquelas mesmas acções.

Tal garantia tem como razão mais profunda e essencial, não a protecção das forças políticas, mas sim a protecção dos titulares do direito de voto. O direito à informação (correcta) é inalienável do exercício do soberano direito de votar.

---

<sup>6</sup> LEOAL - Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Rectificação nº 20-A/2001, de 12 de Outubro, Lei Orgânica nº 5-A/2001, de 26 de Novembro, e Lei Orgânica nº 3/2005, de 29 de Agosto.



## **Âmbito temporal**

Os princípios acima enunciados são aplicáveis desde a publicitação do despacho do Governador Civil de marcação da data da eleição (artigo 38º da LEOAL).

## **Âmbito subjectivo**

O artigo 40º abrange todas as entidades, sejam elas públicas ou privadas.

O artigo 49º dirige-se a todos os órgãos de comunicação social, nomeadamente televisão, rádio e imprensa escrita, independentemente da sua natureza jurídica, âmbito de projecção e periodicidade<sup>7</sup>.

Desse dever só são afastados os meios de comunicação pertencentes aos partidos políticos, coligações ou grupos, especificamente as publicações doutrinárias, desde que tal facto conste expressamente do respectivo cabeçalho (nº 2 do artigo 49º) e os sítios oficiais da internet das referidas forças políticas.

## **Âmbito objectivo**

Da conjugação dos normativos referidos resultam os seguintes comandos:

Os órgãos de comunicação social que façam cobertura da campanha eleitoral estão obrigados a dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas ao acto eleitoral, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade (artigos 49, nº 1, da LEOAL e 1º, nº 1, do DL 85-D/75).

---

<sup>7</sup> No que se refere à imprensa escrita, cfr. o Acórdão do STJ de 13 de Março de 2003, proferido no âmbito do processo de contra-ordenação 59/AL-2001/TJ, que correu termos nesta Comissão, o qual se pronuncia acerca da relevância das publicações de projecção mais localizada e periodicidade mais espaçada, em eleições autárquicas.



Esta igualdade traduz-se na observância dos seguintes princípios, a ter em conta pelos órgãos de comunicação social quando tratam de matéria relativa às eleições a às candidaturas:

- Às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, quer ao nível de espaço informativo, quer no que respeita ao aspecto e relevo gráfico.

Não podem dar maior destaque a determinadas candidaturas em detrimento das outras, com o fundamento, designadamente, na pretensa maior valia de um candidato e a irrelevância político-eleitoral de outro.

Ao invés, impõe aquele dever, que a publicação, se necessário, faça investigação própria, sendo mesmo de exigir-lhe, nessa base, que, se não estiver em condições de garantir informação equivalente da propaganda de todos os candidatos ou partidos, não publique a de qualquer deles, em prejuízo dos demais.<sup>8</sup>

- Não podem adoptar condutas que conduzam à omissão de qualquer uma das candidaturas presentes ao acto eleitoral, ignorando as respectivas acções desenvolvidas no decurso da campanha.
- É expressamente proibido incluir, na parte meramente noticiosa ou informativa, comentários ou juízos de valor, ou de qualquer forma dar-lhe um

---

<sup>8</sup> Cfr. o Acórdão do STJ de 13 de Março de 2003, já identificado, o qual, a este propósito, conclui que: “O dever de dar tratamento jornalístico equivalente a todas as candidaturas legalmente presentes a sufrágio não se compadece com um qualquer «jornalismo de sofá» como o que parece ser proposto pela recorrente que esperaria passivamente que os concorrentes lhe fornecessem o material de publicação e só se daria ao trabalho de publicar o que cada um lhe aportasse e só se o fizesse.” Acrescentando, ainda, que “... a dar-se o caso de apenas um dos concorrentes entregar material de propaganda (...) o jornal em causa mais não deixaria de ser que uma espécie de órgão oficioso de tal partido ou candidato, o que se volveria em violação flagrante da lei.”



tratamento jornalístico tendente a defraudar a igualdade de tratamento das candidaturas.

- As publicações poderão 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 desde que tais matérias não assumam uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de modo a frustrarem-se os objectivos de igualdade.
- Deve ser recusada a publicação de textos que contenham matéria que possa constituir crime de difamação, calúnia ou injúria, ofensas às instituições democráticas e seus legítimos representantes ou incitamentos à guerra, ao ódio ou à violência.

### **Norma punitiva**

A violação dos deveres impostos aos órgãos de comunicação social, em matéria de tratamento jornalístico, é sancionada «com coima de 200.000\$00 a 2.000.000\$00», aplicada à respectiva empresa proprietária (artigo 212º da LEOAL).

A responsabilidade contraordenacional não está dependente da natureza jurídica da proprietária do órgão de comunicação social, aplicando-se a qualquer realidade jurídica, empresarial ou não, como por exemplo sociedades comerciais, associações ou cooperativas.<sup>9</sup>

Por outro lado, a norma punitiva abrange a proprietária de qualquer órgão de comunicação social, em consonância com o âmbito subjectivo do artigo 49º.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr o Acórdão do STJ de 6 de Fevereiro de 2006, proferido no âmbito do processo de contra-ordenação nº 69/AL-2001/TJ, que correu termos na CNE.

<sup>10</sup> Idem, na parte em que determina o âmbito de aplicação subjectiva desta norma punitiva no sentido da inclusão de todos os órgãos de comunicação social.



## **- Propaganda política e eleitoral -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

A propaganda eleitoral consiste na actividade de promoção de ideias, opções ou candidaturas políticas. Baseia-se nas acções de natureza política e publicitária desenvolvidas pelos candidatos, seus apoiantes e mandatários ou representantes destinadas a influir sobre os eleitores, de modo a obter a sua adesão às candidaturas e, em consequência, a conquistar o seu voto.

A actividade de propaganda político-partidária, tenha ou não cariz eleitoral, seja qual for o meio utilizado, é livre e pode ser desenvolvida, fora ou dentro dos períodos de campanha, com ressalva das proibições e limitações expressamente previstas na lei.

Em sede de propaganda vigora o princípio da liberdade de acção e propaganda das candidaturas (artigos 13º e 113º da CRP), como corolário do direito fundamental de "exprimir e divulgar livremente o pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio" (artigo 37º da CRP).

Deste regime constitucional resulta que:

- As entidades públicas e privadas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial de preceitos constitucionais que só pode sofrer restrições, necessariamente, por via de lei geral e abstracta e sem efeito retroactivo, nos casos expressamente previstos na Constituição, "devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos" (artigo 18.º da CRP);

- A liberdade de expressão garante não só o direito de manifestar o próprio

pensamento (aspecto substantivo), como também o da livre utilização dos meios através dos quais esse pensamento pode ser difundido (aspecto instrumental);

- A afixação de mensagens de propaganda em lugares ou espaços públicos, seja qual for o meio utilizado, é livre no sentido de não depender de obtenção de licença camarária, salvo quando o meio utilizado exigir obras de construção civil, caso em que apenas estas estão sujeitas a licenciamento. De outro modo, estar-se-ia a sujeitar o exercício de um direito fundamental a um acto prévio e casuístico de licenciamento, o que poderia implicar o risco de a efectivação prática desse direito cair na disponibilidade dos órgãos da Administração.

A matéria da afixação de propaganda política é regulada pela Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, que veio definir as condições básicas e os critérios de exercício das actividades de propaganda, tendo atribuído às Câmaras Municipais a competência para ordenarem e promoverem a remoção dos meios e mensagens de propaganda política em determinados condicionalismos, a seguir referidos.

O exercício das actividades de propaganda em lugar ou espaço público é livre, seja qual for o meio utilizado, embora deva obedecer aos requisitos previstos no nº1 do artigo 4º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto: *[a) Não provocar obstrução de perspectivas panorâmicas ou afectar a estética ou o ambiente dos lugares ou da paisagem; b) Não prejudicar a beleza ou o enquadramento de monumentos nacionais, de edifícios de interesse público ou outros susceptíveis de ser classificados pelas entidades públicas; c) Não causar prejuízos a terceiros; d) Não afectar a segurança das pessoas ou das coisas...e) Não apresentar disposições, formatos ou cores que possam confundir-se com os da sinalização de tráfego; f) Não prejudicar a circulação dos peões, designadamente dos deficientes].*

As excepções à liberdade de propaganda estão expressa e taxativamente previstas nos nºs 2 e 3 do artigo 4º da Lei 97/88, de 17 de Agosto que, como qualquer



excepção, devem ser interpretadas de forma estrita e não restritiva para os direitos, liberdades e garantias:

*“ 2. É proibida a utilização, em qualquer caso, de materiais não biodegradáveis na afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda (ver igualmente artigo 54º da LEOAL); 3. É proibida, em qualquer caso, a realização de inscrições ou pinturas murais em monumentos nacionais, edifícios religiosos, sedes de órgãos de soberania, de regiões autónomas ou de autarquias locais, tal como em sinais de trânsito, placas de sinalização rodoviária, interior de quaisquer repartições ou edifícios públicos ou franqueados ao público, incluindo estabelecimentos comerciais e centros históricos como tal declarados ao abrigo da competente regulamentação urbanística.”*

### **Remoção de propaganda**

No que diz respeito à remoção de propaganda, há que distinguir a propaganda afixada legalmente da que está colocada em locais classificados ou proibidos por lei.

Quanto à primeira, dispõe o artigo 6º da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto que essa remoção é da responsabilidade das entidades que a tiverem instalado, competindo às câmaras municipais, ouvidos os interessados, definir os prazos e condições de remoção dos meios de propaganda utilizados.

No segundo caso, determina o nº 2 do artigo 5º da Lei nº 97/88 que *“As câmaras municipais, notificado o infractor, são competentes para ordenar a remoção das mensagens de publicidade ou de propaganda e de embargar ou demolir obras quando contrárias ao disposto na presente lei”*.



De uma forma geral, portanto, não pode remover-se material de propaganda, que esteja legalmente afixada, sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias em causa.

De acordo com o entendimento da CNE a este respeito, as entidades apenas podem remover meios amovíveis de propaganda que não respeitem o disposto no nº 1 do artigo 4º, quando tal for determinado por tribunal competente ou os interessados, depois de ouvidos e com eles fixados os prazos e condições de remoção, o não façam naqueles prazos e condições, sem prejuízo do direito de recurso que a estes assista.

Excepcionalmente, poderão ser removidos meios amovíveis de propaganda que afectem directa e comprovadamente a segurança das pessoas ou das coisas, constituindo perigo eminente.

A propaganda ilicitamente afixada pode ser *removida* se, após audição do respectivo titular, este não a retirar no prazo fixado. A lei só atribui expressamente o direito de remoção às câmaras municipais e aos proprietários no caso de propaganda afixada em propriedade privada. No entanto, a CNE tem reconhecido semelhante direito de remoção a entidades especialmente colocadas com responsabilidade legalmente atribuída a certos espaços, como são os casos da *Junta Autónoma das Estradas* (actualmente, Estradas de Portugal, E.P.E.), Electricidade de Portugal ou Direcção Regional das Estradas, em casos especiais em que a propaganda cause perigo para a segurança das pessoas ou das coisas.

Porém, é exigência legal que os proprietários da propaganda sejam formalmente notificados para removerem os cartazes, indicando-se os fundamentos concretos que determinam essa necessidade. E só depois de decorrido o prazo para a força política retirar esses meios de propaganda, poderá a empresa removê-los.



A decisão de qualquer entidade que ordene a remoção de propaganda deve ser precedida de notificação à candidatura respectiva, devendo, ser fundamentada relativamente a cada meio de propaganda cuja remoção esteja em causa. É necessário justificar e indicar concretamente as razões de facto e de direito pelas quais o exercício da actividade de propaganda não obedece em determinado local aos requisitos legais, não bastando a vaga invocação da lei. «E mesmo neste caso, não podem os órgãos autárquicos mandar remover material de propaganda gráfica colocado em locais classificados ou proibidos por lei sem primeiro notificar e ouvir as forças partidárias envolvidas».

O dano em material de propaganda eleitoral é previsto e punido nos termos do disposto no artigo 175º da LEOAL.

### **Liberdade de expressão e de informação - Artigos 42º da LEOAL e 37º e 38º da CRP**

As actividades de campanha decorrem sob a égide do princípio da liberdade de acção dos candidatos com vista a fomentar as suas candidaturas. São múltiplos os meios utilizados para o efeito, que vão desde a ocupação de tempos de antena, afixação de cartazes, remessa de propaganda por via postal, reuniões e espectáculos em lugares públicos, publicação de livros, revistas, folhetos, utilização da Internet, etc.

Não se trata de um direito absoluto, que tem ou pode ter os limites que a lei considera necessários à salvaguarda de outros princípios e liberdades, consagrados constitucionalmente, tais como o direito ao bom nome e reputação, à privacidade, propriedade privada, ordem pública (cf. por exemplo, artigo 26º da CRP).



Dos prejuízos resultantes das actividades de campanha eleitoral que hajam promovido são responsáveis os candidatos e os partidos políticos.

As únicas proibições existentes na fase preparatória das eleições dizem respeito à afixação de propaganda em determinados locais (nº2 do artigo 45º da LEOAL e artigo 4º, nº 2 da Lei nº 97/88, de 17 de Agosto) e o recurso aos meios de publicidade comercial (artigo 46º da LEOAL).

### **Meios Adicionais de Propaganda - artigos 62º, 63º e 64º da LEOAL**

Os espaços postos à disposição das forças políticas concorrentes pelas juntas de freguesia constituem *meios e locais adicionais* para a propaganda eleitoral, nas condições estabelecidas por estas disposições legais.

Os espaços reservados nos locais disponibilizados pelas juntas de freguesia devem ser tantos quantas as candidaturas intervenientes [alínea e) do nº 2 do artigo 62º].

Do mesmo modo, têm as forças políticas direito à utilização gratuita, durante o período de campanha, de edifícios ou recintos públicos, salas de espectáculos, cedidos ou postos à disposição através do presidente da câmara (artigos 63º e 64º).

A cedência de edifícios escolares para efeitos de campanha é sempre regulada por despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e da Educação, nele se indicando as autoridades escolares a quem o presidente da câmara deve dirigir o pedido de cedência e os termos e limites de utilização.

### **Proibição de propaganda nas assembleias de voto - artigos 45º, nº 2 e 123º da LEOAL**



É indispensável o desaparecimento da propaganda eleitoral dos próprios edifícios (Interior e exterior) onde funcionam as assembleias de voto e, se possível, das suas imediações mais próximas.

Na véspera do acto eleitoral, a junta de freguesia ou o presidente da secção de voto devem providenciar a retirada de tais cartazes naquela área.

Fora do perímetro de 50m estabelecido na lei, não é legítimo proceder à remoção de qualquer tipo de propaganda eleitoral, sendo entendimento da CNE que o direito de intervenção dos membros de mesa, no dia da eleição, se deve restringir ao edifício e muros envolventes da assembleia de voto.

Quer os elementos das mesas de voto, quer os delegados das candidaturas não devem exhibir, nas assembleias de voto, emblemas ou “crachats” que indiquem a sua opção de voto, considerando-se estes elementos uma forma indirecta de propaganda.

#### **Propaganda depois de encerrada a campanha eleitoral - artigo 177º da LEOAL**

Na véspera da eleição e no próprio dia da votação, até ao encerramento das assembleias de voto é proibida a propaganda eleitoral efectuada por qualquer meio.

Nesse sentido, entende a Comissão Nacional de Eleições que «não podem ser transmitidas notícias, reportagens ou entrevistas que de qualquer modo possam ser entendidas como favorecendo ou prejudicando um concorrente às eleições, em detrimento ou vantagem de outro».



## - Publicidade comercial -

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

A publicidade comercial é a forma de comunicação feita no âmbito de uma actividade comercial com o objectivo directo ou indirecto de promover bens ou serviços, ideias, princípios, iniciativas ou instituições.

A propaganda política feita directa ou indirectamente através dos meios de publicidade comercial é proibida desde a data do edital afixado pelo Governador Civil que marca o dia para a realização do acto eleitoral.

O legislador teve em vista impedir que, através da compra de espaços ou serviços por parte das forças políticas se viesse a introduzir um factor de desigualdade entre elas, derivado das suas disponibilidades financeiras.

A propaganda política **feita directamente** é aquela que se mostra de forma ostensiva, clara, objectiva e que assim possa ser apreendida pelos cidadãos. Pelo contrário a propaganda política **feita indirectamente** é aquela que é dissimulada, em que a sua natureza propagandística se encontra camuflada, em que se esconde a verdadeira intenção de levar o cidadão a aderir/votar numa força candidata em detrimento de outra.

No que se refere à propaganda eleitoral feita através de publicidade redigida, são permitidos os anúncios de realizações, nos termos do disposto do artigo 10º do Decreto-lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro (Tratamento jornalístico às diversas candidaturas) que dispõe:

«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 Porto, de grande expansão nacional, e também de grande formato, um oitavo de página, e nas restantes publicações, um quarto de página».

Os anúncios de quaisquer realizações inseridas nas actividades de campanha deverão ser identificados unicamente através da sigla, símbolo e denominação da força política anunciante.

A inclusão de slogans de campanha, ou expressões não directamente relacionadas com o conteúdo das realizações e identificação da força política, viola o disposto no referido artigo 10º, bem como no artigo 46º da LEOAL.

Os anúncios a publicitar listas de apoiantes de uma determinada força não se incluem na excepção permitida no atrás citado artigo 10º do Decreto-Lei 85-D/75, de 26 de Fevereiro, visto que não se trata de anunciar qualquer tipo de realização inserida na actividade de campanha (acta da CNE de 30.01.98).

Os anúncios de realizações partidárias não devem conter o nome dos intervenientes, com invocação da sua qualidade de titulares de cargos públicos, quando é caso disso, constituindo tal invocação num manifesto, panfleto, cartaz ou anúncio uma forma indirecta de propaganda. A força política ao anunciar, desse modo, os militantes ou participantes que ocupam lugares destacados no Governo, na Administração Central ou Autárquica, está, ilegitimamente, a promover a sua candidatura (deliberação da CNE de 22.06.99).

Os anúncios que publicitem realizações ou iniciativas de campanha podem conter a mera indicação do sítio oficial do partido, enquanto elemento identificador do



mesmo, não podendo, contudo, fazer a sua promoção, nomeadamente qualquer apelo à sua consulta.

Exceptuam-se aqueles anúncios que publicitem realizações cujo objecto seja o próprio sítio na Internet (como, por exemplo, a inauguração de um sítio enquanto acção específica de campanha).

Em qualquer situação o próprio endereço do sítio não deve conter referências ou apelos ao voto (deliberação da CNE de 19.06.2007).

É proibida a feitura de propaganda, por via telefónica, quando realizada através de firmas de prestação de serviços para esse fim (acta de 30.01.98).

A utilização de publicidade comercial ilícita é punida com de € 4.987,98 (1.000.000\$00) a € 14.963,94 (3.000.000\$00) - artigo 209º da LEOAL.

É suspenso o exercício do direito de antena da candidatura que faça publicidade comercial (artigo 59º, nº 1, alínea b) da LEOAL).



## - Membros de mesa -

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

As funções de membros de mesa inserem-se no dever de colaboração com a administração eleitoral, constitucionalmente consagrado no n.º 4 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa.

A lei considera obrigatório o desempenho das funções de membro de mesa, estabelecendo que o não cumprimento desse dever por qualquer eleitor nomeado membro de mesa, sem motivo justificado, constitui uma infracção punida com pena de prisão ou pena de multa.

O processo e o prazo de designação dos membros das mesas das assembleias e secções de voto estão estabelecidos no artigo 77.º.

A respeito do processo de designação dos membros de mesa das assembleias de voto, pronunciou-se o Tribunal Constitucional no âmbito de um recurso daquela designação no sentido de considerar que: *“Para haver acordo torna-se necessário, em princípio, a comparência e a expressa conjugação de vontades dos delegados das candidaturas. Não se verificando esse circunstancialismo, não se pode concluir que tenha havido acordo, pelo menos quando outro partido político reagiu ao procedimento adoptado nas reuniões ocorridas nas juntas de freguesia, o que afasta o entendimento de acordo tácito, por falta de comparência. Não obtido consenso a respeito da composição das mesas das assembleias de voto, nem tão pouco se reunindo os pressupostos exigidos para um sorteio de nomes, retirados do colégio eleitoral, impõe-se que a nomeação feita obedeça a critérios de democraticidade, equidade e equilíbrio político, o que minimamente se obtém*



*mediante uma composição plural, onde estejam representadas, pelo menos, as forças políticas mais significativas na circunscrição eleitoral em causa.”<sup>11</sup>*

A Comissão Nacional de Eleições tem sido chamada a pronunciar-se de forma recorrente em diversos processos eleitorais sobre os seguintes aspectos:

- A intervenção da Junta de Freguesia e do seu presidente quanto à constituição da mesa da assembleia de voto, em resultado de algumas actuações, por vezes, abusivas daqueles órgãos no processo de escolha dos membros de mesa e composição das mesmas;
- A participação de membros das Juntas de Freguesia e das Câmaras Municipais como elementos integrantes das mesas das secções de voto;
- A dispensa da actividade profissional dos membros das mesas das assembleias de voto no dia da realização do referendo e no dia seguinte.

Sobre o papel a desempenhar pelo presidente da junta de freguesia na reunião destinada a designar os membros de mesa, a Comissão Nacional de Eleições tomou a seguinte posição:

*A actuação do presidente da junta de freguesia deve limitar-se:*

- *A receber os representantes dos partidos e dos grupos dos cidadãos na sede da junta de freguesia e a criar as condições necessárias para a realização da reunião;*
- *A assistir à reunião, não podendo pronunciar-se sobre a constituição das mesas;*
- *Comunicar a existência ou não de acordo ao presidente da câmara e, havendo acordo, afixar o edital que lhe é remetido pela câmara com os nomes dos membros a mesa escolhidos, à porta da sede da junta de freguesia.*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 93-812, de 10 de Dezembro de 1993, publicado no Diário da República II série de 16 de Março de 1994.



Entende a CNE que, no decurso da reunião, o presidente da junta de freguesia não tem qualquer poder de intervenção, nem sequer como moderador, já que a sua actuação é, apenas, a de mera assistência. Este entendimento foi reiterado no âmbito da eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira 2007 e da eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores 2008.

Quanto à participação de membros das juntas de freguesia e das câmaras municipais como elementos integrantes das mesas das secções de voto, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - no artigo 76.º - estabelece expressamente a incompatibilidade daqueles.

Sobre esta matéria, a CNE tem entendido que *“não é recomendável a participação de membros das juntas nas mesas das secções de voto, uma vez que terão de garantir o funcionamento dos serviços da freguesia pelo tempo da votação, sendo claro que existe impedimento objectivo relativamente ao presidente da junta e ao seu substituto legal, já que, sem ambos...não será garantida a permanente direcção do seu trabalho; a mesma regra vale para os membros dos executivos municipais, sendo que a incompatibilidade objectiva valerá, por sua vez, para os presidentes e vice-presidentes das câmaras, uma vez que, muito embora não existindo obrigação de manter abertos os serviços municipais, de facto superintendem no processo a nível concelhio, concentram informações e prestam apoios diversos. (...) Noutra plano, “é também objectivamente incompatível o exercício de funções de mandatário de uma candidatura com as de membro de mesa de secção de voto e as qualidades de mandatário ou de delegado das candidaturas ou seu substituto constituem impedimento ao exercício de funções na administração eleitoral.”<sup>13</sup>*

---

<sup>12</sup> Deliberação da CNE tomada em 7 de Outubro de 2004.

<sup>13</sup> Parecer aprovado na reunião plenária de 2 de Junho de 2004.



Relativamente à dispensa da actividade profissional ou lectiva dos membros das mesas das assembleias de voto no dia da realização das eleições e no dia seguinte, dispõe o artigo 81.º que: *“Os membros das mesas das assembleias de voto gozam do direito a dispensa de actividade profissional ou lectiva no dia da realização das eleições e no seguinte, devendo, para o efeito, comprovar o exercício das respectivas funções.”*

É o carácter obrigatório do exercício de membro de mesa que justifica o regime fixado no artigo 81.º, nos termos do qual os membros das mesas das assembleias de voto gozam do direito a dispensa de actividade profissional no dia das eleições e no seguinte. Deve incluir-se aqui o direito à retribuição efectiva ou quaisquer outros subsídios a que o trabalhador tenha normalmente direito, tal como o subsídio de refeição e suplementos.

No âmbito dos vários processos eleitorais e referendários a CNE tem sido chamada a pronunciar-se sobre o alcance da dispensa do exercício de funções dos membros de mesa, sobretudo por trabalhadores sujeitos ao regime privado, destacando-se, para o efeito, uma deliberação tomada na reunião plenária n.º 65/XII, de 15 de Maio de 2007, com carácter não vinculativo, a propósito do Referendo Nacional de 11 de Fevereiro de 2007:

*“As faltas dadas pelo trabalhador que tenha exercido as funções de membro de mesa de assembleia ou secção de voto, e comprovado tal exercício, nos termos do artigo 90.º LORR são justificadas, de acordo com o art.º 225.º n.º 2 al. b) Código do Trabalho, porquanto resultam do cumprimento de uma obrigação legalmente prevista e que decorre de expressa imposição constitucional;*

*O legislador pretendeu criar um regime de protecção em que se justifica por via legal a ausência do local de trabalho e se equipara tal ausência, para todos os efeitos, como se de uma presença se tratasse.*



*O acto de participação cívica do cidadão na vida pública e na materialização da vontade colectiva de uma sociedade em determinados momentos não é isento de custos sociais e de ordem económica, no entanto, parece resultar do regime legal vigente que o legislador pretendeu resguardar o cidadão desses custos;*

*Nessa medida, deve entender-se que o cumprimento deste dever fundamental de ordem legal e constitucional pelo cidadão determina que o trabalhador não seja beneficiado mas, outrossim, que não seja prejudicado em nenhum direito ou regalia do qual beneficiaria se no dia da dispensa de actividade se encontrasse a prestar trabalho, o que inclui o direito ao subsídio de refeição e a majoração relativa aos dias de férias prevista no art.º 213.º n.º 3 do Código do Trabalho.”*



## **- Delegados das listas -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

A função primordial do delegado é acompanhar e fiscalizar as operações de votação e apuramento de resultados eleitorais.

As leis eleitorais e do referendo não consagram incompatibilidades especiais do exercício de funções de delegado com as inerentes ao desempenho de outros cargos, mas estabelecem que os delegados não podem ser designados para substituir membros da mesa faltosos.

Sobre a designação de delegados para as assembleias de voto em data posterior à legalmente prevista, entende a Comissão Nacional de Eleições que é de aceitar a indicação e a credenciação de delegados das forças políticas em data posterior à prevista no n.º 1 do artigo 87.º 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 situações de ausência de fiscalização por falta de delegados”* (Reunião plenária n.º 62/XII, de 2 de Maio de 2007).

A solução preconizada é, aliás, compatível com os princípios constitucionais consagrados no artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e compaginável com entendimentos preconizados pela Comissão Nacional de Eleições sobre casos idênticos, pontualmente suscitados em processos eleitorais, 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, os delegados dos partidos e grupos de cidadãos podem assegurar com eficácia.

De facto, as atribuições dos delegados circunscrevem-se quase exclusivamente à fase da votação e apuramento no dia da eleição, cabendo-lhes, em geral, assegurar a observância da lei eleitoral/referendária, velar pela transparência do



processo e lutar pela defesa da legalidade, tendo, como qualquer cidadão, o dever de colaborar com a administração eleitoral.



### **- Voto antecipado -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

O exercício antecipado do voto só é permitido aos eleitores que cumpram os requisitos legalmente previstos. As diversas leis eleitorais e referendárias prevêem vários modos de voto antecipado.

O voto antecipado encontra-se regulado de forma relativamente uniforme nos vários diplomas eleitorais e do referendo. No entanto, a Comissão Nacional de Eleições tem sido por diversas vezes confrontada com o facto do exercício do voto de forma antecipada se encontrar restringido a um leque de situações muito específicas, consoante a lei eleitoral de que se trate, impossibilitando, dessa forma, que determinados cidadãos eleitores que se encontram deslocados no dia da eleição possam, também eles, exercer o seu voto de forma antecipada.

A votação antecipada consubstancia o reforço dos mecanismos de participação democrática. Nem sempre essa participação é concretizada, devido a diversas circunstâncias que impedem o exercício do direito de voto constitucionalmente consagrado como fundamental para os cidadãos. Algumas dessas circunstâncias traduzem-se no atraso dos correios, que resultam na entrega extemporânea às assembleias de voto dos sobrescritos contendo o voto antecipado dos cidadãos, situação que a Comissão Nacional de Eleições tem censurado pontualmente.

É do interesse público que seja facilitado o exercício do direito de voto, no respeito dos princípios constitucionais e legais, aos cidadãos que detêm esse direito, designadamente aos reclusos, devendo as estruturas da administração intervenientes (estabelecimentos prisionais, câmaras municipais) garantir e facilitar o exercício do direito de sufrágio destes cidadãos.



Um dos aspectos que tem sido ultimamente objecto de diversas participações à Comissão Nacional de Eleições é o facto de algumas entidades com competência para autenticar documentos para efeitos eleitorais (juntas de freguesia, operadores do serviço público de correios, CTT-Correios de Portugal, S.A., câmaras de comércio e indústria, reconhecidas nos termos do Decreto-Lei n.º 244/92, de 29 de Outubro, advogados e solicitadores), exigirem o pagamento de taxas por esse serviço, o que contraria as normas inseridas nas diversas leis eleitorais e, igualmente, no artigo 227º, alínea c) da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais.

Constitui entendimento da CNE que devem considerar-se isentos de despesas os documentos que se destinem ao exercício do direito de voto, direito constitucionalmente consagrado como fundamental para os cidadãos, pelo que a isenção prevista na alínea b) do referido artigo é aplicável às autenticações para efeitos de exercício do voto antecipado.

No âmbito da eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, a CNE tomou a seguinte deliberação:

*“1) As fotocópias autenticadas requeridas para o voto antecipado estão abrangidas pela isenção prevista no art.º 166º, alínea c) da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.*

*Atendendo à natureza excepcionalmente urgente do processo eleitoral, o facto de este se processar de acordo com o princípio da aquisição sucessiva dos actos e o carácter temporalmente definido do período em que é legalmente admissível o exercício do direito de voto antecipado, devem os notários prestar o serviço de autenticação de forma prioritária em relação aos demais actos a praticar, facto para o qual devem o Ministério da Justiça e a respectiva ordem profissional estar particularmente sensibilizados. 2) Os notários, independentemente de exercerem a actividade no quadro do regime público ou do regime de profissional liberal,*



*estão vinculados ao cumprimento de todas as normas legais que regulam a respectiva actividade.*

*A norma inserta na alínea c) do artigo 166º da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira que prevê a isenção dos reconhecimentos notariais em documentos para fins eleitorais deve ser cumprida por todos os notários perante os quais seja requerido a prática dos actos respectivos.”*



**- Permanência dos candidatos e seus representantes nas assembleias de voto e apresentação de reclamações -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

A permanência no interior das assembleias e secções de voto, para efeitos do exercício de fiscalização de todas as operações de votação, é permitida aos representantes - delegados - ou mandatários das candidaturas, conforme o disposto no artigo 125º da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais<sup>14</sup>.

Por maioria de razão, do mesmo direito gozam os candidatos, atendendo-se ao interesse que detêm na fiscalização das operações eleitorais.

A presença dos cidadãos referidos deve ocorrer de forma a assegurar o normal funcionamento da assembleia de voto, devendo ser adoptada uma intervenção coordenada entre eles.

Nessa medida e face à missão específica dos delegados das listas, atento os poderes descritos no artigo 88º da LEOAL, a permanência e a intervenção dos candidatos só se justifica na ausência do respectivo delegado.

Os candidatos podem assim apresentar reclamações, protestos ou contra protestos relativos às operações eleitorais, com a particularidade de que podem actuar em qualquer assembleia de voto, independentemente da sua inscrição no recenseamento.

---

<sup>14</sup> LEOAL - Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Declaração de Rectificação nº 20-A/2001, de 12 de Outubro, Lei Orgânica nº 5-A/2001, de 26 de Novembro, e Lei Orgânica nº 3/2005, de 29 de Agosto.



Situação especial é a actuação dos candidatos que sejam simultaneamente presidentes de junta de freguesia. Com efeito, nesta qualidade, têm intervenção no dia da eleição, designadamente na substituição de membros de mesa ausentes<sup>15</sup> e na coordenação dos serviços de apoio aos eleitores que necessitem de informação acerca do número de inscrição no recenseamento<sup>16</sup>.

Deste modo, o exercício das funções de presidente da junta de freguesia e, por inerência, da comissão recenseadora pode ser incompatível com o exercício de alguns dos direitos de candidato, pelo que é recomendável fazer-se substituir no exercício daquelas funções, se não por todo o dia em que decorra o acto eleitoral, pelo menos naquelas situações e momentos em que se verifique conflitualidade entre a integração de uma lista de candidatura e o dever de neutralidade e imparcialidade inerente à função pública.

Os candidatos e os respectivos representantes que exerçam o direito de fiscalização junto das assembleias de voto, nos termos enunciados, não podem praticar quaisquer actos ou contribuir, de qualquer forma, para que outrem os pratique, que constituam, directa ou indirectamente, uma forma de propaganda à sua candidatura, nem podem entrar nas assembleias de voto acompanhados por comitivas ou apoiantes.

---

<sup>15</sup> Cfr. artigo 83º, nº 1 da LEOAL



**- Transporte especial de eleitores para as assembleias e secções de voto organizado por entidades públicas -**

(Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto)

Os eleitores devem exercer o seu direito de voto na assembleia de voto correspondente ao local por onde o eleitor se encontra recenseado, conforme o disposto no artigo 98º da LEOAL<sup>17</sup>.

A Comissão Nacional de Eleições considera que o transporte especial de eleitores é uma excepção àquela que deve ser a regra geral, isto é, a deslocação do eleitor à assembleia de voto por meios autónomos.

A CNE admite que em **situações excepcionais** se organizem transportes públicos especiais para assegurar o acesso dos eleitores aos locais de funcionamento das assembleias e secções de voto.

Consideram-se excepcionais as situações em que, designadamente, existem distâncias consideráveis entre a residência dos eleitores e o local em que estes exercem o direito de voto sem que existam meios de transporte que assegurem condições mínimas de acessibilidade ou quando existam necessidades especiais motivadas por dificuldades de locomoção dos eleitores.

Nos casos excepcionais em que forem organizados transportes especiais para eleitores é essencial assegurar:

- Que a organização do transporte seja realizada com absoluta imparcialidade e neutralidade;

---

<sup>16</sup> Cfr. alínea a) do artigo 104º da LEOAL

<sup>17</sup> Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Lei Orgânica 1/2001, 14 Agosto.



- Que os eleitores transportados não sejam pressionados no sentido de votar em certo sentido ou de se absterem de votar.
- Que não seja realizada propaganda no transporte;
- Que a existência do transporte seja de conhecimento público de todos os eleitores afectados pelas condições de excepção que determinaram a organização do transporte;
- Que seja permitido a qualquer eleitor a utilização do transporte disponibilizado, sem existência de qualquer selecção ou triagem dos eleitores.

Em todos os casos os veículos utilizados para realizar o transporte não devem, em princípio, ser conduzidos por titulares de cargos de órgãos das autarquias locais.

Estes elementos comuns resultam do entendimento expresso e reiterado pela CNE no âmbito de diferentes processos eleitorais (p. ex.: acta CNE 32/XI, Proc. n.º 12/ALRAA 2004, de 26/10/2004; acta CNE 42/VIII, Proc. n.º 92/AL2001, de 27/11/2001; comunicado da CNE de 14/12/2001, acta 46/VIII, 13/12/2005; actas CNE n.ºs 45/XI, Proc. n.º 66/AR 2005, 12/04/2005 e 15/XII, Proc. n.º 210/AL 2005).

Deve sublinhar-se que todo e qualquer tipo de acção negativa ou positiva que tenha como objectivo constranger ou induzir o eleitor a votar em sentido diverso daquele que pretende é sancionado, em concreto, pelos art.ºs 340º e 341º do Código Penal, como ilícitos de natureza criminal.