# Breves notas sobre alguns aspectos do sistema eleitoral português


## ANTÓNIO JOSÉ FIALHO

***Sobre o autor:***

***António José Fialho.*** *Juiz de Direito, Coordenador dos Guias Práticos dos Processos Eleitorais para a Presidência da República, Assembleia da República e Autarquias Locais*



**RESUMO**

O sistema eleitoral português e as garantias de imparcialidade, asseguradas pelos tribunais e pelos juízes, bem como a formulação de um princípio de aquisição sucessiva ou progressiva dos atos com vista a garantir a programação rigorosa dos prazos de procedimento e sem prejuízo das exceções que se afigurem essenciais para a assegurar a verdade da eleição; a paridade de sexos na composição de listas plurinominais e a limitação de mandatos como meio para atingir a independência no exercício dos cargos executivos, evitando o "efeito de fulanização".



***Palavras-chave:*** Sistema eleitoral português - paridade de sexos - listas plurinominais



**Abstract**

The Portuguese electoral system and the guarantees of impartiality, ensured by the courts and judges, as well as the formulation of a principle of successive or progressive acquisition of the acts in order to guarantee the strict programming of the procedural deadlines and without prejudice to the exceptions that appear essential to ensure the legitimacy of the election; gender parity in the composition of plurinominal lists and the limitation of mandates as a resource to achieve independence in the impersonal exercise of elective mandate in executive power, that could be called a way to avoid the "fulanization effect".



***Key Words:*** Portuguese electoral system - gender parity - plurinominal lists

**1.** O princípio democrático é um princípio medular do nosso ordenamento constitucional consubstanciado no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) o qual consagra a República Portuguesa como um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo da expressão e organização política democrática e no espírito e na garantia da efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

A dimensão representativa da democracia relaciona-se com a designação dos titulares dos órgãos públicos os quais desempenham os mandatos em nome da comunidade política.

Nos regimes democráticos, a eleição é o modo fundamental de designação dos titulares de cargos públicos na qual participam, através do voto, os cidadãos ativos de uma determinada comunidade estadual, seja por via da eleição direta, seja por via de uma designação mediatizada por partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores.

O direito eleitoral tem, neste âmbito, lugar evidente e dele consta o princípio da periodicidade do voto e, de igual modo, o princípio democrático que, na sua dimensão representativa, impõe o sufrágio periódico, a paridade de sexos na participação da vida política e a renovação periódica dos cargos políticos, impedindo a natureza vitalícia dos mandatos, articulando-o com o princípio do Estado de Direito.

O procedimento eleitoral pressupõe que a eleição, como ato jurídico-público, de natureza política e final, seja apenas o resultado de um percurso, que comporta diversas fases e, nos regimes democráticos e por força da exigência de assegurar um conjunto de interesses constitucionalmente protegidos, se tem revelado cada vez mais complexo.

Aos tribunais são atribuídas as competências para o julgamento da regularidade e validade dos atos do processo eleitoral (artigo 113.º, n.º 7 CRP) e, em última instância, essa competência encontra-se atribuída ao Tribunal Constitucional (artigo 223.º, n.º 2, alínea c) CRP) [1].

O tribunal (e em particular o juiz) constitui a melhor garantia de cumprimento das obrigações legais de neutralidade e de imparcialidade, sabendo guardar a necessária equidistância em relação a todas as candidaturas, independentemente da dupla qualidade que possam ter alguns candidatos e da sua intervenção privilegiada no processo eleitoral.

**2.** O processo eleitoral envolve um complexo de atos jurídicos e de operações materiais, congregando diversos intervenientes ordenados à prática do ato eleitoral numa data pré-fixada, mediante uma programação rigorosa que poderia ser criticamente afetada pelo protelamento dos prazos legalmente estabelecidos para a sequência procedimental.

Assim, a jurisprudência eleitoral portuguesa formulou **um princípio de aquisição sucessiva ou progressiva dos atos** o que significa que, em princípio, todos os atos dos procedimentos eleitorais são impugnáveis e não é possível passar de uma fase a outra sem que a primeira esteja definitivamente consolidada.

Assim, não sendo os atos correspondentes a uma dada fase objeto de reclamação ou recurso no prazo legal ou, tendo-o sido, não sendo declarada a sua invalidade ou irregularidade, não podem ser objeto de impugnação ulterior e após ter sido percorrida uma outra etapa do iter eleitoral (processo em cascata).

Este princípio essencial aplicado ao contencioso eleitoral determina, por outro lado, o seu caráter urgente e a exiguidade dos seus prazos, a necessidade de reclamação ou protesto para que as irregularidades eventualmente cometidas sejam apreciadas em sede de recurso, a validade da votação (salvo quando as irregularidades cometidas possam influir no resultado geral da eleição), a prevalência dos elementos objetivistas sobre os subjetivistas, não sendo os recursos processos de partes e a consideração do contencioso eleitoral como processo de plena jurisdição na medida em que o tribunal pode decretar a providência adequada a cada caso, com vista à plena regularidade e validade dos procedimentos e até substituir-se à entidade recorrida na prática do ato de processo sempre que tal se mostre necessário.

[1] Foi atribuída aos juízes uma intervenção dominante e decisiva ao longo de todo o processo eleitoral, a qual é exercida de forma não homogénea na medida em que, por vezes, a sua intervenção é essencialmente jurisdicional, noutras vezes na qualidade de agentes eleitorais, ou ainda como decisores iniciais ou como instância de reclamação ou de recurso, comportando uma intervenção com um cunho marcadamente administrativo.

A observância deste princípio pressupõe a enorme responsabilidade dos atos praticados e a sua influência no processo eleitoral em que, no limite, poderão ocorrer erros ou omissões graves cuja falta de reclamação ou recurso poderão convalidar mas, a não ser assim, este processo, delimitado por uma calendarização rigorosa, acabaria por ser subvertido mercê de decisões extemporâneas que, em muitos casos, poderiam determinar a impossibilidade de realização de atos eleitorais.

A rigorosa observância dos trâmites e prazos do processo eleitoral, em especial na fase de apresentação e verificação das candidaturas revela-se essencial na medida em que o processo eleitoral desenvolve-se em cascata, de tal modo que nunca é possível passar à fase seguinte sem que a fase anterior esteja definitivamente consolidada, para que os diversos estágios depois de consumados e não contestados no tempo útil para tal concedido, não possam ulteriormente, quando já se percorre uma etapa diversa do iter eleitoral, vir a ser impugnados.

Por este motivo, o suprimento de irregularidades apenas se pode fazer em prazos que permitam respeitar o mencionado princípio de aquisição progressiva dos atos e a principal consequência do desenvolvimento "em cascata" do processo eleitoral é a de que as irregularidades processuais apenas podem ser supridas, com base na notificação por parte do juiz ao mandatário da lista ou por iniciativa deste, até ao momento em que o juiz decide sobre a admissão ou rejeição das listas.

De igual modo, o conhecimento superveniente de eventuais irregularidades ou erros cometidos durante o processo de apuramento local ou geral não permite eventuais correções oficiosas sem que as irregularidades eventualmente cometidas tenham sido objeto da impugnação atempada.

Apesar disso, perante erros materiais evidentes nas contagens e respetiva atribuição de mandatos detetados sem que se mostre consolidada a produção dos seus efeitos, essa retificação pode ser admitida ou, mesmo precludido o prazo para recorrer contenciosamente do edital da assembleia de apuramento geral, é possível rectificar os erros do apuramento geral.

**3.** A participação direta e ativa dos homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso aos cargos políticos (artigo 109.º CRP).

Com vista a assegurar este objectivo, na composição das listas de candidatura para os órgãos das autarquias locais, deverão ser observadas as regras previstas na Lei da Paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio).

Para efeitos desta lei, entende-se por paridade uma representação mínima de 33.3 % de cada um dos sexos nas listas de candidatos para os órgãos electivos plurais (artigo 2.º, n.º 1 da referida Lei).

Deste modo, as listas plurinominais apresentadas para os órgãos que devam ser objecto de eleição (Assembleia da República, Câmara Municipal, Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia) não podem conter mais de dois candidatos do mesmo sexo colocados, consecutivamente, na ordenação da lista (n.º 2 do mesmo artigo).

Caso alguma das listas não observe o disposto na Lei da **Paridade**, deve ser notificado o mandatário para, no prazo de três dias, proceder à sua correção.

Não sendo efetuada a correção e findo o prazo para a apresentação das candidaturas, deve o juiz determinar que as listas sejam afixadas à porta do edifício do tribunal respetivo com a indicação de que contêm irregularidades nos termos da lei da paridade e determinar a comunicação, no prazo de quarenta e oito horas, à Comissão Nacional de Eleições com vista à posterior divulgação na página informática da internet desta entidade com vista à aplicação de sanções patrimoniais (artigos 4.º a 6.º da citada Lei).

**4.** Estabelecem os artigos 50.º, n.º 3 e 118.º, n.º 2 CRP que, no acesso aos cargos eletivos, a lei só pode estabelecer as inelegibilidades necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência do exercício dos respetivos cargos, permitindo-se, deste modo, ao legislador ordinário determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.

Esta inelegibilidade em razão do limite à renovação de mandatos é estabelecida na Constituição para garantir a liberdade de escolha dos eleitores de modo a evitar a criação de redes de cumplicidades e de interesses e fenóme-

nos de captura psicológica dos eleitores e a posição de vantagem que é normalmente ocupada pelo titular que se candidata ao órgão que ocupa (“efeito do incumbente”).

Com o objetivo de cumprir este objetivo, a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, veio estabelecer limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da referida lei, tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo (artigo 1.º, n.º 1 da referida Lei).

O mesmo diploma estabelece ainda que, depois de concluído o terceiro mandato consecutivo, o presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido (n.º 2 do mesmo artigo).

Finalmente, no caso de renúncia de mandato, o presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia (n.º 3 do mesmo artigo).

É assim estabelecida a inelegibilidade para um quarto mandato dos cidadãos que tenham exercido o cargo de presidente da câmara ou de presidente da junta de freguesia por três mandados consecutivos.

Com esta limitação, procura-se diminuir o risco de pessoalização do exercício do poder e garantir uma maior transparência, isenção e independência na atuação dos titulares dos órgãos autárquicos, fomentando-se também o aparecimento de alternativas credíveis, dinamizando o funcionamento das instituições pelo aparecimento de novos quadros e, acima de tudo, garante-se a liberdade de escolha dos eleitores, dando pleno cumprimento às exigências do princípio democrático e prevenindo-se excessos induzidos pela perpetuação no poder.

Esta limitação procura obviar aos excessos potencialmente decorrentes da perpetuação e da “fulanização” de determinados cargos políticos, assegurando a isenção dos eleitos e a liberdade de escolha dos eleitores.

Por outro lado, a decisão de limitação de mandatos dos cargos políticos executivos teve por base a constatação, no plano empírico (sociopolítico) que a ausência de limitação à renovação sucessiva de mandatos podia levar a que cidadãos permanecessem no mesmo cargo político executivo na mesma autarquia local por períodos significativos de tempo e que essa longa permanência permitia a consolidação do poder através sobretudo de redes de influência, afetando desse modo a garantia de renovação e a alternância do poder num mesmo cargo e numa mesma coletividade.