

Código de Conduta

**Administração
eleitoral
ética e
profissional**

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE

**Código de Conduta
Administração
eleitoral
ética e profissional**

O presente Código de Conduta foi redigido durante o primeiro semestre de 1996. Exigiu a realização de um trabalho de recolha e comparação, bem como a análise e a síntese de material extraído de diversos códigos e documentos sobre o tema, processo que tornou possível a formulação e redacção de um elenco de normas mínimas universais. Após a distribuição do projecto de Código, teve lugar, durante doze meses, um longo e cuidadoso processo de consultas aos organismos de administração eleitoral.

Copyright © Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International IDEA). A autorização para reproduzir ou traduzir a presente publicação, no todo ou em parte, deve ser solicitada a:

**Serviço de Informação, International IDEA,
S-103 34 Estocolmo, Suécia.**

O International IDEA promove a difusão das suas publicações, respondendo de imediato a pedidos neste sentido. O Instituto publica este Código em árabe, inglês, francês, russo e castelhano.

Design: Eduard Cehovin

International IDEA, Série de Códigos de Conduta

ISBN: 91-89098-47-1

Depósito Legal: 146591/00

Impressão: Fernandes & Terceiro, Lda., Lisboa, 1999

Introdução

1. O presente Código de Conduta tem por finalidade apoiar os administradores eleitorais, proporcionando directivas gerais aplicáveis ao trabalho que prosseguem.
2. Os administradores eleitorais enfrentam circunstâncias e situações de tal modo diversas na sua actividade que seria tarefa inviável tentar estabelecer normas rígidas para todas as situações. Será desejável que as pessoas ou as organizações destinatárias deste Código façam dele uma aplicação flexível, adaptando-o, com bom senso, a cada situação particular.
3. O presente Código de conduta consta de duas partes:

PRIMEIRA PARTE

As funções da administração eleitoral

Esta parte proporciona uma breve síntese dos propósitos, funções, objectivos e princípios éticos fundamentais de uma administração eleitoral.

SEGUNDA PARTE

Directivas aplicáveis à administração eleitoral

Esta parte inclui uma exposição desenvolvida de cada um dos princípios éticos fundamentais que constituem a base da administração eleitoral, com explicações e directivas pormenorizadas para a aplicação desses princípios.

As funções da administração eleitoral

4. Nos termos da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*:

“A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; esta vontade deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.”^[1]

Os conceitos expressos na *Declaração Universal* foram posteriormente incorporados noutros instrumentos internacionais mais recentes, incluindo:

o *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*;

a *Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos*;

a *Convenção Americana dos Direitos do Homem*; e

a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*.

5. No estudo *Eleições livres e equitativas - direito internacional e prática*, o professor Goodwin-Gill salienta que:

“A experiência e a prática recentes dos Estados confirmam a necessidade de fiscalização do processo eleitoral ... [e] ... de uma responsabilidade institucionalizada para a execução por

funcionários eleitorais imparciais ...”

“Um mecanismo de fiscalização que reúna a confiança dos partidos e do eleitorado é particularmente necessário em situações de transição, como por exemplo a passagem de um sistema de partido único a um sistema multi partidário, ou nos casos em que esteja em dúvida a imparcialidade das autoridades administrativas”.

“A institucionalização efectiva dos direitos políticos e eleitorais básicos obriga os Estados ...

- a estabelecer um sistema eleitoral adequado,
- a cumprir as respectivas obrigações internacionais em matéria de direitos individuais, [e] ...
- a estabelecer um mecanismo imparcial e/ou equilibrado eficaz para a gestão de eleições legislativas.”[²]

6. Ao organismo ou estrutura criada para administrar imparcial e equilibrada mente as eleições legislativas serão atribuídas várias funções específicas, que poderão incluir, em geral, as seguintes:

- (i) organizar eleições e plebiscitos;
- (ii) compilar e/ou manter o recenseamento dos eleitores;
- (iii) promover o conhecimento público de temas eleitorais por meio de programas de informação e educação cívica, com atenção especial às mulheres, aos jovens, aos iletrados e às minorias desfavorecidas;
- (iv) dar formação aos funcionários eleitorais;

- (v) prestar informações sobre o processo eleitoral a candidatos, partidos políticos e outras pessoas envolvidas;
- (vi) assegurar a plena participação das mulheres e das minorias no processo eleitoral;
- (vii) elaborar normas para a gestão do processo eleitoral;
- (viii) fazer cumprir a lei eleitoral;
- (ix) efectuar investigação sobre política eleitoral e temas afins;
- (x) prestar informação e aconselhamento sobre assuntos eleitorais ao governo, ao poder legislativo e aos órgãos do poder executivo; e
- (xi) participar na cooperação e na assistência internacional.

7. A legitimidade e a aceitação geral de determinada eleição dependem de muitos factores, mas a seriedade da respectiva administração é um dos mais importantes. O público avalia a legitimidade de uma eleição não só com base na integridade efectiva da sua administração, como ainda na aparência de seriedade do processo eleitoral. Por conseguinte, os candidatos, os partidos políticos e os observadores eleitorais devem prestar especial atenção à forma como a administração eleitoral desempenha as suas funções.

Princípios éticos fundamentais da administração eleitoral

8. Para assegurar a seriedade tanto real como aparente do processo eleitoral, a administração eleitoral deve orientar a sua acção pelos seguintes princípios éticos fundamentais:

- (i) Respeito pela lei.
- (ii) Independência e neutralidade.^[3]
- (iii) Transparência.
- (iv) Rigor.
- (v) Vocaçãõ de serviço aos eleitores.

Estes princípios éticos serão seguidamente tratados em pormenor.

PRIMEIRO PRINCÍPIO ÉTICO **A Administração Eleitoral deve demonstrar respeito pela lei**

9. O êxito de uma eleição depende directamente do grau em que é aceite como legítima e vinculativa pelos participantes no processo político. A expressão em terminologia jurídica clara das decisões políticas relevantes, determina o grau de certeza exigido para o estabelecimento de um consenso entre todos os participantes no processo acerca da forma da respectiva administração. Se a administração eleitoral não cumprir a lei, se a não aplicar equitativamente nem fundamentar com clareza as suas decisões, o consenso entre os participantes pode ver-se afectado e o apoio ao processo eleitoral enfraquecido.

10. Assim sendo, os administradores eleitorais deverão:
- (i) cumprir as leis do país;
 - (ii) assegurar-se de que as leis respeitantes ao processo eleitoral são aplicadas de forma imparcial e equitativa, dentro do quadro legal do país;
 - (iii) assegurar-se de que os partidos políticos, os candidatos, os eleitores e os restantes participantes no processo eleitoral sejam tratados de forma justa e equitativa, tendo em conta as circunstâncias de cada caso e o quadro legal do país.

SEGUNDO PRINCÍPIO ÉTICO

A administração eleitoral deve actuar com independência e neutralidade

11. Para que uma eleição seja bem sucedida, os participantes no processo têm de poder confiar que os administradores eleitorais desempenhem as respectivas funções de forma politicamente neutra. Se a actuação dos administradores eleitorais for interpretada como adesão a um ou a outro resultado eleitoral, a credibilidade pública do processo eleitoral ver-se-á gravemente abalada, de tal forma que será difícil restaurar a confiança no processo. Os administradores eleitorais devem, por conseguinte, prosseguir todas as suas actividades de forma estritamente imparcial e politicamente neutra.

12. Por vezes, um país pode optar por nomear como administradores eleitorais pessoas que representam partidos ou tendências políticas. Nestes casos, ainda que os administradores sejam escolhidos pela respectiva filiação

política, devem, apesar de tudo, desempenhar as missões de administração eleitoral de forma estritamente imparcial e politicamente neutra.

13. Os administradores eleitorais deverão:

- (i) actuar de forma estritamente neutra e não discriminatória relativamente aos partidos políticos, candidatos, eleitores, representantes da imprensa e de outros meios de comunicação social;
- (ii) abster-se de qualquer acto que indique, ou possa ser interpretado como apoio partidário a algum candidato, partido, personalidade ou tendência política;
- (iii) comportar-se, em todas as situações, de forma irrepreensível, usando de prudência e de discrição pessoal no mais elevado grau;
- (iv) revelar qualquer relação que possa ocasionar conflitos de interesses com as respectivas actividades de administração eleitoral;
- (v) abster-se de aceitar qualquer oferta ou favor de partidos políticos, organizações ou pessoas envolvidas no processo eleitoral;
- (vi) rejeitar influências indevidas e, excepto se estiver previsto pela lei ou pelo costume, abster-se de aceitar directivas relacionadas com o desempenho das suas funções;
- (vii) abster-se de tomar parte em actividades não autorizadas, incluindo actividades privadas, susceptíveis de suscitar conflitos de interesses, reais ou como tal interpretados, com os respectivos deveres de administradores eleitorais;

- (viii) não participar em qualquer actividade, incluindo qualquer actividade privada, susceptível de ser interpretada como simpatia por determinados candidatos, partidos, personalidades ou tendências políticas;
- (ix) abster-se de emitir opiniões sobre assuntos que possam converter-se em matéria de debate político na eleição;
- (x) não discutir com qualquer eleitor assuntos de cariz partidário; e
- (xi) não usar, transportar ou exhibir, símbolos ou cores explicitamente partidárias.

14. As administrações eleitorais deverão cumprir estas directivas, tendo em atenção que as mesmas se dirigem às organizações bem como aos indivíduos.

TERCEIRO PRINCÍPIO ÉTICO

As administrações eleitorais devem actuar com transparência

15. Para que uma eleição seja bem sucedida, os participantes no processo devem estar capacitados para aceitar as decisões da administração eleitoral. A aceitação será mais provável se os participantes estiverem convencidos de que as decisões foram tomadas adequadamente. Para tal, devem ter acesso às informações que fundamentaram as decisões em causa.

16. Como é natural, cada eleição gera grandes quantidades de informação, bases de dados desenvolvidas e numerosos documentos. Em geral, não é viável conceder acesso a todas as

informações ou fornecer cópias de todas elas ou de cada um dos documentos, a todos quantos o desejem. Apesar de tudo, os administradores eleitorais deverão estar dispostos a:

- (i) justificar as respectivas decisões;
- (ii) facultar as informações em que basearam cada uma das decisões;
- (iii) organizar formas racionais e eficazes de acesso aos documentos e às informações pertinentes, no quadro da legislação eleitoral e da liberdade de informação do país.

17. Além disso, as administrações e os administradores eleitorais deverão:

- (i) assegurar-se de que os representantes de todos os partidos políticos e candidatos possam exercer os respectivos direitos de forma plena e efectiva;
- (ii) atendendo às circunstâncias, proceder a consultas com os participantes no processo eleitoral quer periodicamente, quer a respeito de decisões específicas;
- (iii) prestar explicações, em resposta a pedidos razoáveis, de decisões tomadas no âmbito do processo eleitoral ou do funcionamento normal da administração eleitoral;
- (iv) estabelecer um sistema que permita o acesso atempado de todas as partes interessadas a informações, documentos e bases de dados essenciais, utilizados quer no processo eleitoral, quer no âmbito do normal funcionamento da administração

eleitoral;

- (v) comunicar por iniciativa própria qualquer deficiência na administração do processo eleitoral de que tenham conhecimento.

QUARTO PRINCÍPIO ÉTICO

As administrações eleitorais devem actuar com rigor

18. Daquilo que se disse a propósito do terceiro princípio ético, conclui-se ser condição de aceitação das decisões dos administradores eleitorais por parte dos participantes que as informações que estiveram na base de tais decisões sejam exactas e acessíveis. Quaisquer informações incorrectas ou não fidedignas podem minar a confiança quer nas decisões da administração, quer na respectiva idoneidade geral.

19. As administrações e os administradores eleitorais devem basear o desempenho das suas missões nas mais exigentes normas de rigor da informação e de objectividade da análise.

Devem, de modo particular:

- (i) assegurar-se de que a informação seja recolhida, compilada e publicada de forma sistemática, clara e inequívoca; e
- (ii) fazer tudo o necessário, dentro do quadro legal do país, para garantir que todas as informações que reúnem, utilizem ou publiquem possuam uma base factual sólida.

QUINTO PRINCÍPIO ÉTICO

As administrações eleitorais devem estar vocacionadas para servir os eleitores

20. As administrações e os administradores eleitorais deverão procurar prestar aos eleitores serviços da mais elevada qualidade, permitindo-lhes exercer os seus direitos com o mínimo possível de dificuldades, tendo em conta as circunstâncias e o quadro legal do país.

Estas entidades deverão, nomeadamente:

- (i) facilitar, na medida possível, a participação dos eleitores no processo eleitoral;
- (ii) certificar-se de que os eleitores conhecem adequadamente o processo eleitoral, e
- (iii) fazer todos os possíveis para facilitar o acesso ao voto das pessoas com carências especiais, como sejam os eleitores invisuais, os fisicamente incapacitados, os iletrados e as pessoas que residem em regiões remotas.

¹ Declaração Universal dos Direitos do Homem, artigo 21.º, parágrafo 3.

² Guy S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1994, pp. 12-14, 87

³ A diferença entre “independente” e “neutral” não será grande; todavia, os organismos de Administração Eleitoral consultados sugeriram que tal distinção deveria ser realçada

INTERNATIONAL
IDEA

International IDEA
Strömsborg
S-103 34 Estocolmo
Suécia
tel.: +46-8-698 37 00
fax.: +46-8-20 24 22
correio-electrónico:
info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>