

SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA

Juiz de Direito em Minas Gerais --

Professor de Direito Processual na Universidade
Federal de Minas Gerais e na Fundação Universitária
de Conselheiro Lafaiete.

1 — *Considerações preliminares.*

Em preliminar, é de registrar-se que o sistema eleitoral português apresenta peculiaridades inconfundíveis, a distingui-lo de maneira singular, tornando interessante a sua análise sobretudo pela forma de governo adotada.

Em seu estudo, vamos vislumbrar, efetivamente, um regime presidencialista: "bicéfalo", para alguns; de "primeiro-ministro", para a maioria. A respeito, Marcelo Caetano (*in* "Manual de Ciência Política e Direito Constitucional", 5ª ed., 1967), considera-o democracia representativa em que a autoridade executiva se biparte nas figuras do Chefe de Estado, que é o Presidente da República, eleito por 7 (sete) anos, através de um colégio eleitoral (art. 7º da Constituição, e D.L. nº 43.548/61), e pelo Presidente do Conselho de Ministros, nomeado vitaliciamente pelo Chefe de Estado (artigo 83, 6, da Constituição).

Sistema eleitoral que disciplina situações específicas, ensejadas pela própria divisão territorial e política, compreendidas nas terras metropolitanas do continente; nas terras insulares (arquipélagos de Açores e Madeira, chamadas ilhas Adjacentes) e nas terras ultramarinas (arquipélago de Cabo Verde, Guiné, S. Tomé, Príncipe, S. João Batista de Ajudá, Cabinda, Angola e Moçambique — na África, Estado da Índia e Macau — na Ásia e Timor — na Oceânia).

Singular, igualmente, pela posição de destaque ocupada pelos colégios eleitorais, que em cadeia sucessiva vão constituir a base em que se assenta o sistema eleitoral luso, partindo-se do pressuposto de que o colégio eleitoral “tende a identificar-se com o povo”, imprimindo “carácter representativo aos titulares de órgãos por ele escolhidos”, agindo em nome de uma vontade presumivelmente popular.

Como preâmbulo, também se impõe afirmar, a par de uma carência de codificação dos textos eleitorais, que, não obstante o seu esvaziamento nas últimas décadas, o princípio eletivo, essencial aos fundamentos da democracia representativa, é adotado na Constituição Política da República Portuguesa, que prevê não só a eleição do Chefe de Estado como também a composição da Assembléia Nacional pela eleição dos deputados (em número de 130 (cento e trinta), eleitos pelo voto direto dos cidadãos eleitores, nos termos do artigo 85 da lei fundamental.

Princípio da mesma forma consagrado em relação às terras ultramarinas, onde existe, em cada província, um conselho legislativo “com representação adequada às condições no meio social”, formado por vogais natos e vogais eleitos. E igualmente previsto no Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, que adotou a eleição de vogais dos corpos administrativos, com seguimento em todos os códigos administrativos portugueses, regra válida para as terras metropolitanas e ultramarinas, sendo que nas últimas a Câmara Municipal é composta eleitoralmente, estimulando Constituição e Lei Orgânica do Ultramar a criação de autarquias legais sempre que isso for possível, salientado o aspecto corporativo do Estado português, no qual as autarquias se integram como elementos políticos (artigos 21, 72 e 102, da Constituição de 1933, vigente).

Feitas estas considerações preliminares, cumpre que passemos ao estudo dos colégios eleitorais, quer porque impossível desprezá-lo em relação ao sistema eleitoral luso, quer pela circunstância de que possibilitará, afinal, uma melhor visão de conjunto, partindo-se do conhecimento de que os chefes de família elegem as juntas de freguesia, estas participam na eleição dos conselhos municipais, que por sua vez elegem os vereadores das câmaras municipais, vereadores esses que elegem os representantes municipais no colégio eleitoral do Presidente da República.

2 — *Eleição do Chefe de Estado.*

O corpo eleitoral para a escolha presidencial, nos termos do artigo 72 da Constituição Política da República Portuguesa, é constituído:

- a) pelos membros da Assembléia Nacional;

- b) pelos membros da Câmara Corporativa em efetividade de funções;
- c) pelos representantes municipais de cada distrito ou de cada província ultramarina não dividida em distritos;
- d) pelos representantes dos órgãos eletivos com competência legislativa das províncias ultramarinas.

Segundo as estatísticas divulgadas, dos 669 eleitores efetivos, compareceram às últimas eleições, de 25 de julho de 1972 (contra 585 das eleições anteriores), apurando-se 616 "listas" favoráveis ao candidato (único) proposto, nulas as 29 restantes, sendo de notar-se que a previsão das eleições anteriores apontava como números:

- a) 122 deputados;
- b) 217 procuradores à Câmara Corporativa;
- c) 211 representantes municipais (sendo 141 do continente, 17 das ilhas Adjacentes e 53 do Ultramar);
- d) 70 representantes das assembleias legislativas do Ultramar.

Vê-se que é diversificada a sua composição, haja vista que apenas os deputados têm representação através de sufrágio direto, enquanto os demais são escolhidos por voto orgânico ou corporativo, chegando alguns "a não possuir título de representação política que justifique a sua participação".

A Câmara Corporativa, nos termos do artigo 102 da Constituição, é "composta de representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e econômica, designando a lei aqueles a quem incumbe tal representação ou o modo como serão escolhidos e a duração do seu mandato".

Os representantes municipais, como afirmado supra, são designados pelos vereadores eleitos. E os conselhos legislativos das províncias designam seus representantes, em número de setenta, assim distribuídos:

- a) Angola e Moçambique — 24 cada;
- b) Estado da Índia — 10;
- c) Cabo Verde — 4;
- d) Guiné, S. Tomé e Príncipe, Macau — 2 cada.

Regula a eleição do Chefe de Estado o Decreto-Lei nº 43.548, de 21 de março de 1961.

Cabe aqui anotar, outrossim, que pela Constituição de 1911 a eleição do Chefe de Estado cabia ao Congresso, composto pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, enquanto pela Constituição de 1933, em sua

versão inicial, cabia ao sufrágio direto dos eleitores (artigo 72, parágrafo 2º, ratificando o Dec. nº 3.997/18 e o Dec. nº 15.063/28). Daí dizer-se que o atual é o terceiro período presidencialista desde a proclamação da República.

Efetivamente, as eleições de julho de 1972 representaram a segunda realizada através de um colégio restrito, escolha processada sem a apresentação de programa, sem debates e com candidato único, postulante à reeleição, frise-se.

Deve-se observar que o atual sistema data de 1959, introduzido pela revisão constitucional então efetuada, exatamente no ano seguinte à realização das eleições por sufrágio direto e universal, em que concorreu como oposição o General Humberto Delgado.

Objetivando talvez melhor compreensão, em esboço histórico, vamos verificar que, proclamada a República, em 5 de outubro de 1910, pela Constituição aprovada em 1911 o Presidente da República seria eleito pelo Congresso, reunido em sessão plenária das duas câmaras, constituídas essas por cidadãos eleitos por sufrágio direto.

Eleito por 4 anos, vedada a reeleição, podia o Chefe de Estado ser afastado por 2/3 do Congresso, razão pela qual os estudiosos qualificam esse sistema de parlamentar, dado o predomínio do legislativo.

Com a Constituição de 1933, houve substancial modificação, com predominância do Executivo, donde o regime presidencialista, enfeixados os poderes no Chefe do Executivo, possíveis as reeleições, como vieram a ocorrer em 1935, 1942 e 1949, com o marechal Carmona, que se manteve no posto de 1928 até sua morte, em 1951.

Em 1949, a oposição apresentou a candidatura do General Norton de Matos, que renunciou à mesma pouco depois.

Em 1951, morto o Marechal Carmona, a situação apresentou como candidato o General Craveiro Lopes, e a oposição o Professor Ruy Luís Gomes e o Almirante Quintão Meireles. Não aceita a candidatura do professor, por carência das condições necessárias de elegibilidade, ficou a oposição sem candidato, face à renúncia do almirante, que alegou em carta a "certeza adquirida de que o ato eleitoral não decorreria nas condições indispensáveis à seriedade das minhas intenções".

O Prof. Oliveira Salazar (que ficaria no poder 40 anos) propôs a modificação do sistema eleitoral, visando a evitar um "golpe de estado constitucional", rejeitada com base no parecer da Câmara Corporativa (*Diário das Sessões*, nº 74, de 24-11-51), relatou o Professor Marcelo Caetano, no qual se constou que o sufrágio universal "é ainda, nos regimes republicanos, a melhor forma que até hoje se descobriu de assegurar a intervenção popular na determinação do rumo do Estado", considerando mais que, face à posição de relevo do Presidente da República

na Constituição, era “essa a única forma de a tornar efetiva e de a assentar sobre uma base sólida de legitimidade”.

Em 1958, a situação apresentou como candidato o Almirante Américo Tomás, deixando conseqüentemente de postular a reeleição do General Craveiro Lopes, que se manifestaria mais tarde partidário de uma maior abertura política.

Pela oposição se candidataram o General Humberto Delgado e o Dr. Arlindo Vicente, vindo o segundo a desistir em favor do primeiro, cuja candidatura repercutia popularmente.

Decorridas as eleições, os dados oficiais apontaram a vitória do candidato situacionista com larga margem de diferença, na proporção de três por um.

Em 1959, procedeu-se à revisão constitucional que viria alterar a forma de escolha do Presidente da República, adotado o sistema ainda hoje vigente, que não sofreria alteração na revisão de 1971, não obstante os reivindicantes pronunciamentos de numerosos políticos.

3 — *Da Assembléa Nacional.*

O sufrágio direto dos eleitores em relação à Assembléa Nacional praticamente sempre foi uma constante no direito constitucional português.

Deve-se considerar, no entanto, que, enquanto as constituições monárquicas ditavam as normas relativas à capacidade eleitoral as constituições republicanas determinaram que lei ordinária dispusesse a respeito.

Em Portugal, os deputados são eleitos por círculos eleitorais, como ocorre no Brasil em relação aos membros do Congresso Nacional, em que deputados e senadores se elegem por suas respectivas unidades federativas. Critério técnico-político adotado em Portugal pelo Decreto-Lei nº 34.938, de 22 de setembro de 1945, e que se tentou implantar entre nós no âmbito estadual, sem êxito porém.

Em “A legislação eleitoral e a sua crítica”, ed. 1969, observa José Magalhães Godinho que a eleição dos deputados em Portugal se faz por círculos e por listas. E justifica sua assertiva “por listas” argumentando que em cada círculo são considerados eleitos os candidatos que pertençam à lista que obteve maior número de votos, ainda que nela um só candidato tenha obtido mais votos que os candidatos de outras listas.

Esclarece ainda o citado autor que esse sistema já havia vigorado em Portugal até 1859, a partir de quando se passou a adotar a eleição por círculos uninominais até 1884, daí até 1889, sendo substituído por sistemas mistos, para, finalmente, quando do último período da monarquia, ser substituído pelo dos círculos plurinominais, com represen-

tação das minorias, correspondentes aos distritos, excetuados Lisboa, Porto, Viseu e Coimbra.

Com a República, inicialmente se manteve o escrutínio por listas, mas com círculos eleitorais menores.

Mais tarde, porém, a legislação eleitoral estabeleceu o sistema dos círculos plurinominais, com representação das minorias, conservados os círculos uninominais apenas para as províncias ultramarinas.

Em 1933, alterou-se novamente o sistema, adotada a eleição "por listas", constituindo a Nação um único círculo, situação que perdurou até 1945, quando entrou em vigor o Decreto-Lei nº 34.938, já referido.

No que diz respeito à capacidade eleitoral, somente em 26 de dezembro de 1968, através da Lei nº 2.137, e ainda assim sem vigência nas terras ultramarinas, face não ter sido expedida ainda portaria do Ministro do Ultramar, determinando sua aplicação, buscou-se identificar a capacidade eleitoral com a capacidade civil, não obstante consagrado há muito o princípio da igualdade dos cidadãos perante a lei.

Dispôs a Lei nº 2.137/68 que "são eleitores da Assembléia Nacional todos os cidadãos portugueses, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever português e não estejam abrangidos por qualquer das incapacidades previstas na lei e os que, embora não saibam ler nem escrever português, tenham já sido alguma vez recenseados ao abrigo da Lei nº 2.015, de 28-5-46, desde que satisfaçam os requisitos nela fixados".

As incapacidades eleitorais vêm catalogadas no art. 2º da Lei nº 2.015/46, a saber, em síntese:

- a) os que não estejam no gozo dos seus direitos civis e políticos;
- b) os interditos e os notoriamente dementes;
- c) os falidos ou insolventes;
- d) os condenados e os pronunciados (as hipóteses de pronúncia em Portugal não coincidem com o instituto vigente em nosso Direito Processual Penal);
- e) os indigentes;
- f) os naturalizados há menos de cinco anos;
- g) os que professem idéias contrárias à existência de Portugal como Estado independente e à disciplina social;
- h) os que notoriamente careçam de idoneidade moral.

4 — *Dos Conselhos Legislativos Ultramarinos.*

No que diz respeito a estes, deve-se salientar que se constituem em autênticos parlamentos regionais, não obstante suas evidentes limita-

ções, o que se explica em decorrência da descentralização político-administrativa preconizada no próprio quadro constitucional, haja vista que mesmo a Constituição (art. 133 e segs.) prevê uma legislação específica para as terras ultramarinas, levando-se em conta as características próprias de cada província, o que é corroborado pela Lei Orgânica do Ultramar (Lei nº 5/72, de 23-6-72).

Quanto ao colégio eleitoral desses conselhos, duas são as diretrizes impostas pela Lei Orgânica do Ultramar, a saber: que as assembléias sejam constituídas por vogais eleitos e vogais natos, e que os vogais traduzam uma representação dos eleitores recenseados, das autarquias locais e dos interesses sociais nas suas modalidades fundamentais, aplicando-se em matéria de capacidade eleitoral o Decreto nº 45.408, lei eleitoral que se aplica a todas as províncias.

São eleitores, segundo esse diploma (art. 6º), os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever o português; os cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores ou emancipados, com o 1º ciclo dos liceus ou habilitações equivalentes; os cidadãos portugueses do sexo masculino ou feminino, maiores ou emancipados, que, embora não saibam ler e escrever o português, sejam chefes de família (v. art. 200 do Código Administrativo); os cidadãos portugueses do sexo feminino que, sendo casados, saibam ler e escrever o português e paguem de contribuições, por bens próprios ou comuns, um mínimo a fixar pelos governos das províncias.

As incapacidades relacionadas no artigo 7º são as mesmas da Lei nº 2.015/46, já mencionadas, e mais a referente a residência há menos de 3 (três) anos na respectiva província, sem domicílio necessário.

5 — *Freguesias — Junta de freguesia.*

Sabido que, em relação à organização político-administrativa da *metrópole*, a *freguesia* é a unidade, e que da reunião de freguesias são constituídos os *conselhos*, que por sua vez se agrupam em *distritos* (à exceção de Lisboa e Porto, cujos conselhos se subdividem em bairros e estes em freguesias), assim como no *Ultramar* as províncias se dividem em *concelhos* (ou *circunscrições administrativas*), que se compõem de *freguesias* (ou *postos administrativos*), torna-se necessário estudar o sistema eleitoral face a essa unidade administrativa que é a freguesia.

Segundo o Código Administrativo, no capítulo que trata dos órgãos da administração paroquial, e especialmente no art. 196, freguesia é o agregado de famílias que dentro do território municipal, desenvolve uma ação social comum por intermédio de órgãos próprios. E o respectivo parágrafo a qualifica de pessoa moral de direito público.

O artigo 197, por sua vez, qualifica as famílias, representadas pelos seus chefes, como órgãos da administração paroquial, juntamente com a junta de freguesia.

Por seu turno, a Constituição diz no artigo 19, que pertence privativamente às famílias o direito de eleger as juntas de freguesia, dispondo o parágrafo único que esse direito é exercido pelo respectivo chefe.

O art. 200 do Código Administrativo nos fornece o conceito de chefe de família, a saber: o cidadão português com família legitimamente constituída que com ele viva em comunhão de mesa e habitação e sob a sua autoridade; a mulher portuguesa, viúva, divorciada ou judicialmente separada de pessoas e bens, ou solteira, maior ou emancipada, quando de reconhecida idoneidade moral, que viva inteiramente sobre si e tenha a seu cargo ascendentes, descendentes ou colaterais; o cidadão português, maior ou emancipado, com mesa, habitação e lar próprios.

O talentoso Jorge Miranda, da Universidade de Lisboa, em trabalho publicado no "Dicionário Jurídico da Administração Pública", fascículos 26 e 27, após afirmar que a noção de chefe de família quase nada tem de afinidade com a constante no art. 1.674 do Código Civil Português, e que não estando empregada a locução quer em sentido orgânico, quer em sentido jurídico civil, só pode estar empregada em autônomo sentido jurídico-administrativo, equivalente à pessoa com idoneidade social traduzida na responsabilidade por um lar, conclui que tudo indica que o critério do legislador tenha sido o da independência sócio-econômica, não ocorrendo, aí, um autêntico sufrágio familiar, mas sim um sufrágio individual, demarcado por certos índices familiares e associados à verificação sociológica da integração da família nas autarquias locais, em prejuízo do princípio consagrado no artigo 5º da Lei Magna, que garante a igualdade dos cidadãos perante a lei, e ao espírito que norteou a elaboração da Lei nº 2.137, que pretendeu colocar o homem e a mulher em igualdade de sufrágio político, sendo relevante essa situação por refletir no campo político, face à cadeia de elos até a eleição presidencial.

Ao artigo 201, que estabelece as incapacidades eleitorais, aproximadamente coincidentes com as previstas na Lei nº 2.015, acrescenta o Código Administrativo, no parágrafo 1º do artigo 204, que só podem votar os chefes de família que tenham residência na freguesia há mais de um ano e que declarem a intenção de permanecer.

Eleitos pelos chefes de família da freguesia os três vogais que irão compor a *junta*, na primeira reunião posterior à eleição procede-se à escolha, dentre eles, do presidente, do secretário e do tesoureiro.

Deduz-se, do exposto, a participação efetiva dos chefes de família no processo eleitoral, haja vista que lhes cabe eleger as juntas de freguesia, que por sua vez irão participar na eleição dos conselhos municipais, sendo estes responsáveis pela eleição dos vereadores que irão eleger os representantes municipais no colégio eleitoral para escolha do Chefe de Estado, como já registramos no preâmbulo deste trabalho.

6 — *Conselho Municipal — Câmara Municipal.*

Compõe-se o Conselho Municipal:

- a) do presidente da Câmara Municipal;
- b) de representantes das juntas de freguesia até ao máximo de quatro;
- c) de um representante das Misericórdias do concelho;
- d) de um representante das Ordens ou respectivas delegações concelhias;
- e) de um representante de cada sindicato nacional, ou respectivas secções concelhias, e de quaisquer organismos análogos que venham a constituir-se, até ao máximo de dois;
- f) de um representante de cada casa do povo ou de casa dos pescadores ou sua secção, onde as houver, até ao máximo de dois;
- g) de um representante de cada grémio ou de qualquer outro organismo corporativo de entidades patronais ou de produtores, até ao máximo de três, um dos quais será sempre o do grémio ou casa de lavoura, quando existam.

O artigo 16 do Código Administrativo, em seus parágrafos, dispõe sobre a escolha dos citados representantes. No caso dos representantes das "juntas", para exemplificar, estabelece (§ 1º) que são eles eleitos pelos respectivos presidentes, se o conselho for constituído por mais de quatro freguesias, e por cada uma das juntas se o número de freguesias for igual ou inferior a quatro.

Órgão administrativo do conselino é a câmara municipal, que se compõe de um presidente e de um vice-presidente, nomeados pelo governo, e de vereadores eleitos de quatro em quatro anos pelo conselho municipal, sendo variável o número deles, entre 2 (dois) e 6 (seis).

Como observa o citado Jorge Miranda, sufrágio duplamente orgânico alicerça o sistema de escolha dos vereadores. A uma, porque a outro órgão da administração incumbe realizar a eleição. A duas, porque esse órgão, o conselho municipal, é constituído através do voto corporativo.

Entre parênteses, deve-se mencionar que tem o conselho municipal competência também para revogar mandato de vereadores quando o julgar inconveniente à administração municipal, ante exposição fundamentada do respectivo presidente da câmara.

Em Lisboa e Porto, as duas maiores e mais importantes cidades metropolitanas, os 12 (doze) vereadores das respectivas câmaras são eleitos diretamente pelas juntas de freguesia e pelos organismos corporativos, em obediência ao contido no artigo 86 do Código Administrativo.

Como já exposto, administrativamente o território continental português se divide em concelhos, formados de freguesias, e que se agrupam em distritos (com pequena modificação em relação a Lisboa e Porto, cujos concelhos se subdividem em bairros e estes em freguesias). Como não poderia deixar de ser, essa divisão repercute no sistema eleitoral.

Assim sendo, a par do conselho municipal, primeiro dos órgãos do município metropolitano, vamos encontrar o conselho do distrito, constituído pelos procuradores dos concelhos existentes no respectivo distrito.

São esses procuradores eleitos pelos vogais dos conselhos municipais e pelos vereadores.

Uma vez mais, Lisboa e Porto merecem tratamento especial, haja vista que, nelas, dois são os procuradores, um escolhido pelos eleitores da câmara municipal e outro pelos vereadores (art. 287 e §§ do Código Administrativo).

A exemplo da câmara municipal, corpo administrativo do concelho, o distrito possui, igualmente, o seu corpo administrativo, que é a junta distrital, composta de um presidente, um vice e 3 (três) vogais, eleitos pelo conselho do distrito, competente este, igualmente, para revogar mandato de vogais, ocorrentes os pressupostos.

Maior descentralização administrativa se verifica nos distritos dos arquipélagos de Açores e Madeira, onde vige o denominado regime autónomo das ilhas Adjacentes, ocorrendo, entretanto, inegável declínio eleitoral na composição dos órgãos, como sintoma de cautela por parte do legislador. A respeito, dispõe o Estatuto dos Distritos Autônomos das Ilhas Adjacentes (Dec.-Lei nº 30.214, de 22-12-39, e Dec.-Lei nº 36.453, de 4-8-47, com fundamento no § 2º do art. 125 da Constituição Política da República Portuguesa, de 1933, vigente, segundo o qual a divisão do território das ilhas Adjacentes (compreendidas no território europeu, frise-se) e a respectiva organização administrativa serão reguladas em lei especial. A exemplo, aliás, do que se verifica em relação às terras ultramarinas (arts. 133 e segs. da Constituição e Lei Orgânica do Ultramar, de 23 de junho de 1972 — Lei 5/72).