



## Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-

### Os antecedentes da lei eleitoral para a Assembleia da República

<http://hdl.handle.net/11067/5666>

<https://doi.org/10.34628/1c5a-tb83>

#### Metadados

##### Data de Publicação

2020

##### Resumo

Se todas as leis têm uma história e a sua razão de ser, a lei eleitoral para a Assembleia da República tem fundamentos e raízes que remontam não só à fase imediatamente seguinte à revolução de 25 de Abril de 1974, como ao período em que muitos opositores ao Estado Novo defendiam novas regras na eleição dos representantes políticos. Conhecer esses fundamentos e essas raízes, procurando demonstrar a relevância dos antecedentes da actual lei que regula a escolha dos Deputados portugueses é o objecto...

If all laws have a history and a reason, then the electoral law for the Parliament has principles and roots that date back not only to the period immediately after the 25 de Abril, but also to the time when many opponents to the Estado Novo defended new rules regulating the election of political representatives. The aim of this article is to show these principles and roots, aiming to demonstrate the relevance of the events leading to the present law which regulates the election of the Portuguese...

##### Palavras Chave

Direito eleitoral - Portugal

##### Tipo

article

##### Revisão de Pares

Não

##### Coleções

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 01 (Janeiro-Junho 2020)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T17:58:46Z com informação proveniente do Repositório

# Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República

**Manuel Monteiro**

Professor Auxiliar da Universidade Lusíada. Investigador do Centro de Estudos, Jurídicos, Económicos e Ambientais da Universidade Lusíada (CEJEA)

E-mail: monteirominho@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-3936-2274

DOI: <https://doi.org/10.34628/1c5a-tb83>

## Sumário:

Nota introdutória. – 1. Da Revolução à Comissão Eleitoral. – 2. O projecto de lei da Comissão Eleitoral. – 3. As primeiras leis eleitorais após 25 de Abril de 1974. – 4. Os projectos de Constituição. – 5. Proposta de articulado da 5ª Comissão, na eleição da Assembleia da República. – 6. As segundas leis eleitorais após 25 de Abril de 1974. – 7. A eleição da Assembleia da República na versão inicial da Constituição.

## Resumo:

Se todas as leis têm uma história e a sua razão de ser, a lei eleitoral para a Assembleia da República tem fundamentos e raízes que remontam não só à fase imediatamente seguinte à revolução de 25 de Abril de 1974, como ao período em que muitos opositores ao Estado Novo defendiam novas regras na eleição dos representantes políticos. Conhecer esses fundamentos e essas raízes, procurando demonstrar a relevância dos anteceden-

tes da actual lei que regula a escolha dos Deputados portugueses é o objectivo do presente artigo.

**Palavras chave:** Eleição, Lei eleitoral, Constituição, Representação proporcional.

**Abstract:** If all laws have a history and a reason, then the electoral law for the Parliament has principles and roots that date back not only to the period immediately after the 25 de Abril, but also to the time when many opponents to the Estado Novo defended new rules regulating the election of political representatives. The aim of this article is to show these principles and roots, aiming to demonstrate the relevance of the events leading to the present law which regulates the election of the Portuguese Members of Parliament.

**Keywords:** Election, Electoral law, Constitution, Proportional representation

## Breve nota introdutória

Aprovada a 4 de Abril de 1979, três anos e dois dias depois da votação do novo texto constitucional, a lei eleitoral para a Assembleia da República, Lei nº 14/79, é seguramente uma das leis cuja história mais se confunde com a história da Constituição. Poderíamos assim considerar, numa lógica puramente sequencial, que a sua origem se

baseia exclusivamente nas novas normas constitucionais aprovadas a 2 de Abril de 1976. Sucede, porém, que tanto esta lei, como as próprias disposições constitucionais originárias que versam sobre matéria eleitoral têm raízes anteriores. São raízes que se encontram quer no diploma que regulou as eleições para a Assembleia Constituinte, quer nos princípios que nortearam o projecto de lei que o antecedeu. Significa

isto, que se quisermos compreender a lei apenas a partir da Constituição eleitoral e quisermos entender a Constituição eleitoral apenas a partir do trabalho desenvolvido na Constituinte, estamos a ignorar o que não deve ser ignorado. E porquê? Porque a integral compreensão de ambas, não pode dispensar o conhecimento do que neste domínio se passou entre o 25 de Abril de 1974 e o já mencionado 2 de Abril de 1976. Só após esse conhecimento poderemos perceber as bases que as norteiam e possivelmente descobrir que muitas propostas que anos mais tarde pareceram inovadoras, mais não são do que uma certa continuidade do que já tinha sido pensado a propósito da eleição dos Deputados constituintes, em 1975. Parece-nos, pois, essencial ir ao encontro dessas raízes assinalando o que se nos afigura de mais relevante nas discussões e nas decisões de quantos, de forma mais ou menos directa, participaram na construção do actual edifício eleitoral português.

Mas para que esse objectivo seja plenamente conseguido é ainda necessário perceber que entre a acção militar levada a cabo de 24 para 25 de Abril de 1974 e a aprovação da Constituição da III República, nem sempre foi linear o caminho político percorrido. Na realidade, apesar do desejo inicialmente manifestado de convocação de uma Assembleia Constituinte através de eleições livres, foram vários os momentos em que a dúvida quanto à opção a seguir se instalou. Colocados frente a frente os que queriam a implantação de uma democracia liberal e democrática, logo representativa, e aqueles que a pretendiam substituída nos termos e nos propósitos pela democracia dita popular, a incerteza sobre os destinos do País manteve-se até ao 25 de Novembro de 1975<sup>1</sup>. Na tensão e no conflito então vividos

1 Data que assinalando confrontos militares em Lisboa,

estavam de um lado os que viam na liberdade de escolha dos cidadãos a única via para a afirmação do novo regime político, enquanto do outro se encontravam os que em nome do poder das massas apostaram na subjugação dos partidos e na desvalorização das eleições. Para os primeiros só o voto poderia conferir legitimidade à acção desenvolvida pelo movimento militar de 24 para 25 de Abril, para os segundos o que importava era afirmar e consolidar a legitimidade revolucionária, mesmo que esta se sobrepusesse à legitimidade democrática. Seria, pois, num ambiente e num contexto em que ressaltaram cedências e compromissos – de que é exemplo o primeiro Pacto<sup>2</sup> entre o MFA (Movimento das Forças Armadas) e vários partidos políticos – que se realizaram as eleições para a Assembleia Constituinte, a 25 de Abril de 1975. Regularam essas eleições **três leis eleitorais**, que definiram o modo de participação de quase seis milhões de portugueses<sup>3</sup> e de eleição dos futuros constituintes. Eram leis que resultavam de um trabalho prévio, dado a

*“Aprovada a 4 de Abril de 1979, três anos e dois dias depois da votação do novo texto constitucional, a lei eleitoral para a Assembleia da República, Lei n.º 14/79, é seguramente uma das leis cuja história mais se confunde com a história da Constituição”*

para a Assembleia da República, não podemos ignorar o que esses projectos previam sobre a matéria que aqui apreciamos. Isso obrigatoriamente nos conduzirá também a conhecer a análise e tratamento que esses textos vieram a receber, quando a 5ª Comissão, constituída no âmbito da Assembleia Constituinte, propôs um articulado sobre a “Organização do Poder Político”. Melhores serão assim as condições para desde logo percebermos o que os partidos presentes na Constituinte inicialmente pensavam sobre esta questão e em melhor situação também ficaremos para compreender se de então até ao presente o seu pensamento se alterou.

Contudo, neste percurso pelo passado da actual lei eleitoral para a Assembleia da República, impõe-se ainda saber que as leis eleitorais para a Assembleia Constituinte não foram as únicas leis eleitorais aprovadas antes de Abril de 1979. E não o foram, uma vez que a 29 de Janeiro de 1976, já com o debate e os trabalhos de elaboração da nova Constituição em curso, seriam conhecidos outros diplomas. Tinham como objecto a regulação das primeiras eleições legislativas, as eleições para a Assembleia da República, que decorreriam a 25 de Abril de 1976. Ainda que as alterações por eles introduzidas nas leis eleitorais para a Constituinte tenham por muitos sido consideradas inexistentes<sup>6</sup>, parece-nos fundamental fazer-lhes menção seja para reflectirmos sobre se assim foi, seja para melhor entendermos a cronologia dos acontecimentos e dos diplomas que aqui tratamos. Deste modo, tendo em vista o objectivo enunciado, a nossa análise seguirá o seguinte caminho:

- (i) Em primeiro lugar, verificaremos o que de mais relevante sobre as eleições foi proposto, no período que vai de 25 de Abril de 1974 até à nomeação do I Governo Provisório, a 16 de Maio de 1974.
- (ii) Em segundo lugar, falaremos do projecto de lei eleitoral para a Assembleia

6 Braga da Cruz afirma mesmo que não se registaram nenhuma alteração. Segundo o autor, “*A Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte viria a ser adoptada sem alterações, para a eleição da primeira Assembleia Legislativa, um ano depois*”. Cf. MANUEL BRAGA DA CRUZ, “*O sistema político português*”, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017, p. 23.

reforça a opção pela democracia ocidental e determina a posterior alteração do 1.º Pacto MFA-Partidos.

- 2 Este Pacto, formalmente designado de “Plataforma de Acordo Constitucional”, assinado a 13 de Abril de 1975, foi celebrado pelo Conselho da Revolução e sete partidos políticos, entre os quais os quatro mais importantes do pós-revolução (PS – Partido Socialista; PPD – Partido Popular Democrático; PCP – Partido Comunista Português; e CDS – Partido do Centro Democrático Social). Definia que a futura Assembleia Legislativa, a eleger após a aprovação da Constituição, seria “*eleita por sufrágio universal, directo e secreto*” e que teria “*um máximo de 250 Deputados*”. Sobre a importância política deste Pacto e as limitações a que sujeitava os partidos na futura Assembleia Constituinte há um texto de Carlos Gaspar, que consideramos esclarecedor. Cf. CARLOS GASPAR, «O processo constitucional e a estabilidade do regime», in *Análise Social*, v. XXV, (105-106), 1990 (1.º-2.º), pp. 9-21 (ver em particular, pp. 13-14). É ainda de referir, que a este Pacto haveria de suceder um segundo, a 26 de Fevereiro de 1976, mas que em nada interfere sobre a matéria que agora estamos a abordar. (Para uma leitura integral dos textos dos referidos Pactos cf. JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição*, v. 1, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 195-212).
- 3 Será sempre relevante recordar que nas eleições para a Assembleia Constituinte votaram 5.711.829 eleitores, o que correspondeu a 91, 66% de participação face aos 6.231.372 inscritos [dados disponíveis em <http://eleicoes.cne.pt/raster/detalhe.cfm?eleicao=ar&dia=25&mes=04&ano=1975&codreg=0&local=0>].

conhecer sob a forma de projecto de lei, elaborado por uma Comissão Eleitoral constituída por juristas e professores de direito<sup>4</sup>, alguns dos quais com intervenção e obra publicada<sup>5</sup> sobre a participação política democrática mesmo antes de 25 de Abril de 1974. Essas leis, enquanto primeiras leis eleitorais do Portugal democrático, não deixariam de influenciar muitos dos projectos de Constituição, no que respeita ao direito eleitoral em geral e ao sistema eleitoral em particular. É, nestes termos, quando falamos dos antecedentes da lei eleitoral

4 Eram membros da Comissão: Ângelo de Almeida Ribeiro, António Barbosa de Melo, Jorge Miranda, José Magalhães Godinho, José Manuel Galvão Teles, Lino de Lima e Manuel João da Palma Carlos.

5 De que destacamos Jorge Miranda e os seus artigos “*Colégio eleitoral*”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 1969, “*A igualdade de sufrágio político da mulher*”, in *Scientia Iuridica*, 1970, e “*Liberdade de reunião*”, in *Scientia Iuridica*, 1971, e José Magalhães Godinho, figura com presença nos Congressos Republicano e da Oposição Democrática, e o seu livro “*Ano de eleições – Legislação Eleitoral em Vigor com comentários, críticas, instruções e modelos*”, publicado pela Editorial República, em 1973.

Constituinte, apresentado pela Comissão Eleitoral, bem como das fontes que seguramente inspiraram muitos dos seus membros.

(iii) Em terceiro lugar, apresentaremos as leis eleitorais aprovadas pelo III Governo Provisório, bem como os diplomas que pontualmente as complementaram (de 15 de Novembro de 1974 a 8 de Abril de 1975).

(iv) Em quarto lugar, veremos os projectos de Constituição no que respeita à eleição da Assembleia da República, projectos que foram publicamente conhecidos em Julho de 1975.

(v) Em quinto lugar, recordaremos a proposta de articulado da 5ª Comissão quer sobre os princípios de direito eleitoral, quer sobre a futura composição da Assembleia da República, quer ainda sobre as condições de elegibilidade dos Deputados e do sistema que regularia a sua eleição.

(vi) Em sexto lugar, observaremos as leis eleitorais publicadas em Janeiro de 1976 e que disciplinaram as primeiras eleições legislativas, realizadas, como dissemos, a 25 de Abril do mesmo ano.

(vii) Em sétimo e último lugar, analisaremos o que neste âmbito foi maioritariamente aprovado pela Constituinte e que ficaria definido na versão inicial da Constituição.

Dedicaremos deste modo as próximas páginas a falar sobre os antecedentes da Lei nº 14/79 para, em momento oportuno, a analisarmos quer na sua versão inicial, quer na que hoje apresenta depois das várias alterações a que foi sucessivamente sujeita.

## 1. Da Revolução à Comissão Eleitoral

Corria a manhã do dia 25 de Abril de 1974, com o Golpe de Estado ainda em curso (Marcello Caetano, presidente do Governo, só algumas horas depois transmitiria o poder ao General António Spínola), quando foi divulgada pelos microfones do Rádio Clube Português, a Proclamação do MFA, nela se estabelecendo ser objectivo dos militares revoltosos a futura convocação de eleições nacionais. Com efeito, ao esclarecer ser sua intenção “*promover eleições gerais de uma Assembleia Nacional Constituinte,*

*cujos poderes, por sua representatividade e liberdade na eleição, permitam ao País escolher livremente a sua forma de vida social e política*”, o MFA dava o primeiro passo para a posterior definição do caminho a decorrer até à convocação das eleições. E no seguimento deste primeiro passo logo surgiria, às primeiras horas do dia 26, uma nova proclamação, agora pela voz do Presidente da constituída Junta de Salvação Nacional<sup>8</sup>, o General António Spínola<sup>9</sup>, na qual se assumia a promoção da “*livre eleição por sufrágio directo de uma Assembleia Nacional Constituinte e a sequente eleição do Presidente da República*”<sup>10</sup>.

Não se quedariam por aqui as manifestações declarativas dos novos detentores do poder político indicando a vontade de realização de eleições, sendo disso exemplo o Programa do Movimento das Forças Armadas, publicamente apresentado durante o dia 26 de Abril de 1974 e posteriormente publicado em anexo à Lei constitucional nº 3/74<sup>11</sup>. Nesse programa, o MFA elencava

7 Para uma leitura da Proclamação do Movimento das Forças Armadas, cf. JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição...*cit, pp. 25-26.

8 A Junta de Salvação Nacional, ainda que não tenha adoptado a designação de Governo, foi na realidade o primeiro Governo após o 25 de Abril de 1974, até à entrada em funções do I Governo Provisório que viria a ser empossado a 16 de Maio do mesmo ano.

9 Para além de primeiro presidente da Junta de Salvação Nacional, o General António Spínola foi também o primeiro Presidente da República, após o 25 de Abril de 1974. A sua escolha foi feita, pela própria Junta de Salvação Nacional, ao abrigo do art. 5º da Lei constitucional nº 3/74, de 14 de Maio (cf. *Diário do Governo*, I Série, nº 112/1974, de 14-05-1974). Esteve em funções de 15 de Maio de 1974 até 30 de Setembro de 1974.

10 Cf. JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição...*cit, p. 26. Regista-se o facto de na referida proclamação, se referir que após a eleição da Assembleia Constituinte se realizariam eleições para a Presidência da República. Algo que, como sabemos, não se verificaria, uma vez que as segundas eleições realizadas após o 25 de Abril de 1974 se destinaram a eleger os Deputados à Assembleia da República.

11 No período anterior à aprovação da Constituição, de 25 de Abril de 1974 a 2 de Abril de 1976, os poderes constituintes foram exercidos: primeiro, pela **Junta de Salvação Nacional**, que entre 25 de Abril e 14 de Maio de 1974 decretaria e aprovaria três leis constitucionais; depois, pelo **Conselho de Estado**, que entre Junho de 1974 e 14 de Março de 1975, decretou e aprovou quinze leis constitucionais, a última das quais – a lei nº 5/75 – que determinou a sua própria extinção;

como “*Medidas imediatas*”, a “*convocação, no prazo de doze meses, de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro governo provisório*”<sup>12</sup>. Ficavam assim claras as pretensões iniciais dos militares revoltosos. Eles não queriam apenas substituir a cabeça do regime, eles diziam querer mudar o próprio regime atribuindo aos portugueses, através de eleições livres, a escolha daqueles que deveriam fazer a nova Constituição. Era pela eleição, e não apenas pela imposição de um novo poder ou de uma nova legalidade derivada de um poder imposto, que a acção desencadeada pelo MFA, tendo em vista a edificação de outro regime político, pretendia vir a obter a sua própria legitimidade. No fundo, e nesta fase, os militares assumiam que “*se a legalidade é um mero requisito do exercício do poder, (...), já a legitimidade é o requisito da titularidade do poder*”<sup>13</sup> e que essa legitimidade está “*indissociavelmente ligada ao mecanismo do sufrágio universal*”<sup>14</sup>. Seria assim normal que apenas dezoito dias depois, a 14 de Maio, as proclamadas intenções viessem a assumir força constitucional com a aprovação da já referida **Lei nº 3/74**, ao ficar estabelecido que:

(i) “*A Assembleia Constituinte será eleita por sufrágio universal, directo e secreto. O número de membros da Assembleia, os requisitos de elegibilidade dos Deputados, a organização dos círculos eleitorais e o processo de eleição serão determinados pela lei eleitoral*”.

(ii) “*O Governo Provisório nomeará, no prazo de quinze dias, a contar da sua instalação, uma comissão para elaborar o projecto de lei eleitoral*”.

e, por fim, pelo **Conselho da Revolução**, que entre 3 de Abril de 1975 e 23 de Fevereiro de 1976 decretou e aprovou dezasseis leis constitucionais.

12 Cf. Programa do Movimento das Forças Armadas, in Anexo à Lei constitucional nº 3/74, *Diário do Governo*, I Série, nº 112/1974, de 14-05-1974.

13 Cf. JOSÉ ADELINO MALTEZ, *Princípios de Ciência Política – Introdução À Teoria Política*, Lisboa, ISCSP, 1996, p. 151

14 Cf. JOSÉ de MATOS CORREIA, RICARDO LEITE PINTO, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Teoria Geral do Estado e Formas de Governo*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2020, p. 180.



(iii) “O Governo Provisório elaborará, com base no projecto da comissão referida no número anterior, uma proposta de lei eleitoral a submeter à aprovação do Conselho de Estado, de modo a estar publicada até 15 de Novembro de 1974”<sup>15</sup>.

Estas disposições viriam ainda a ser reforçadas, logo no dia seguinte, o mesmo dia em que Adelino da Palma Carlos é nomeado Primeiro-Ministro do I Governo Provisório, quando a Junta de Salvação Nacional aprova o Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio, no qual se definia o programa do governo e se indicava ser sua missão a “*publicação urgente de nova lei eleitoral*”<sup>16</sup>. Se por um lado se fortalecia a vontade de legitimar pelo voto o novo regime, ficava cada vez mais clara a vontade de através de eleições livres se fazer o necessário para promover as mudanças, as rupturas, consideradas imprescindíveis e que constavam do Programa do MFA. E a eleição de uma Assembleia Constituinte era uma prioridade na implementação dessas mesmas mudanças. Como veio a dizer Jorge Miranda, “*a revolução de 25 de Abril de 1974, convocando logo, através do Programa do Movimento das Forças Armadas, uma assembleia constituinte a eleger por sufrágio universal, representou também aí uma ruptura decisiva*”<sup>17</sup>.

## 2. O projecto de lei da Comissão Eleitoral

E foi neste contexto que o I Governo Provisório, a 24 de Maio de 1974, apenas oito dias após a sua posse, aprova uma resolução nomeando uma Comissão para elaborar o projecto de lei eleitoral. Projecto que a Comissão, empossada a 3 de Junho, logo daria a conhecer a 22 de Agosto do mesmo ano. E esse projecto<sup>18</sup>, como bem salientou

Jorge Miranda, haveria de ser “*a fonte do futuro Direito eleitoral português*”<sup>19</sup>. Mesmo que várias das soluções por si propostas não tenham sido seguidas, certo é que estavam lançadas as bases para a lei eleitoral não só da futura Assembleia Constituinte, como da futura Assembleia da República, a eleger a 25 de Abril de 1976. Vejamos então, o que de mais relevante seria proposto:

### (i) Quanto à capacidade eleitoral activa e ao direito de voto

a) A capacidade eleitoral activa era atribuída aos cidadãos portugueses, maiores de 18 anos, incluindo os analfabetos<sup>20</sup>.

b) O exercício do direito de voto pressupunha o prévio e obrigatório recenseamento. Este seria oficioso (a cargo das Comissões de recenseamento) e também obrigatório para todos os eleitores residentes no território eleitoral<sup>21</sup>.

c) Já quanto aos emigrantes, precisamente por residirem no estrangeiro, o direito de voto só lhes era concedido:

- Em primeiro lugar, se estivesse assegurada a sua “*efectiva participação (...) na vida económica e social da comunidade, de maneira a poder dizer-se que a solução dos problemas nacionais se reflecte directa e indirectamente na sua própria vida*”<sup>22</sup>. Esta condição implicava concretamente: por um lado terem filhos menores, cónjuge ou pais a residir habitualmente no território eleitoral e, por outro, estarem fora do território eleitoral há menos de 5 anos, à data da publicação da lei eleitoral.

- Em segundo lugar, se se encontrassem “*acidentalmente no território eleitoral na*

---

latório explicativo do trabalho desenvolvido pela Comissão nomeada pelo I Governo Provisório, está disponível em [http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes\\_Constituente/med01160363j.html#conteudo](http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes_Constituente/med01160363j.html#conteudo) e ainda no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 241, de Dezembro de 1974. O relatório que antecedia e justificava o referido projecto pode também ser consultado in JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição...*cit, pp. 41-51.

19 Cf. JORGE MIRANDA, *Direito Eleitoral*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 72.

20 Cf. Projecto de lei eleitoral, art. 1.º.

21 *Ibidem*, arts. 17.º, 18.º, n.ºs 1 e 2 e 33.º.

22 Cf. Relatório da Comissão de Elaboração do Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes\\_Constituente/med01160362j.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes_Constituente/med01160362j.html)

*data da eleição, há mais de seis meses*”<sup>23</sup>.

Se sob o ponto de vista formal não se impediria o voto aos portugueses emigrados, estas duas condições visavam dificultar a sua participação.

### (ii) Quanto à capacidade eleitoral passiva

a) Só poderia ser eleito quem fosse maior de 21 anos e desde que soubesse ler e escrever português<sup>24</sup>.

b) E, em coerência com o que propunham quanto ao direito a eleger por parte dos emigrantes, a Comissão considerava que estes não poderiam ser eleitos se não residissem no território eleitoral há pelo menos seis meses antes da data da marcação das eleições<sup>25</sup>.

### (iii) Quanto à natureza do voto

Apesar de indicar o voto como um dever cívico, a Comissão não deixava de apontar consequências para quem não o exercesse. E fê-lo de forma taxativa, ao dizer que “*salvo motivo justificado, o não exercício do direito de voto determina inelegibilidade para a Assembleia Legislativa, para os corpos administrativos ou para os órgãos dirigentes de qualquer pessoa colectiva pública durante um ano após a eleição da Assembleia Constituinte*”<sup>26</sup>.

### (iv) Quanto ao sistema eleitoral

a) No que respeita aos círculos eleitorais, considerou a Comissão que os mesmos deveriam corresponder à divisão administrativa do país, ou seja, aos distritos administrativos, e que em cada círculo se elegeriam Deputados na proporção de um Deputado por 25.000 eleitores ou resto superior a 12.500<sup>27</sup>. Como se vê, a proporção dos Deputados a eleger teria de respeitar

23 Cf. Projecto de lei eleitoral, art. 5.º, n.ºs 1 e 4. É importante, todavia, realçar as excepções a este princípio. Com efeito, não estavam abrangidos pelas condições cumulativas que foram assinaladas, os portugueses que estivessem “*em missão de Estado ou de serviço público*” ou que fossem “*cónjuges ou filhos de quem se encontre nessa situação e com eles residam*”, “*os refugiados políticos*” e ainda os que estivessem “*mobilizados fora do território eleitoral*”, bem como os seus “*cónjuges ou filhos*” (art. 5.º, n.ºs 2, 3 e 5).

24 *Ibidem*, art. 6.º e art. 7.º, alínea b).

25 *Ibidem*, art. 7.º, alínea c).

26 *Ibidem*, art. 133.º, n.ºs 1 e 2.

27 *Ibidem*, art. 47.º.

15 Cf. Lei n.º 3/74, art. 4.º, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 112, de 14-05-1974

16 Cf. Decreto-Lei n.º 203/74, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 113, de 15 de Maio de 1974.

17 Cf. JORGE MIRANDA, «A evolução do direito eleitoral português», in CNE – Comissão Nacional de Eleições, *20 anos de eleições em democracia – Colóquio integrado nas comemorações do XX aniversário da Comissão Nacional de Eleições*, Lisboa, 1995, p. 33 [disponível em <http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/el20anos.pdf> (consultado em 17 de janeiro de 2020)].

18 O Projecto de lei eleitoral, bem como o respectivo Re-

uma quota de eleitores previamente estabelecida.

b) Sobre as listas de candidatura defendeu que elas fossem plurinominais, salvo quando os círculos tivessem menos de 37.500 eleitores. Nestes casos as listas de candidatura teriam de ser uninominais<sup>28</sup>.

c) Já quanto à conversão dos votos em mandatos, o projecto adoptava uma solução distinta de acordo com os círculos eleitorais em presença. Nos círculos com listas de candidatura plurinomial, defenderam um sistema que pudesse “*incitar os eleitores a decidirem-se mais em função das ideias do que das pessoas*”<sup>29</sup>, o que implicaria que a relação entre os votos apurados e a consequente eleição de Deputados fosse estabelecida “*segundo o método de representação proporcional de Hondt*”<sup>30</sup>. Nos círculos com lista de candidatura uninominal propuseram o sistema eleitoral maioritário a duas voltas, indicando que se nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta se deveria realizar uma segunda volta a ela podendo concorrer “*...apenas os dois candidatos mais votados na primeira*”<sup>31</sup>.

#### (v) Quanto à apresentação de candidaturas

Neste domínio, o projecto excluía o monopólio partidário, considerando a possibilidade de cidadãos independentes se poderem candidatar desde que agrupados em comissões eleitorais constituídas para o efeito<sup>32</sup>.

Ao analisarmos muitas das ideias agora apresentadas percebemos que a Comissão Eleitoral mais do que desejar criar as fundações para a construção do futuro edifício eleitoral, tinha procurado erguer as principais traves mestras em que se suportaria esse mesmo edifício. E tinha-o tentado fazer baseando-se na maior parte dos casos em várias das teses anteriormente defendidas por opositores ao Estado Novo, nomea-

damente nos dois Congressos Republicanos de Aveiro, realizados em 1957 e em 1969, bem como no Congresso da Oposição Democrática<sup>33</sup>, igualmente reunido em Aveiro, de 4 a 8 de Abril de 1973. É disso exemplo a atribuição do direito de voto a quem tivesse 18 anos. Era uma proposta que tinha sido repetidamente feita pelos opositores ao regime anterior, quando este baseando-se na idade legal dos 21 anos para se atingir a maioria<sup>34</sup> apenas concedia o direito de voto a partir dessa idade ou aos emancipados<sup>35</sup>. Agora, derrubado o regime, já estavam reunidas as condições para “*se rever os casos de incapacidade eleitoral*” e “*baixar a idade em que se adquire a capacidade eleitoral dos 21 para os 18 anos*”<sup>36</sup>. Estava aberta a porta para juridicamente se reconhecer “*que os maiores de 18 anos são plenamente cidadãos a quem só falta a possibilidade legal de exercer a cidadania*”<sup>37</sup>. Todavia, uma coisa era a atribuição do direito de voto aos 18 anos, outra bem diferente era alargar esse direito aos analfabetos. A Comissão Eleitoral propunha-o, mas nem todos os que na oposição ao Estado Novo se tinham pronunciado sobre este assunto o defendiam, tal como o demonstram algumas comunicações feitas no 2º Congresso Republicano de Aveiro. É disso testemunho Manuel da Costa e Melo<sup>38</sup>, que nesse Congresso afirmou: “*Somos decididamente pela negação*

*do direito de voto aos analfabetos até porque marcamos uma situação de inferioridade que pode e deve estimular aqueles que o forem a deixarem de o ser*”<sup>39</sup>. Era uma posição ainda mais restritiva neste capítulo do que a seguida no Estado Novo, já que este ainda que adoptasse o princípio geral do voto apenas para quem soubesse ler e escrever, admitia uma excepção. E essa excepção abrangia os portugueses do sexo masculino, que mesmo não sabendo ler ou escrever pagassem ao Estado, por via fiscal, a quantia de 100\$00<sup>40</sup>.

O tema não era pacífico e conduziria até à evolução ou à mudança de pensamento de outros membros dos Congressos Republicanos e da Oposição Democrática. Lembremos, a título de exemplo, José Magalhães Godinho<sup>41</sup>, membro como já assinalámos da Comissão Eleitoral, que ainda antes do 25 de Abril comentando a possibilidade de voto dada pelo Estado Novo aos analfabetos, diria em 1969: “*o voto deve ser inteiramente consciente e não deve estar à mercê de qualquer fraude. Ora, um analfabeto está sujeito a ser enganado, sem disso se poder aperceber, e pode votar na lista que não desejaria ver eleita...*”<sup>42</sup>. Porém, seguramente consciente da realidade concreta do país, e numa crítica clara à legislação que distinguia os analfabetos ricos dos pobres, não deixaria, em 1973, ele próprio de afirmar que “*se se reconhece direito de ser eleitor ao analfabeto, então ele tem de ser reconhecido a todo e qualquer analfabeto e não criar uma*

33 Este Congresso dava continuidade aos dois Congressos anteriores. A mudança de nome ficava apenas a dever-se ao facto de a ele se terem associado vários monárquicos opositoristas.

34 Tal como constava no art. 130º, do Código Civil. Cf. Decreto-Lei n.º 47344, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 274, de 25 de Novembro de 1966.

35 Cf. a Lei n.º 2137, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 303, de 26 de Dezembro de 1968.

36 Cf. JOSÉ MAGALHÃES GODINHO, «Entrevista à «Vida Mundial» (n.º 1580, de 19 de Setembro de 1969)», in *As Eleições de Outubro de 1969 – documentação básica*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1970, p. 97.

37 Cf. MANUEL da COSTA MELO, «Bases para uma lei eleitoral de expressão democrática» in *II Congresso Republicano de Aveiro – Teses e Documentos: textos integrais*, v. 1, Lisboa, Seara Nova, 1969, p. 242.

38 Manuel da Costa e Melo era um advogado e tinha sido fundador, em 1944, da “União Socialista”. Em 1973 participou igualmente na fundação do Partido Socialista. Foi também Governador Civil do Distrito de Aveiro, entre 23 de Setembro de 1976 e 22 de Fevereiro de 1979.

39 Cf. MANUEL da COSTA MELO, «Bases para uma lei eleitoral de expressão democrática» in *II Congresso Republicano...*cit, p. 237.

40 Disposição que constava da Lei eleitoral n.º 2015, art. 1.º, § 2.º, de 28 de Maio de 1946. Posteriormente a Base I, da Lei eleitoral n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968, não obstante ter globalmente revogado o art. 1.º da lei n.º 2015, manteve em vigor o seu § 2.º. Cf. Lei n.º 2015, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 116, de 28 de Maio de 1946, e Lei n.º 2137 in *Diário do Governo*, I Série, n.º 303, de 26 de Dezembro de 1968.

41 José Magalhães Godinho, advogado, foi, tal como Manuel da Costa e Melo, figura proeminente na oposição republicana ao Estado Novo e igualmente fundador do Partido Socialista. Seria após o 25 de Abril de 1974, Provedor de Justiça, Juiz e Vice-Presidente do Tribunal Constitucional.

42 Cf. JOSÉ MAGALHÃES GODINHO, “*cadernos de hoje 7, A Legislação Eleitoral E Sua Crítica*”, Lisboa, Prelo Editora, 1969, pp. 118-119.

28 *Ibidem*, art. 51º.

29 Cf. Relatório da Comissão de elaboração do Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituente/med01160362j.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01160362j.html)

30 Cf. Projecto de lei eleitoral, art. 54º.

31 *Ibidem*, art. 56º.

32 *Ibidem*, arts 67º e 68º.

classe privilegiada dentro dos que não sabem ler nem escrever”<sup>43</sup>. Ora foi precisamente esta ausência de distinção que o projecto de lei para a Assembleia Constituinte veio consagrar, reconhecendo a todos os eleitores maiores de 18 anos o direito a votar, independentemente de serem letrados ou analfabetos, independentemente de serem ricos ou pobres. Não seria a instrução a determinar ou impedir a participação política. Mas apesar da ausência de consenso em relação a esta questão foi manifesta a convergência em vários outros pontos. Com efeito, e como temos insistido, entre o que era agora sustentado pelo projecto de lei eleitoral e o que tinham sido constantes reivindicações da oposição republicana e democrática existia uma clara linha de continuidade. Não estávamos perante uma página em branco onde se ia escrever pela primeira vez, estávamos sim perante páginas que iriam ser preenchidas com ideias que constavam de programas previamente pensados e debatidos. Assinalemos, a título exemplificativo, o que era proposto para o recenseamento eleitoral e para o sistema eleitoral.

Em relação ao primeiro era mais do que óbvia a sintonia. Tal como então, quando se dizia que “o RECENSEAMENTO ELEITORAL (...) abrangerá, necessária e obrigatoriamente, TODOS os cidadãos com capacidade de voto”<sup>44</sup>, também agora se veio defender um recenseamento rigoroso, obrigatório e de actualização permanente. E tal como então, quando se afirmava que “a legislação eleitoral deve, com todo o pormenor e garantias de defesa da liberdade e genuinidade do sufrágio, regular todas as operações, tanto as eleitorais, como as pré-eleitorais, ou as da campanha eleitoral”<sup>45</sup>, também agora a Comissão Eleitoral apresenta um projecto que assume “a intenção

deliberada de apurar a vontade do povo”<sup>46</sup> e procura “cercar os actos eleitorais dos cuidados necessários para lhes garantir autenticidade e dignidade cívica”<sup>47</sup>. E essa autenticidade e dignidade era também conferida pelo papel central do recenseamento eleitoral, visto como “o prelúdio da mais elevada manifestação cívica que é uma eleição”<sup>48</sup>. Abria-se deste modo o caminho para que ele passasse “de uma oficiosidade restritiva e limitada no Estado Novo a uma oficiosidade geral e automática no Novo Estado”<sup>49</sup>. E de igual modo em relação ao sistema eleitoral, se denotava sincronia com muito do que já tinha sido anteriormente apresentado. Revelando uma clara adesão ao sistema proporcional e ao método de Hondt, o projecto de lei estava em linha com a ideia de que “OS VOTOS serão considerados (...) por forma a permitir uma representação proporcional das massas eleitorais diferenciadas”<sup>50</sup> e a garantir o modelo “mais indicado e mais curial e consentâneo com o sistema de representação de correntes de opinião”<sup>51</sup>. Seguiu-se aliás aquilo que já tinha sido defendido em Portugal por António Cândido, aquele que em finais do séc. XIX considerou “a representação proporcional uma condição essencial da democracia representativa”<sup>52</sup>, nomeadamente quando afirmou que “a representação política deve ser proporcional. Não satisfazendo a esta condição, é uma falsidade e é um perigo”<sup>53</sup>.

46 Cf. Relatório da Comissão de elaboração do Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituinte/med01160362j.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituinte/med01160362j.html)

47 *Idem, ibidem.*

48 Cf. JOSÉ MAGALHÃES GODINHO, “cadernos de hoje 7, A Legislação Eleitoral E...cit”, p. 46.

49 Cf. MANUEL MONTEIRO, *Do recenseamento Eleitoral em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 111.

50 Cf. MANUEL da COSTA MELO, «Bases para uma lei eleitoral de expressão democrática...cit, p. 248.

51 Cf. JOSÉ MAGALHÃES GODINHO, “ano de eleições...cit, pp. 100-101.

52 Cf. VITAL MOREIRA, «Introdução», in António Cândido, *Condições Científicas do Direito de Sufrágio – Lista Múltipla e Voto Uninominal*, [reedição de *Princípios e Questões de Philosophia Política – Condições Científicas do Direito de Suffragio*, 1878], Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito-STVDIA IVRIDICA, 31, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, 1998, p. 8.

53 Cf. ANTÓNIO CÂNDIDO, *Condições Científicas do*

### 3. As primeiras leis eleitorais após 25 de Abril de 1974

Apresentado o projecto de lei eleitoral pela Comissão, caberia agora ao III Governo Provisório<sup>54</sup> dar o passo seguinte. E foi isso que fez ao aprovar o Decreto-Lei n° 621-A/74, o Decreto-Lei n° 621-B/74 e o Decreto-Lei n° 621-C/74, ou seja, as três primeiras leis eleitorais após o 25 de Abril de 1974. Observemos de forma detalhada de que tratavam:

- O primeiro Decreto teve como objecto único, a definição das regras relativas à capacidade eleitoral activa e à capacidade eleitoral passiva, bem como ao recenseamento eleitoral.

- O segundo Decreto destinou-se exclusivamente a determinar a lista de cidadãos a quem não era conferida nem capacidade eleitoral activa nem capacidade eleitoral passiva, pelo facto de terem exercido cargos políticos e certas funções no regime deposto.

- O terceiro Decreto tratou essencialmente do sistema eleitoral, do processo eleitoral e da natureza do voto.

Não obstante o Governo Provisório ter autonomizado em diplomas específicos as matérias referidas, deve ser salientado que seguiu quase na íntegra as propostas apresentadas no projecto de lei da Comissão Eleitoral. Vejamos, mais em detalhe, o que foi mantido e o que foi alterado, no primeiro e no terceiro Decretos (a especificidade da matéria tratada no Decreto-Lei n° 621-B/74, não justifica que aqui o abordemos).

#### i. Decreto-Lei n° 621-A/74, de 15 de Novembro

##### (i) Quanto à capacidade eleitoral activa, ao recenseamento eleitoral e ao direito de voto dos emigrantes

a) Em relação à capacidade eleitoral activa manteve o direito de voto para os

*Direito de Sufrágio – Lista Múltipla e Voto Uninominal*, [reedição de *Princípios e Questões de Philosophia Política – Condições Científicas do Direito de Suffragio*, 1878], Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito-STVDIA IVRIDICA, 31, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, 1998, p. 105.

54 Que tinha sido empossado a 1 de Outubro de 1974, tendo como Primeiro-Ministro Vasco Gonçalves.



cidadãos portugueses maiores de 18 anos, sabendo ou não ler e escrever. Especificou, porém, que esse direito era extensível aos cidadãos portugueses que residissem nos territórios ultramarinos ainda sob administração portuguesa<sup>55</sup>.

b) Em relação ao recenseamento eleitoral manteve igualmente o seu carácter oficioso e obrigatório para os eleitores residentes no território eleitoral (continente e ilhas adjacentes), mas excepcionou os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro de tal obrigação. Para estes o recenseamento era voluntário<sup>56</sup>.

c) Em relação ao direito de voto dos emigrantes manteve os princípios estabelecidos no projecto-lei, mas restringiu o âmbito da ligação efectiva a Portugal à condição daqueles terem filhos menores de 18 anos e cônjuges que residissem no território eleitoral<sup>57</sup>.

Face ao que ficava aprovado devemos sublinhar em primeiro lugar, a circunstância de ficar consagrado o voto aos 18 anos, sem que isso acarretasse no imediato a alteração da lei que atribuía a maioria aos 21 anos. Esta situação só se modificaria, e por força da nova Constituição, com a alteração do Código Civil através da publicação do Decreto-Lei, n.º 497/77<sup>58</sup>, de 25 de Novembro, que veio estabelecer a maioria aos 18 anos. Devemos sublinhar em segundo lugar, o facto de se seguir um duplo critério para o recenseamento eleitoral, já que para os cidadãos residentes no território nacional ele deveria ser oficioso e obrigatório e para os portugueses emigrantes ele seria voluntário. Estávamos perante respostas de natureza jurídica para opções eminentemente políticas. Opções que não deixariam de suscitar no âmbito da futura Assembleia Constituinte profunda discussão<sup>59</sup>.

55 Cf. Decreto-lei n.º 621-A/74, art.1.º, n.º 1, in *Diário do Governo* – I Série, n.º 266, 2.º Suplemento, de 15 de Novembro de 1974.

56 *Ibidem*, art. 17.º.

57 *Ibidem*, art. 4.º, 1.º.

58 Cf. *Diário da República*, I Série, n.º 273, 1.º Suplemento, de 25 de Novembro de 1977. Refira-se que este Decreto-Lei só entrou em vigor a 1 de Abril de 1978.

59 Cf. sobre o assunto *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 107, de 4 de Fevereiro de 1976, em particular pp. 3520-3523, e MANUEL MONTEIRO, *Do recenseamento*

## (ii) Quanto à capacidade eleitoral passiva

No que respeita à capacidade eleitoral passiva manteve a sua atribuição aos eleitores maiores de 21 anos, desde que soubessem ler e escrever<sup>60</sup>.

Neste aspecto a revolução não tinha querido ser plenamente revolucionária<sup>61</sup> e aquilo que considerava normal, ajustado e consentâneo com a nova realidade nacional quando definiu o direito de votar aos 18 anos, independentemente de saberem ler ou escrever, já não era seguido quando se tratava de definir quem poderiam ser os candidatos a representantes dos representados. A questão já não tinha sido consensual no âmbito da Comissão Eleitoral, porquanto dois dos seus membros tinham manifestado posição contrária à adoptada e em consequência votado vencidos. Um deles, José Manuel Galvão Teles, diria mesmo considerar “*não existirem razões suficientemente válidas para a discriminação introduzida, uma vez que o reconhecimento de capacidade para votar envolverá logicamente o reconhecimento de capacidade para ser eleito*”<sup>62</sup>, enquanto Jorge Miranda, afirmaria ser “*incoerente a solução adoptada, ao estabelecer, em matéria de idade, uma distinção entre capacidade eleitoral activa e capacidade eleitoral passiva, sem precedentes nas Constituições e nas*

*mento Eleitoral*...cit, pp. 133-139 e 344-345.

60 Cf. Decreto-lei n.º 621-A/74, art. 5.º, n.º 1 e art. 6.º, alínea b).

61 O assunto tinha também merecido reflexão antes de 25 de Abril de 1974, tanto no II Congresso Republicano, como noutros fóruns. No primeiro, considerou Manuel da Costa e Melo que “*em princípio e para os órgãos colegiais deverão poder ser eleitos todos os que puderem ser eleitores. E não se diga que, concedido o direito de voto a partir dos 18 anos, será prematura a chamada da juventude à responsabilidade dum lugar de direcção*”. Cf. MANUEL da COSTA MELO, «Bases para uma lei eleitoral de expressão democrática»...cit, p. 242. Noutro âmbito, mas em sentido distinto, José Magalhães Godinho tinha sustentado serem elegíveis “*para deputados à Assembleia Nacional, todos os cidadãos, de qualquer dos sexos, maiores de 21 anos, inscritos no recenseamento*”. Cf. JOSÉ MAGALHÃES GODINHO, “*ano de eleições*”...cit, p. 253.

62 Cf. Declaração de voto de José Manuel Galvão Teles, no Relatório da Comissão de elaboração do Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituente/med01160362j.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01160362j.html)

*leis portuguesas*”<sup>63</sup>. Mas os argumentos não convenceriam e o III Governo Provisório seguiria a proposta do projecto de lei eleitoral que, neste específico caso, também não tinha alterado o que já vigorava.

## ii. O Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro

### (i) Quanto à natureza do voto

Nesta matéria o diploma manteve inalterada a redacção proposta pela Comissão Eleitoral. O voto continua a ser apresentado como um dever cívico<sup>64</sup>, mas o facto do eleitor não o exercer continua a poder determinar a inelegibilidade durante um ano após a eleição da Assembleia Constituinte nos termos anteriormente descritos<sup>65</sup>.

Na prática esta disposição impedia aqueles que não votassem na eleição da Assembleia Constituinte, de se candidatarem à Assembleia da República no ano seguinte. Era uma solução a todos os títulos *estranha*, já que impunha sanções para o não cumprimento de um dever qualificado como cívico e não jurídico<sup>66</sup>. A seu tempo seria, como oportunamente veremos, corrigida.

### (ii) Quanto ao sistema eleitoral

Neste domínio o Governo adoptou praticamente na íntegra a proposta do projecto de lei. Manteve assim os círculos eleitorais a coincidirem com os distritos administrativos, a relação de um Deputado a eleger por cada fracção de 25.000 eleitores recenseados ou resto superior a 12.500, e os círculos

63 Cf. Declaração de voto de Jorge Miranda, no Relatório da Comissão de elaboração do Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituente/med01160363j.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01160363j.html).

64 Cf. Decreto-lei n.º 621-C/74, art. 84.º, n.º 1, in *Diário do Governo* – I Série, n.º 266, 4.º Suplemento, de 15 de Novembro de 1974.

65 *Ibidem*, art. 84.º, n.ºs 2 e 3.

66 Curiosamente, e numa posição quanto a nós muito mais coerente para quantos entendiam o voto como um «direito-dever jurídico», no II Congresso Republicano de Aveiro tinha-se defendido “*O VOTO OBRIGATÓRIO, como satisfação necessária da colaboração do cidadão no processo governativo da Nação...*”, propondo-se que “*o cidadão eleitor que não o exercer fica sujeito a sanções de carácter pecuniário de harmonia com os seus bens de fortuna e a prisão, em caso de reincidência, salvo motivo grave devidamente comprovado e aceite pela entidade competente*”. Cf. MANUEL da COSTA MELO, «Bases para uma lei eleitoral de expressão democrática»...cit, p. 239 e p. 248, respectivamente.



e listas plurinominais de candidatura, bem como a conversão dos votos em mandatos através do sistema proporcional e o método de Hondt<sup>67</sup>. No entanto, nos círculos uninominais – aqueles que tivessem menos de 37.500 eleitores – definiu que seria eleito Deputado o candidato que obtivesse o maior número de votos<sup>68</sup>. Ou seja, preferiu o sistema eleitoral de maioria simples, ao sistema maioritário a duas voltas proposto no projecto de lei eleitoral.

A solução adoptada pelo III Governo Provisório e que acabamos de expor, implica que evidenciemos os seguintes aspectos:

a) Em primeiro lugar, devemos lembrar, como já antes dissemos, que Portugal se encontrava administrativamente dividido em distritos. Essa divisão vigorava não só no território continental, como abrangia o território do arquipélago dos Açores, onde existiam os distritos administrativos de Angra do Heroísmo, da Horta e de Ponta Delgada, e o território do arquipélago da Madeira, que correspondia ao distrito administrativo do Funchal. É, pois, neste quadro que o Governo faz coincidir os círculos eleitorais com os distritos existentes, o que poderia determinar soluções distintas na eleição dos Deputados atendendo ao número de eleitores neles existente. Ainda que na prática a distinção só se tivesse materializado em relação a um distrito – o da Horta – a possibilidade de existência de círculos uninominais não pode deixar de ser evidenciada.

b) Em segundo lugar, devemos ter presente que não obstante o Governo assumir a clara opção “*pelo sistema de representação proporcional, segundo o método de Hondt, por ser aquele que melhor poderá traduzir a vontade do corpo eleitoral...*”<sup>69</sup>, a atribuição dos Deputados a cada círculo eleitoral obedeceria a um critério que não estava exclusivamente sujeito às regras desse sistema de representação. E em função deste critério, ainda que a quase totalidade dos Deputados tivesse sido eleita pelo sistema propor-

cional e pelo método de Hondt, um Deputado do território eleitoral nacional iria ser eleito pelo sistema maioritário. Referimo-nos ao círculo da Horta que, pelo facto de possuir menos de 37.500 eleitores<sup>70</sup>, teve listas de candidatura uninominais. Esta é quanto a nós uma questão que não pode ser desvalorizada, quer quando analisamos os antecedentes da actual lei eleitoral para a Assembleia da República, quer quando procuramos entender o sistema eleitoral seguido no seu sentido mais restrito. Ainda que, de um modo geral, seja a este sistema que a maioria das atenções se dedica, na realidade ele é uma parte, importantíssima sem nenhuma dúvida, mas uma parte de um todo que inclui a capacidade eleitoral, o recenseamento eleitoral, os círculos eleitorais e a forma como os Deputados são distribuídos por esses mesmos círculos. Trata-se afinal de compreender que o conhecimento pleno desse sistema também contempla “*pelo menos, os círculos eleitorais, as formas das candidaturas, os modos de expressão do voto, as barreiras eleitorais de exclusão e as fórmulas eleitorais propriamente ditas*”<sup>71</sup>. O que significa que não podemos desconhecer a tipologia dos círculos eleitorais, para sustentadamente conhecermos, e em todas as suas dimensões, o sistema eleitoral que analisamos. E é neste contexto que devemos entender o referido critério para a atribuição dos Deputados aos círculos nas eleições para a Constituinte, um critério que não deixa de demonstrar uma opção por uma base proporcional, sem que isso nos leve a confundir este tipo de proporção, com o sistema proporcional propriamente dito. A base proporcional aqui estatuída é aliás equivalente à que foi seguida pela Constituição dos Estados Unidos aprovada pela Convenção de Filadélfia, em 1787, na eleição para a Câmara dos

Representantes. Também então se definiu uma *quota* que procurava estabelecer uma certa relação proporcional entre o número de representantes a eleger e o número de representados. Assumia-se que “*ninguém discute que o número de pessoas de cada Estado não deve ser o critério para decidir a proporção dos que devem representar o povo de cada Estado*”<sup>72</sup>, precisamente para justificar que cada Estado teria direito a 1 representante por 30.000 habitantes (pessoas livres, excluindo os índios não taxados)<sup>73</sup>. Por isso, sem deixarmos de concordar com a afirmação de que “*em Portugal, em 1974, foi o sistema pluripartidário nascido logo após o 25 de Abril que determinou a escolha do sistema proporcional, e não o inverso*”<sup>74</sup>, não podemos esquecer a particularidade da situação que aqui assinalamos. E porquê? Porque uma coisa são as regras estabelecidas para a conversão dos votos em mandatos, outra é a escolha feita sobre o modo de repartição dos mandatos pelos círculos. Esta escolha, como aliás aqui pudemos constatar, nunca é indiferente nem ao “*modo como a vontade dos eleitores de escolher este ou aquele candidato, esta ou aquela candidatura, se patenteia num resultado global final*”<sup>75</sup>, nem à própria expressividade de um dado sistema eleitoral.

### (iii) Quanto à apresentação de candidaturas

Há neste domínio uma das mais importantes mudanças face ao projecto de lei eleitoral. Com efeito, enquanto no projecto se admitia que listas de cidadãos independentes também se pudessem apresentar a sufrágio, o decreto-lei em análise veio determinar que as candidaturas à Assembleia Constituinte são um exclusivo dos partidos

67 Cf. Decreto-lei n.º 621-C/74, arts. 1.º, 2.º, 5.º, n.º 1 e art. 7.º.

68 *Ibidem*, art. 5.º, n.º 2 e art. 9.º.

69 Cf. exposição de motivos do Decreto-Lei n.º 621-C/74.

70 Nas eleições para a Assembleia Constituinte estavam recenseados no círculo eleitoral da Horta 25.422 eleitores. Cf. *Diário do Governo*, II Série, n.º 115, de 19 de Maio de 1975.

71 Cf. JOSÉ de MATOS CORREIA, RICARDO LEITE PINTO, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Eleições, Referendo, Partidos Políticos e Sistemas Constitucionais Comparados*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2018, p. 40.

72 Cf. JAMES MADISON, «Distribuição dos Membros da Câmara dos Representantes entre os Estados», in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *O Federalista* [trad., int. e notas, de Viriato Soromenho Marques e João C. S. Duarte], 2.ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, p. 491.

73 Cf. Art. 1.º, Secção II, da Constituição dos Estados Unidos da América.

74 Cf. VITAL MOREIRA, *Elementos de Ciência Política (Teoria geral do poder público)*, policop., Porto, Universidade Lusíada – Norte (Porto), 2018/2019, p. 66.

75 Cf. JORGE MIRANDA, *Direito Eleitoral...*cit., p. 147.

políticos<sup>76</sup>.

E aqui sim, faria todo o sentido que mais tarde se afirmasse ser o nosso sistema eleitoral “*muito mais um fruto do sistema partidário preexistente e dos compromissos entre os partidos do que a inversa*”<sup>77</sup>. Sabemos, é certo, que a afirmação feita e repetidamente enfatizada pretende principalmente – até exclusivamente – evidenciar a opção pela representação proporcional e o método de Hondt, mas quanto a nós o sistema partidário preexistente foi tão determinante nesse domínio quanto o foi na proibição de listas de cidadãos independentes se podem candidatar à Assembleia Constituinte e depois dela à Assembleia da República. O que objectivamente estava em causa era a instituição de um “*sistema partidário de poder*”<sup>78</sup>, um sistema em que “*os eleitores votam acima de tudo num partido e não numa personalidade*”<sup>79</sup>, um sistema “*de monopólio (...) dos partidos políticos na apresentação de candidaturas aos órgãos eleitos por sufrágio universal*”<sup>80</sup>. Um sistema que se blindava a si próprio e que ao blindar-se a si próprio garantiria não só a sua sobrevivência, como a sobrevivência do sistema político que tinha ajudado a fundar.

### 3.1. A eleição de Deputados fora do território eleitoral nacional

Aprovadas e publicadas as primeiras leis eleitorais esperaríamos cinco meses e alguns dias, até à realização das eleições constituintes, a 25 de Abril de 1975<sup>81</sup>. Mas durante esse curto período publicar-se-iam trinta novos diplomas relacionados com

este acto eleitoral<sup>82</sup>, alguns dos quais destinados a regular a votação e eleição quer dos portugueses que viviam nos territórios ultramarinos ainda sob administração portuguesa, quer dos emigrantes portugueses. É especificamente a estes que dedicaremos as próximas linhas, atendendo a que a matéria tratada nos demais não é na nossa opinião relevante para a análise que estamos a fazer.

#### (i) A eleição nos territórios sob administração portuguesa

O voto dos portugueses residentes nos territórios ultramarinos que ainda se encontravam sob administração portuguesa foi regulado por dois diplomas:

- O Decreto-Lei n.º 73-A/75, de 20 de Fevereiro.
- E o Decreto-Lei n.º 93-B/75, de 28 de Fevereiro.

O primeiro destes Decretos veio estabelecer que a cada um dos territórios ainda sob administração portuguesa corresponderia um círculo eleitoral e que a cada um desses círculos caberia a eleição de um Deputado por cada 25.000 eleitores inscritos, ou resto superior a 12.500, garantindo-se sempre a eleição mínima de um Deputado. Seguiu-se o critério adoptado para os círculos plurinominais do território eleitoral nacional, com a particularidade de se atribuir sempre um Deputado mesmo que o número de eleitores fosse diminuto. Pretendia-se deste modo que não “*faltasse no Colégio Constituinte uma voz representativa desses territórios, que mais não fosse em homenagem ao facto de ainda estarem incluídos na soberania portuguesa*”<sup>83</sup>. O segundo decreto-lei, justificava-se pelo adiantado processo de negociações para a independência de Moçambique. E em função desse processo relativo a este território ainda sob administração portuguesa, o III Governo Provisório veio estabelecer que lhe caberia um círculo uninominal, devendo assim apenas eleger

um Deputado, bem como o respectivo suplente<sup>84</sup>.

#### (ii) A eleição no estrangeiro

Para o círculo da emigração decidiu o III Governo Provisório através do Decreto-Lei n.º 114-A/75<sup>85</sup> criar um único círculo eleitoral. A eleição de Deputados seguiria a solução encontrada para os territórios ainda sob administração portuguesa, à excepção de Moçambique, ou seja, um Deputado por cada 25.000 eleitores inscritos ou resto superior a 12.500, com o mínimo de um Deputado.

E deste modo se dava por concluído o percurso conducente à aprovação das primeiras leis eleitorais após a revolução de Abril, cujas bases principais eram, em síntese, as seguintes:

- 1<sup>a</sup>) Direito de voto aos 18 anos.
- 2<sup>a</sup>) Direito a ser eleito aos 21 anos, mas apenas para quem soubesse ler e escrever português.
- 3<sup>a</sup>) Recenseamento eleitoral oficioso e obrigatório para os eleitores do território nacional e voluntário para os emigrantes.
- 4<sup>a</sup>) Aplicação de *sanções* a quem não votasse, apesar do voto não ser obrigatório.
- 5<sup>a</sup>) Círculos eleitorais plurinominais ou uninominais, em função do número de eleitores, com consequente definição de uma *quota* na atribuição dos Deputados aos respectivos círculos.
- 6<sup>a</sup>) Eleição dos Deputados nos círculos plurinominais pelo sistema de representação proporcional e do método de Hondt, e eleição nos círculos uninominais pelo sistema maioritário.

## 4. Os projectos de Constituição

Eleita a Assembleia Constituinte logo os partidos nela representados apresentaram os seus projectos de Constituição<sup>86</sup>. Esses projectos, no que à legislação eleitoral diz respeito, bem como a discussão que moti-

76 Cf. Decreto-lei n.º 621-C/74, art. 20.º, n.º 1.

77 Cf. LUIS SÁ, *Eleições e Igualdade de Oportunidades*, Lisboa, Caminho, 1992, p. 43.

78 Cf. RICARDO LEITE PINTO, «Democracia Pluralista Consensual – Algumas Notas Sobre o Sistema Eleitoral, o Sistema Partidário e o Sistema de Governo», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 44, Vol. II, Set. 1984, p. 269.

79 Cf. BERNARD MANIN, *Principes du Gouvernement Représentatif*, Paris, Flammarion, 1995, p. 267. Tradução nossa.

80 Cf. PAULO OTERO, *A Democracia Totalitária*, Cascais, Príncipeia, 2001, pp. 209-210.

81 Eleições convocadas pelo Decreto presidencial n.º 141-A/75, de 19 de Março. Cf. *Diário do Governo* – I Série, n.º 66, Suplemento, de 19 de Março de 1975.

82 A lista completa dos diplomas a que nos referimos, bem como o respectivo articulado, pode ser consultado in [http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes\\_Constituinte/home.html](http://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes_Constituinte/home.html)

83 Cf. Decreto-Lei n.º 73-A/75, de 20 de Fevereiro, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 43, 1.º Suplemento, de 20 de Fevereiro de 1975.

84 Cf. Decreto-Lei n.º 93-B/75, de 28 de Fevereiro, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 50, 2.º Suplemento, de 28 de Fevereiro de 1975.

85 Cf. Decreto-Lei n.º 114-A/75, de 7 de Março, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 56, de 7 de Março de 1975.

86 Projectos disponíveis in [<http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/016S1/1975-07-11/91>]

varam, também fazem parte da história que antecedeu a actual lei eleitoral para o Parlamento português. Como referimos anteriormente é essencial que os conheçamos, seja para percebermos que linhas de continuidade com as primeiras leis eleitorais revelam, seja para posteriormente melhor entendermos a solução que nesta matéria foi adoptada no texto inicial da Constituição. Identificaremos assim os seis projectos que se apresentaram à discussão, tantos quantos os partidos com representação na Assembleia Constituinte. E fá-lo-emos realçando desde já, que enquanto cinco desses projectos apresentavam normas sustentando a democracia representativa, o sexto, o da UDP, defendia a democracia directa ao basear as suas opções em Assembleias populares a quem competiria a definição e decisão sobre todos os assuntos políticos. Observemos então, seguindo a ordem de republicação<sup>87</sup> de cada projecto no Diário da Assembleia Constituinte, o que foi proposto no que respeita à futura eleição dos Deputados à Assembleia da República.

#### 4.1. O projecto do CDS (Partido do Centro Democrático Social)

O projecto do CDS<sup>88</sup> limitou-se a definir os grandes princípios orientadores do que deveria constar de futura e nova lei eleitoral. Eram esses princípios que teriam de ser constitucionalizados e não a estatuição específica de normas sobre o direito eleitoral em geral e do sistema eleitoral em particular, cuja definição ficaria para outra sede. E nesse sentido estipulou numa norma transitória, com a epígrafe “Lei eleitoral”, a indicação de que o Governo Provisório teria de nomear no prazo de oito dias a contar da entrada em vigor da Constituição, uma comissão mandatada para a elaboração de uma proposta de revisão da lei eleitoral em

vigor<sup>89</sup>. Quanto aos princípios orientadores dispunha o projecto, que seria considerado como um direito e liberdade individual do cidadão português, “o direito de voto, directo, universal e secreto, quer em eleição de órgãos representativos, quer em referendo”<sup>90</sup> e que os Deputados seriam “eleitos por sufrágio universal, directo e secreto”<sup>91</sup>. Como nota distintiva face ao que estatuiu o Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, devemos assinalar o facto do CDS propor que a futura assembleia, designada por “Assembleia Legislativa”, fosse constituída por 240 Deputados<sup>92</sup>. Ao definir um número fixo de Deputados a eleger, o CDS afastava assim o critério anteriormente estabelecido para a atribuição de Deputados aos círculos eleitorais.

#### 4.2. O projecto do MDP/CDE (Movimento Democrático Português/Convergência Democrática Eleitoral)

Neste projecto<sup>93</sup>, ao contrário do anterior, já se contempla matéria respeitante ao direito eleitoral, nele se estabelecendo desde logo que a capacidade eleitoral activa deve ser atribuída aos “cidadãos que tenham completado 18 anos à data da eleição”<sup>94</sup>. De igual modo se define a quem pode ser atribuída a capacidade eleitoral passiva, quando se refere que “fora dos casos excepcionais de inelegibilidade definidos na lei, todo o cidadão maior de 21 anos é elegível para qualquer cargo em cuja eleição possa participar, excepto para o cargo de Presidente da República”<sup>95</sup>. Já quanto à eleição dos Deputados à Assembleia da República, o projecto do MDP/CDE, afirmava que ela seria feita por sufrágio universal, directo e secreto, mas, igualmente como o CDS, remetia para a lei eleitoral os termos da sua distribuição pelos círculos, bem como o sistema eleitoral a adoptar. Indicava ainda que a composição parlamentar estaria limitada a um “máxi-

mo de 250”<sup>96</sup> membros e que cada mandato, ou seja, cada legislatura teria a duração de quatro anos<sup>97</sup>.

#### 4.3. O projecto do PCP (Partido Comunista Português)

No projecto do PCP<sup>98</sup> existia uma norma só para tratar da “capacidade eleitoral”, nela se definindo que o direito de voto seria atribuído a quem tivesse 18 anos de idade. Já o direito a ser eleito só poderia ser conferido a quem tivesse atingido a maioria, o que significava que os candidatos deveriam possuir 21 anos de idade<sup>99</sup>. Em relação à eleição da Assembleia da República, designada no projecto por “Câmara dos Deputados”, o PCP também sustentava o sufrágio universal, directo e secreto, e igualmente indicava que a sua composição não poderia ser superior a 250 membros<sup>100</sup>. No entanto, para os comunistas, cada legislatura seria apenas de três anos<sup>101</sup> e não de quatro como era proposto pelo MDP/CDE. No que concerne ao “sistema eleitoral”, o projecto do PCP concede-lhe tratamento específico. Por um lado, para atribuir à lei eleitoral a sua definição<sup>102</sup>, mas por outro para limitar essa futura definição ao princípio que devia ficar inscrito na Constituição da “representação proporcional”. A conversão dos votos em mandatos teria de respeitar a representação proporcional<sup>103</sup>. Como facilmente se depreende, o projecto do PCP distingue-se dos dois já observados. E distingue-se desde logo, não só pelo tratamento formal que concede às matérias em apreço, mas principalmente pela vontade de consagração na Constituição do sistema eleitoral de representação proporcional.

#### 4.4. O projecto do PS (Partido Socialista)

87 A primeira publicação dos projectos de Constituição tinha sido feita no Diário da Assembleia Constituinte, n.º 13, Suplemento, de 7 de Julho de 1975. Em virtude de se terem constatado algumas imprecisões nessa publicação, proceder-se-ia à sua republicação no Suplemento do Diário n.º 16.

88 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplem., de 24 de Julho de 1975, pp. 358-(1) – 358-(21).

89 *Ibidem*, art. 146.º, p. 358-(21).

90 *Ibidem*, art. 12.º, § 24.º, p. 358-(3).

91 *Ibidem*, art. 80.º, n.º 2, p. 358-(13).

92 *Ibidem*, art. 80.º, n.º 1, p. 35-(12).

93 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplem., de 24 de Julho de 1975, pp. 358-(22) - 358-(34).

94 *Ibidem*, art. 50.º, n.º 1, p. 358-(28).

95 *Ibidem*, art. 50.º, n.º 2, p. 358-(28).

96 *Ibidem*, art. 69.º, p. 358-(30).

97 *Ibidem*, art. 70.º, p. 358-(30).

98 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplem., de 24 de Julho de 1975, pp. 358-(35) - 358-(54).

99 *Ibidem*, art. 111.º, n.º 1, p. 358-(53).

100 *Ibidem*, art. 79.º, n.ºs 1 e 3, p. 358-(48).

101 *Ibidem*, art. 79.º, n.º 2, p. 358-(48).

102 *Ibidem*, art. 110.º, p. 358-(53).

103 *Ibidem*, art. 113.º, p. 358-(53).

No projecto do PS<sup>104</sup>, a capacidade eleitoral activa era concedida aos eleitores maiores de 18 anos e a capacidade eleitoral passiva aos eleitores maiores de 21 anos, no gozo de todos os direitos civis e políticos<sup>105</sup>. Já quanto à eleição da Assembleia da República, intitulada no projecto socialista como “*Assembleia Legislativa Popular*”, se estipulava que ela teria no máximo 250 Deputados e que estes seriam eleitos assegurando “*a representação proporcional dos eleitores inscritos em todos os círculos eleitorais*”<sup>106</sup>. Ficava assim afastada a possibilidade de existência de círculos uninominais, tal como tinha vigorado na eleição da Assembleia Constituinte. Mas para lá da consagração constitucional do princípio da representação proporcional, algo que era comum ao projecto do PCP, no projecto do PS prescrevia-se ainda que no apuramento dos votos se deveria aplicar o método de Hondt<sup>107</sup>. Algo que tinha constado da lei eleitoral constituinte e que merecia agora da parte do PS tratamento ao nível da lei fundamental. Era uma distinção face aos projectos constitucionais anteriores e que teria, como veremos, igual acolhimento no projecto do PPD.

4.5. O projecto do PPD (Partido Popular Democrático<sup>108</sup>),

No projecto do PPD<sup>109</sup>, o direito de sufrágio era atribuído aos cidadãos maiores de 18 anos, sendo o voto considerado um direito e um dever cívico. No tocante à capacidade eleitoral passiva, os sociais-democratas reconheciam-na para todos os eleitores, não fazendo por isso distinção entre quem podia votar e quem podia ser eleito, exigindo apenas que a sua efectivação obedecesse aos requisitos fixados na

Constituição e na lei<sup>110</sup>. Já quanto à eleição para a Assembleia da República – denominada, tal como no projecto comunista de “*Câmara dos Deputados*” e tal como no projecto comunista com mandato de apenas três anos<sup>111</sup> – a opção foi a de seguir, quer na distribuição dos Deputados pelos círculos, quer na apresentação de candidaturas, quer na conversão de votos em mandatos, a solução que já constava do Decreto-Lei n.º 621-C/74 e que tinha sido adoptada nas eleições constituintes. Ou seja, sistema proporcional e método de Hondt nos círculos plurinominais, sistema maioritário nos círculos uninominais<sup>112</sup>. Podemos assim perceber que o projecto do PPD era aquele que maior consonância apresentava não só com o projecto anteriormente apresentado pela Comissão Eleitoral – facto que não poderemos considerar estranho atendendo ao papel que os seus Deputados constituintes Barbosa de Melo e Jorge Miranda nela tinham desempenhado – mas também com as soluções neste domínio contempladas na lei eleitoral para a Assembleia Constituinte.

Verificamos deste modo que ao consagrar o sistema de representação proporcional e o método de Hondt na conversão de votos em mandatos nos círculos plurinominais, PPD e PS manifestavam uma clara convergência. Mas essa convergência não era plena, uma vez que enquanto para os socialistas a regra da proporcionalidade na eleição dos Deputados deveria vigorar em todos os círculos eleitorais, significando isso que todos eles seriam plurinominais, já no projecto dos sociais-democratas se defendia a possibilidade de existência não só de círculos plurinominais, mas também de círculos uninominais, sendo o critério para a presença de uns ou outros determinado em função do número de eleitores recenseados.

4.6. O projecto da UDP (União Democrática Popular)

Para a UDP<sup>113</sup>, em total dissonância com os projectos apresentados pelos demais partidos políticos presentes na Assembleia Constituinte, o Estado deveria reconhecer “*poder deliberativo, executivo e de decisão às organizações que unam as massas populares sem restrições nem limitações*”. O que para este partido estava em causa não era a existência de uma democracia representativa, algo aliás que no seu entendimento contrariava os princípios e os objectivos da revolução, mas a implantação de uma democracia o mais directa possível. E, nesse sentido, esse poder seria exercido através de assembleias, que individualmente congregassem elementos de todos os sectores profissionais e sociais. Essas assembleias seriam “*proclamadas representantes legítimos da vontade popular, nas quais todo o povo tem o direito e o dever de participar; constituem formas directas de exercício da democracia, e só aos nela participantes compete a respectiva regulamentação*”<sup>114</sup>.

Concluído então o processo de entrega e publicação dos projectos de Constituição, caberia agora à 5.ª Comissão<sup>115</sup> apresentar em plenário uma proposta de articulado sobre a “*Organização Política*”. E essa proposta, aprovada na sua 36.ª reunião, a 29 de Outubro de 1975, e posteriormente distribuída em plenário na sessão do dia 21 de Novembro do mesmo ano, naturalmente versaria sobre os princípios eleitorais e a eleição da Assembleia da República<sup>116</sup>.

Mas antes disso foi debatido e votado, na especialidade, a 3 de Setembro, o artigo

104 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplem., de 24 de Julho de 1975, pp. 358-(55)-358-(68).

105 *Ibidem*, art. 80.º, n.ºs 1 e 2, p. 358-(64).

106 *Ibidem*, art. 80.º, n.º 3, p. 358-(64).

107 *Ibidem*, art. 80.º, n.º 4, p. 358-(64).

108 O Partido Popular Democrático, com a sigla PPD, fundado a 6 de Maio de 1974, viria a alterar o seu nome em finais de Novembro de 1976, tendo passado a designar-se Partido Social Democrata e a adoptar a sigla PPD/PSD.

109 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplem., de 24 de Julho de 1975, pp. 358-(69)-358-(88).

110 *Ibidem*, art. 56.º, n.ºs 2, 3 e 4, p. 358-(76).

111 *Ibidem*, art. 99.º, p. 358-(81).

112 *Ibidem*, art. 100.º, n.ºs 1 e 2, p. 358-(81-82).

113 Partido que, já em finais da década de 90 do século passado, viria a integrar o futuro Bloco de Esquerda.

114 Cf. art. 5.º, do projecto de Constituição apresentado pela UDP, in *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de Julho de 1975, p. 91.

115 Apresentados os projectos de Constituição e aprovada a sistematização a que ela deveria obedecer, seriam posteriormente aprovadas as Comissões que se ocupariam da elaboração de pareceres e consequente apresentação de propostas de articulado, para cada uma das partes do futuro texto constitucional. Caberia a uma dessas Comissões, a 5.ª, a que nosso referimos na parte inicial do nosso trabalho, ocupar-se da matéria que estamos a analisar. Cf. sobre a sistematização da Constituição e sobre a criação das Comissões, o *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 23, de 25 de Julho de 1975, pp. 580 e segs.

116 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 85, de 22 de Novembro de 1975, p. 2810.



que versava sobre a «participação na vida pública», constante do parecer da Comissão sobre “Direitos e Deveres Fundamentais”, a 2ª Comissão. Importa que lhe façamos referência, porque é nesse artigo, que se definirá ser o direito de voto “*reconhecido a todos os cidadãos maiores de 18 anos*”<sup>117</sup> e é ainda no seguimento da sua apresentação em plenário, que Jorge Miranda, em nome do PPD, defenderá que o voto não seja visto apenas como um direito, mas também como um dever, um dever cívico. Segundo ele, não se tratava de impor a obrigatoriedade do voto, tão só de constitucionalizar algo que já constava do Decreto-Lei nº 621-C/74. E de acordo com as suas palavras, “*estabelecer-se na Constituição que o exercício de sufrágio é um dever cívico*”, não implicaria “*extrair a consequência de que o voto é obrigatório*”<sup>118</sup>. Manifestava-se neste aspecto a opção por uma linha de continuidade com o que já tinha sido estabelecido nas eleições para a Assembleia Constituinte, sem que daí decorresse a manutenção do regime “sancionatório” então previsto para quem não exercesse o direito de voto. «Dever cívico» não era o mesmo que «dever jurídico», logo a Constituição não poderia admitir, contemplar ou prever qualquer tipo de “penalização” para quem não votasse, pelo que não seguiria neste campo as disposições do citado Decreto-Lei nº 621-C/74<sup>119</sup>. Seria assim neste contexto, que após a aprovação da proposta de Jorge Miranda o novo texto constitucional inseriria

117 Cf. art. 34º, nº 2, do parecer da 2ª Comissão, in *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 42, de 4 de Setembro de 1975, p. 1185.

118 *Ibidem*, p. 1186. Refira-se que o PCP se absteve na votação da proposta feita por Jorge Miranda, mas fê-lo em nome de que “*a liberdade de voto implica a liberdade de abstenção*”. Cf. declaração de voto do Deputado Vital Moreira, *ibidem*, p. 1187.

119 Recordamos, a título de exemplo, que o Decreto-Lei nº 621-C/74, previa, (no seu art. 84º, nº 2), que aqueles que não exercessem o dever cívico de votar, poderiam ser impedidos de concorrer às eleições para a Assembleia Legislativa. Não deixaria, pois, de ser curioso que perante a maioritária decisão dos constituintes, ainda que em votação na especialidade, de afastarem esta disposição, o VI Governo Provisório tenha, cerca de cinco meses depois, mantido um regime sancionatório para quem não votasse nas primeiras eleições para a Assembleia da República. Cf. art. 77º, nº 2, do Decreto-Lei nº 93-C/76.

no seu original art. 48º, nº 2, que o sufrágio era atribuído “*a todos os cidadãos maiores de 18 anos*” e que “*o seu exercício é pessoal e constitui um dever cívico*” (art. 48º, nº 2). Resolvida a questão da capacidade eleitoral activa e da natureza do voto, podemos agora ir ao encontro da proposta de articulado da 5ª Comissão, no que respeita à eleição dos Deputados para a Assembleia da República.

### 5. Proposta de articulado da 5ª Comissão, na eleição da Assembleia da República

Publicada a 22 de Novembro de 1975, no Diário nº 85 da Assembleia Constituinte, a proposta da 5ª Comissão relativa à eleição dos Deputados sustentava o seguinte:

#### (i) Quanto à capacidade eleitoral passiva

“*São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores*” (art. 40º, da proposta)<sup>120</sup>.

Podemos perceber que nesta proposta, a despeito do que tinha sido apresentado nos projectos de Constituição do MDP-CDE, do PCP e do PS, se equiparava a idade em que os cidadãos portugueses podiam ser eleitos para a Assembleia da República, à idade em que podiam votar, ou seja, 18 anos. Abandonavam-se assim não só as posições inicialmente expostas por aqueles partidos, como a solução adoptada quer no projecto de lei eleitoral, quer na lei que regulou as eleições para a Constituinte e ia-se ao encontro do que já tinha sido defendido por José Manuel Galvão Teles e Jorge Miranda, na Comissão Eleitoral. Refira-se ainda que para a 5ª Comissão, eleitores eram aqueles que estivessem recenseados e que o recenseamento eleitoral, inscrito no artigo sobre os «princípios gerais de direito eleitoral», deveria ser “*oficioso, obrigatório e único para todas as eleições de sufrágio directo e universal*” (art. 5º, nº 2, da proposta)<sup>121</sup>.

#### (ii) Quanto à apresentação de candidaturas

Mantinha-se o exclusivo dado aos partidos

120 Cf. art. 40º, da proposta de articulado da 5ª Comissão, in *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 85, de 22 de Novembro de 1975, p. 2810.

121 *Ibidem*, art. 5º, p. 2806.

políticos na apresentação de candidaturas (art. 41º, nº 1, da proposta).

#### (iii) Quanto ao sistema eleitoral

Já em relação ao sistema eleitoral, a 5ª Comissão propunha o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt (art. 41º, nº 1, da proposta). Em relação ao sistema proporcional a 5ª Comissão seguia o entendimento expresso na maioria dos projectos de Constituição, já em relação à conversão dos votos em mandatos através do método de Hondt adoptava o que fora defendido nos projectos de Constituição quer do PS, quer do PPD.

Apresentada esta proposta de articulado e lido o Relatório e parecer da 5ª Comissão<sup>122</sup>, defenderia o PPD, em função dos acontecimentos entretanto ocorridos a 25 de Novembro, o adiamento da discussão na generalidade do texto submetido ao plenário. Justificavam os proponentes a iniciativa com “*a profunda alteração de circunstâncias relativamente ao contexto da celebração da Plataforma de Acordo Constitucional entre o MFA e os partidos, e a necessidade de, em face dela, repensar a matéria da Organização do Poder Político*”<sup>123</sup>. A intenção dos sociais-democratas seria rejeitada, pelo que se seguiram as declarações de voto sobre o referido Relatório e se deu início ao debate previsto. Dessas declarações, no que ao tema que tratamos respeita, ressalta a constatação de que uma das propostas da Comissão não reunia o consenso. Falamos da adopção e da inclusão no texto constitucional do método de Hondt, matéria que para o CDS não só deveria ser “*uma opção própria da lei eleitoral e não da Constituição*”, mas ainda “*porque se lhe afiguram notórias as distorções e os desvios da representação política que tal método deliberadamente provoca*”<sup>124</sup>. Ficava dado o sinal de que apesar de existir uma ampla maioria em torno desta questão, a unanimidade não se verificaria. Quanto às restantes propostas a conjuntura política iria determinar que

122 Para uma leitura do referido relatório e parecer, cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 88, de 3 de Dezembro de 1975, pp. 2866-2868.

123 *Ibidem*, p. 2861.

124 *Ibidem*, p. 2869.

a sua discussão fosse mesmo suspensa, a 10 de Dezembro, e agora por iniciativa do PS<sup>125</sup>. A ela só se regressaria a 3 de Fevereiro de 1976<sup>126</sup>, sem que isso tivesse impedido que alguns dias antes, em finais de Janeiro, fossem aprovadas e promulgadas novas leis eleitorais, as segundas leis eleitorais após 25 de Abril de 1974. É delas que nos ocuparemos de seguida.

## 6. As segundas leis eleitorais após 25 de Abril de 1974

E foi com a Assembleia Constituinte eleita e com a discussão do articulado proposto pela 5ª Comissão interrompida, que ao abrigo da Lei Constitucional nº 6/75<sup>127</sup>, o VI Governo Provisório<sup>128</sup> aprovava, com promulgação e publicação a 29 de Janeiro de 1976, três novos decretos-lei destinados a regular as primeiras eleições legislativas, que se realizaram a 25 de Abril desse mesmo ano<sup>129</sup>. Foram eles:

- O Decreto-Lei nº 93-A/76.
- O Decreto-Lei nº 93-B/76.
- O Decreto-Lei nº 93-C/76.

O primeiro decreto ocupou-se exclusivamente da capacidade eleitoral activa e passiva, o segundo decreto tratou somente da composição e competência da Comissão Nacional de Eleições, por fim, o terceiro decreto regulou a definição dos círculos eleitorais, do sistema eleitoral, da natureza do voto e de todo o processo relativo à campanha eleitoral e à apresentação de candida-

turas. Nenhum destes diplomas se ocupou das questões atinentes ao recenseamento eleitoral, uma vez que elas já tinham anteriormente recebido tratamento autónomo no Decreto-Lei nº 25-A/76, de 15 de Janeiro<sup>130</sup>. Importa agora perceber o que foi alterado por estas novas leis eleitorais, nomeadamente pelo Decreto-Lei nº 93-A/76 e pelo Decreto-Lei nº 93-C/76. Ainda que não deixemos de reconhecer, como muitos salientam, que eles contemplam uma linha de objectiva continuidade com os diplomas que regularam as eleições para a Assembleia Constituinte, não podemos também deixar de evidenciar o alcance das mudanças que promoveram.

### i. Decreto-Lei nº 93-A/76

#### (i) Quanto à participação eleitoral dos emigrantes

A primeira alteração que devemos salientar diz respeito aos emigrantes portugueses. Neste novo diploma, o emigrante ainda não inscrito nos cadernos eleitorais pode ser eleitor desde que se inscreva até 8 dias antes do fecho do recenseamento eleitoral<sup>131</sup>. Desapareciam deste modo os requisitos anteriores, que claramente limitavam a participação dos emigrantes nas eleições. Não estamos apenas diante uma questão técnica, estamos diante uma questão política cuja ênfase não deixará de ser sublinhada pelo próprio decreto-lei nº 93-C/76 quando, como veremos, promove a criação de mais um círculo eleitoral para a emigração e alarga desse modo o número de potenciais participantes na eleição dos Deputados à Assembleia da República.

#### (ii) Quanto à capacidade eleitoral passiva

A segunda alteração respeita a uma das inelegibilidades gerais. Enquanto o Decreto-Lei nº 621-A/74 (art. 6º, alínea b), indicava serem inelegíveis para a Constituinte os que não soubessem ler e escrever português, agora esse requisito deixava de constar no novo articulado do Decreto-Lei nº

93-A/76<sup>132</sup>. Mantinha-se a idade mínima de 21 anos para que um eleitor pudesse concorrer, mas desaparecia a expressa menção à exigência mencionada. Significava isto que os analfabetos já se poderiam candidatar à Assembleia da República e que se uniformizava, neste domínio, a situação dos detentores da capacidade eleitoral activa e passiva? Responderemos a isso de seguida.

### ii. Decreto-Lei nº 93-C/76

Apesar de se ter apresentado como um diploma que queria manter “na maior parte intactas as intenções, a estrutura e até a redacção consagradas no Decreto-Lei nº 621-C/74, de 15 de Novembro, que disciplinou a eleição da Assembleia Constituinte”<sup>133</sup>, na realidade há mudanças introduzidas que devem ser assinaladas. Vejamos em que se traduziram:

#### (i) Quanto aos círculos eleitorais da emigração

Constata-se, em primeiro lugar, a criação de mais um círculo eleitoral para a emigração. Em vez de um só círculo, como tinha acontecido nas eleições constituintes, passavam a existir dois. Um para a Europa e outro para o Resto do Mundo<sup>134</sup>. Alargava-se desta forma – como de resto era assumido pelo próprio diploma – o direito de voto a muitos mais portugueses emigrantes, reconhecendo-se assim a sua importância na construção política do novo regime. Por outro lado, e em segundo lugar, definiu-se que cada um dos círculos da emigração elegeria um máximo de dois Deputados se tivesse um mínimo de 37.500 eleitores e que apenas elegeria um Deputado se esse número de eleitores não fosse atingido<sup>135</sup>. Ao definir um limite máximo de Deputados a eleger pelos círculos da emigração, o presente decreto-lei não só abandonava o critério anteriormente estabelecido (de um Deputado por cada 25.000 eleitores inscritos ou resto superior a 12.500), como vincava a distinção entre a representatividade dos eleitores residentes no território nacional e aqueles

125 Cf. a esse propósito o *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 93, de 11 de Dezembro de 1975, p. 3035.

126 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 107, de 4 de Fevereiro de 1976, p. 3502 e segs.

127 Cf. *Diário do Governo*, I Série, nº 72, Suplemento, de 26 de Março de 1975.

128 Governo empossado a 19 de Setembro de 1975 e que teve como Primeiro-Ministro, o Almirante Pinheiro de Azevedo. Esteve em funções até 23 de Junho de 1976.

129 Devemos referir a este propósito que a própria Constituição, aprovada e promulgada a 2 de Abril de 1976, estipulou numa norma transitória, o originário art. 298º, nº2, que “o número de Deputados à primeira Assembleia da República será o que resultar da aplicação da respectiva lei eleitoral elaborada pelo Governo Provisório”. Cf. versão originária do nº 2, do art. 298º da CRP, in MANUEL MONTEIRO, *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percurso*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2010, p. 460.

130 Cf. Decreto-Lei nº 25-A/76, de 15 de Janeiro, in *Diário do Governo*, I Série, nº 12, Suplemento, de 15 de Janeiro de 1976.

131 Cf. Decreto-Lei nº 93-A/76, art. 4º, nº 2, in *Diário do Governo*, I Série, nº 24, Suplemento, de 29 de Janeiro de 1976.

132 *Ibidem*, art. 6º.

133 Cf. Decreto-Lei nº 93-C/76, de 29 de Janeiro, in *Diário do Governo*, I Série, nº 24, 2º Suplemento, de 29 de Janeiro de 1976.

134 *Ibidem*, art. 1º, nº 3.

135 *Ibidem*, art. 2º, nº 2.

que residiam no estrangeiro. No fundo, se por um lado se reconhecia a importância política na participação de mais emigrantes na eleição, indicava-se por outro que a essa maior participação não corresponderia um aumento de representação.

Mas não se quedariam por aqui as mudanças promovidas por este decreto-lei, já que nele constavam disposições com implicação directa no âmbito da capacidade eleitoral passiva. Com efeito, apesar do seu objecto não se destinar a definir os requisitos sobre a capacidade eleitoral, na prática uma das suas normas teria uma implicação directa e de significado muito relevante neste domínio. Falamos de uma norma que vai alterar a idade mínima de candidatura à Assembleia da República, contrariando desse modo o que estava estipulado no próprio Decreto-Lei n.º 93-A/76. Explicuemos o que estava em causa.

#### (ii) A idade exigível para apresentação de candidatura a Deputado

De acordo com o Decreto-Lei n.º 93-A/76 a capacidade eleitoral passiva era adquirida aos 21 anos de idade<sup>136</sup>, mantendo-se assim o que já tinha vigorado nas eleições para a Assembleia Constituinte. Sucede, porém, que o Decreto-Lei n.º 93-C/76 vem definir a idade de 18 anos para a apresentação de candidaturas à Assembleia da República. É isso que consta do seu art. 17.º, n.º 5, alínea a), onde se estabelece que as listas apresentadas a sufrágio devem, “*para os efeitos da prova da capacidade eleitoral passiva*”, demonstrar que os seus candidatos “*são maiores de 18 anos*”.

Estávamos assim diante uma disposição que claramente contrariava o Decreto-Lei n.º 93-A/76, curiosamente promulgado e publicado exactamente no mesmo dia que o Decreto-Lei agora em apreço. Este dizia que os candidatos deveriam ser maiores de 18 anos, aquele, o Decreto-Lei n.º 93-A/76, indicava no seu art. 5.º serem “*elegíveis para a Assembleia Legislativa todos os cidadãos maiores de 21 anos*”. A contradição não podia ser mais evidente e dela resultaria a opção pelo caminho que alargava o direito de

candidatura<sup>137</sup>. Essa opção não se limitou a seguir a solução devida diante a observada antinomia jurídica, ela traduzia um sentimento político já por diversas vezes manifestado a favor da igualdade de requisitos etários para os detentores da capacidade eleitoral activa e passiva e de que era testemunho, como já observámos, a proposta de articulado da 5.ª Comissão, na Assembleia Constituinte. Esta proposta da 5.ª Comissão, apesar de ainda não ter sido discutida em plenário, evidenciava uma objectiva tendência dos constituintes<sup>138</sup> no sentido de atribuírem a capacidade eleitoral passiva aos cidadãos maiores de 18 anos. E evidenciava-o não obstante a maioria legal, por força do Código Civil ainda em vigor como assinalámos em página anterior, só ser atingida aos 21 anos de idade.

#### (iii) A ausência de requisitos capacitários para os candidatos a Deputados

Merece-nos ainda referência, a particular questão da ausência de requisitos capacitários para os candidatos à Assembleia da República. E merece-nos referência pela seguinte razão: se, como vimos, o Decreto-Lei n.º 93-A/76, no seu art. 6.º, deixa de incluir como condição de inelegibilidade o não saber ler e escrever português, o Decreto-Lei n.º 93-C/76 indica como requisito formal de apresentação das listas candidatas ao Parlamento, a necessidade dos candidatos assinarem as respectivas declarações de aceitação de candidatura<sup>139</sup>. Que conclusão devemos daqui retirar? Tinham afinal os candidatos de saber ler e escrever?

Entendemos que não. E porquê? Porque apesar de se exigir assinatura na declaração de aceitação de candidatura isso não implicava obrigatoriamente que o candidato tivesse de saber ler e escrever. Muitas pessoas, principalmente na época em questão, não sabiam ler nem escrever, mas sabiam assinar o seu nome. Ora, se o legislador quisesse continuar a considerar inelegíveis os analfabetos, tal como explicitamente o tinha anteriormente feito na alínea b), do art. 6.º, do Decreto-Lei n.º 621-A/74, não teria excluído essa intenção do diploma agora aprovado. Dir-se-á que a questão em apreço tem pouco ou nenhum alcance prático, dada a ausência de analfabetos nas listas de candidatura, mas isso não anula o que dizemos. E não anula pela simples razão de que não devemos confundir o direito a algo, com a ausência voluntária do seu exercício. Seria, pois, com este enquadramento legal, que alguns meses depois se vieram a realizar as eleições para a Assembleia da República. Dirão alguns que as alterações que enunciámos não contendem com o essencial das primeiras leis eleitorais, atendendo ao facto da representação proporcional e do método de Hondt permanecerem intocáveis. Contudo, sem deixarmos de respeitar essa perspectiva, não nos parece possível minorizar aquilo que acabámos de descrever e, principalmente, a aquisição efectiva da capacidade eleitoral passiva aos 18 anos de idade. Não era um simples pormenor, era algo que traduzia uma opção política de inquestionável relevância e que demonstrava uma clara vontade em integrar os mais jovens numa das principais sedes de decisão política e legislativa do país.

E assim, analisadas que estão as leis eleitorais da “*fase pré-constituente*”<sup>140</sup>, uma fase que não só marca como traça o caminho do que viria a ser o direito eleitoral português após 25 de Abril de 1974, vamos agora ao encontro do texto originário da Constituição, o texto a que ficaria posteriormente vinculada a lei n.º 14/79.

140 Sobre o que podemos entender por «fase pré-constituente», cf. VITAL MOREIRA, *Sebenta de Direito Constitucional*, policop., Porto, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada – Norte (FDULN), 2019, pp. 34-36.

136 Cf. art. 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 93-A/76.

137 Foi disso testemunho a candidatura de Manuel Moreira (mais tarde Governador Civil do Porto, entre 2002 e 2005) que, em 1976, com 19 anos de idade, se candidatou a Deputado pelo círculo eleitoral do Porto, na lista apresentada pelo PPD – Partido Popular Democrático.

138 Dizemos objectiva tendência dos constituintes, por uma razão muito simples: Se é verdade que a 5.ª Comissão já tinha definido que eleitos poderiam ser todos aqueles que fossem eleitores, na realidade, como veremos um pouco mais à frente, ainda iriam surgir propostas de alteração ao texto apresentado pela referida Comissão. Neste caso, ao contrário do que já tinha sido decidido, a 3 de Setembro, sobre a concessão do direito de voto, o assunto não estava encerrado. (Sobre a aprovação do direito de voto aos 18 anos, cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 42, de 4 de Setembro de 1975, p. 1185-1187).

139 Cf. art. 17.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 93-C/76.



## 7. O regresso do debate sobre o Relatório da 5ª Comissão e a eleição para a Assembleia da República na versão inicial da Constituição

De regresso à Assembleia Constituinte percebemos que esta se empenhou em retomar a discussão suspensa do articulado proposto pela 5ª Comissão. Sem embargo da relevância de outras matérias, a maioria dos constituintes sabia que a aprovação das normas sobre a “Organização Política” não poderia continuar adiada. E é nesse sentido que Deputados do PS, do PPD e do CDS propõem<sup>141</sup>, no dia 3 de Fevereiro de 1976, que se reconsidere a deliberação de Dezembro último que tinha conduzido à já mencionada suspensão<sup>142</sup>. Votada maioritariamente a proposta, os constituintes avançariam para a discussão e consequente votação dos artigos não considerados abrangidos pela Plataforma MFA-Partidos<sup>143</sup>. E dessa posterior discussão e votação, no que concerne à eleição dos Deputados à Assembleia da República, resultariam as disposições que iremos observar. Vejamos então o que ficou constitucionalmente estabelecido quanto ao recenseamento eleitoral, à representação proporcional, à composição da Assembleia da República, à atribuição dos Deputados aos círculos eleitorais, à capacidade eleitoral passiva, à apresentação de candidaturas e ao sistema eleitoral.

**(i) Quanto ao recenseamento eleitoral**  
Ao integrar o recenseamento eleitoral como um dos princípios gerais de direito eleito-

ral, a Constituição estabeleceu que ele seria “*oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal*” (art. 116º, n.º 2).

A inscrição nos cadernos eleitorais passava assim a estar sujeita a uma dupla obrigatoriedade. Obrigatoriedade para o Estado que oficiosamente deveria inscrever os cidadãos portugueses em idade de votar, e obrigatoriedade para os próprios cidadãos que individualmente deveriam proceder à sua própria inscrição<sup>144</sup>, para poderem ficar plenamente habilitados a exercer o seu direito de voto.

**(ii) Quanto à representação proporcional**

Ainda no âmbito dos princípios gerais de direito eleitoral, ficou estabelecido o princípio da representação proporcional na conversão dos votos em mandatos (art. 116º, n.º 5).

Esta disposição resulta de uma proposta de aditamento ao texto apresentado pela 5ª Comissão, texto que na sua versão originária<sup>145</sup> não contemplava a inclusão da representação proporcional, nos princípios gerais de direito eleitoral. Foi uma proposta subscrita pelos Deputados Jorge Miranda, Marcelo Rebelo de Sousa e Olívio França, em nome do PPD<sup>146</sup>, e seria aprovada por maioria, com a abstenção do CDS<sup>147</sup>. Traduzia, afinal, “*uma opção constituinte básica relativa ao sistema eleitoral, com repercussão desejada no sistema de partidos*”<sup>148</sup>. No fun-

do, se a representação proporcional iria estar presente quer na distribuição dos Deputados a eleger por cada círculo<sup>149</sup>, quer no próprio sistema eleitoral, era importante demonstrar que essa presença correspondia a um princípio estruturante do próprio direito eleitoral. E de tal modo, que ele seria mesmo apresentado como um princípio de “*identidade constitucional*”<sup>150</sup> (alínea h, do art. 290º), integrando por isso o conjunto de matérias protegidas pelos limites materiais de revisão<sup>151</sup>. Tratava-se afinal de garantir neste domínio a “*prevalência do poder constituinte sobre o poder de revisão constitucional*”<sup>152</sup>, uma prevalência

---

aqui expressa encontra-se “*umbilicalmente ligada ao método de Hondt*”. *Idem, ibidem*. Na nossa opinião, se é verdade que para o PPD e para o PS, proporcionalidade e método de Hondt surgiam como partes indissociáveis de um todo, de um todo que identificava e caracterizava o sistema eleitoral na eleição dos Deputados à Assembleia da República, não deixa de ser também verdade que outras foram as posições a este respeito manifestadas na Assembleia Constituinte. Com efeito, quer o CDS, como já tivemos oportunidade de verificar, quer o PCP, como iremos ver, não partilhavam deste entendimento. Para os democrata-cristãos, para quem o próprio princípio da representação proporcional merecia sérias reservas, o método de Hondt era propiciador de «*motórias distorções e desvios*», mas para os comunistas, que não se opuseram à representação proporcional, o método de Hondt não era, nem tinha de ser, o único método a poder ser convocado para a conversão dos votos em mandatos. Dito de outro modo, a consagração da representação proporcional não estava dependente da consagração do método de Hondt, pelo que a ligação «*umbilical*» entre ambos era a ligação que surgiu como oportuna e conveniente na Constituinte, aos olhos do PS e do PPD.

149 Uma proporcionalidade que, de acordo com Alexandre Sousa Pinheiro, não deve confundir-se com aquela que é definida na disposição sobre os princípios gerais de direito eleitoral. *Idem, ibidem*. (Falaremos mais a este respeito, quando analisarmos o artigo que define as regras de atribuição dos Deputados a cada círculo eleitoral).

150 Expressão utilizada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, para caracterizar as matérias sujeitas aos limites materiais de revisão constitucional. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. II, 4ª ed. revista – reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 1011.

151 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 121, de 18 de Março de 1976, p. 4018.

152 Cf. RUI MEDEIROS, «*anotação ao art. 288º*», in Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, v. III, 2ª ed. revista, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2020, p. 806.

141 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 107, de 4 de Fevereiro de 1976, p. 3502.

142 Importará recordar que estava também em discussão o texto da 2ª Plataforma MFA-Partidos, razão que levou o PCP a não subscrever a proposta em causa defendendo em alternativa, pela voz do Deputado Vital Moreira, “*Que a Assembleia Constituinte confirme a decisão de não se ocupar do articulado respeitante à organização do poder político enquanto não estiver ultimada a revisão da Plataforma Constitucional*” e “*Que a Assembleia Constituinte manifeste junto do Conselho da Revolução e dos partidos interessados a sua preocupação pela morosidade e consequente atraso dessa revisão*”. *Ibidem*, p. 3504.

143 Sobre a discussão que se gerou na Assembleia Constituinte em torno deste tema, cf. também o *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 107, de 4 de Fevereiro de 1976, pp. 3503-3509.

144 Sobre as posições dos partidos quanto a esta disposição, cf. igualmente o *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 107, de 4 de Fevereiro de 1976, pp. 3520-3523.

145 Cf. versão originária do art. 5º, da 5ª Comissão, *ibidem*, p. 3516.

146 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 108, de 5 de Fevereiro de 1976, p. 3553.

147 Para os centristas, de acordo com Freitas do Amaral, o princípio da representação proporcional “*como suporte de um sistema de Governo que assegure a estabilidade do poder executivo*” suscitava “*as maiores dúvidas*”. *Ibidem*, p. 3553.

148 Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, «*comentário ao actual art. 113º*», da Constituição da República Portuguesa, in Paulo Otero (coord.), Alexandre Sousa Pinheiro, Pedro Lomba (auts.), *Comentário À Constituição Portuguesa*, III v., 1.º Tomo, Coimbra, Almedina, 2008, p. 305. Refira-se ainda que para o autor, numa interpretação que respeitamos, mas que não subscrevemos na íntegra, a proporcionalidade



que o poder legislativo não poderia desprezar<sup>153</sup>.

### (iii) Quanto à composição da Assembleia da República

Quanto à composição da Assembleia da República, a Constituição definia que ela teria um mínimo de duzentos e quarenta e um máximo de duzentos e cinquenta Deputados, cabendo à lei eleitoral estipular o número exacto de eleitos (art. 151<sup>o</sup>).

Neste caso a Constituição ia ao encontro do texto apresentado pela 5<sup>a</sup> Comissão<sup>154</sup> e seguia, quanto ao número máximo<sup>155</sup>, o que estava anteriormente previsto no 1<sup>o</sup> Pacto MFA-Partidos.

### (iv) Quanto à atribuição de Deputados aos círculos eleitorais

Aqui, como já assinalámos, a Constituição determinaria que “o número de Deputados por cada círculo do território nacional é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos” (art. 152<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 2).

Esta disposição corresponde, na íntegra, ao n<sup>o</sup> 2 do art. 41<sup>o</sup>-A<sup>156</sup> apresentado pela 5<sup>a</sup> Comissão, na sessão de 18 de Fevereiro de 1976, artigo que resultava do desdobramento e da alteração ao inicial art. 41<sup>o</sup> por si anteriormente proposto. No fundo, como Jorge Miranda salientou, este n<sup>o</sup> 2 do art. 41<sup>o</sup>-A visava “estabelecer constitucionalmente o princípio da correspondência entre

o número de cidadãos eleitores inscritos em cada círculo e o número de Deputados que são eleitos pelo colégio eleitoral correspondente a esse círculo”<sup>157</sup>. Um princípio que, segundo alguns autores, não se pode confundir com o princípio da representação proporcional referente «à conversão de votos em mandatos». E não se pode confundir, uma vez que ele se reporta às “manifestações garantísticas do princípio da proporcionalidade”<sup>158</sup>. Manifestações essas que abririam caminho para a futura lei eleitoral estabelecer, que os Deputados seriam distribuídos pelos círculos eleitorais de acordo com o método de Hondt. Se por um lado os constituintes não impuseram aqui qualquer método, limitando-se a «garantir» a proporcionalidade<sup>159</sup>, não inviabilizaram, por outro, que pudesse existir total coincidência entre o método constitucionalmente definido para a conversão dos votos em mandatos e o método legalmente adoptado para a atribuição dos Deputados a eleger em cada círculo eleitoral do território nacional<sup>160</sup>.

### (v) Quanto à capacidade eleitoral passiva

Quanto às condições de elegibilidade, ou seja, à capacidade eleitoral passiva, a Constituição estabelecia que seriam “elegíveis os cidadãos portugueses eleitores” (art. 153<sup>o</sup>). Ao dispor como dispôs, a Constituição não só afastava, em definitivo, a diferença entre

a idade para votar e a idade para ser eleito, como confirmava a solução já estabelecida pelo art. 17<sup>o</sup>, n<sup>o</sup> 5, alínea a), do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 93-C/76. No entanto, apesar do texto aprovado corresponder ao texto proposto pela 5<sup>a</sup> Comissão (algo aliás a que já tínhamos feito referência), o assunto não deixaria de suscitar novo debate em plenário e por iniciativa do PS. Segundo os socialistas, a redacção do art. 40<sup>o</sup> da proposta de articulado da 5<sup>a</sup> Comissão deveria ser substituída por uma outra que estabelecia serem “elegíveis os cidadãos portugueses eleitores maiores ou equiparados”<sup>161</sup>. Estava para eles em causa a questão de a maioria legal só ser atingida aos 21 anos, o que poderia dificultar, condicionar ou até impedir, a liberdade individual de candidatura<sup>162</sup>. Mas a proposta socialista não receberia apoio das restantes bancadas e veio por isso a ser retirada<sup>163</sup>.

161 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 109, de 6 de Fevereiro de 1976, p. 3602.

162 Para o Deputado José Luis Nunes, do PS, o problema era o seguinte: “um cidadão de 18 anos pode ser eleito, mas está sujeito ou não está ao poder paternal nos termos da lei? Pergunta-se: estando sujeito ao poder paternal nos termos da lei pode ou não concorrer ao mandato de Deputado?”. *Ibidem*.

163 No debate travado vale a pena recordar algumas das mais relevantes passagens a este propósito. Para Jorge Miranda (PPD), em coerência aliás com o que já tinha defendido na Comissão Eleitoral para a Assembleia Constituinte, “não se compreende que num país onde os cidadãos podem votar, esses cidadãos estejam sujeitos ao poder paternal”. Para Vital Moreira (PCP), “se jovens com 18 anos (...) podem assumir responsabilidades como dirigentes sindicais, como dirigentes em outras organizações sociais e políticas, se podem votar não compreendemos porque não hão-de poder ser eleitos”. Para Amaro da Costa (CDS), sustentando que a capacidade eleitoral passiva aos jovens com 18 anos já deveria ter sido concedida nas eleições constituintes, o voto favorável dos centristas à proposta da 5<sup>a</sup> Comissão tinha “também o significado de uma homenagem à juventude portuguesa e, sobretudo, de uma homenagem aos jovens de 18 anos”. Cf. as declarações Jorge Miranda e de Vital Moreira, in *Diário da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 109, de 6 de Fevereiro de 1976, p. 3602 e as de Amaro da Costa, in *Diário da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 110, de 7 de Fevereiro de 1976, p. 3624. Devemos ainda registar a posição de Barbosa de Melo (PPD), que recordaria ter defendido na Comissão Eleitoral para a Assembleia Constituinte a capacidade eleitoral passiva apenas aos 21 anos. E agora, coerentemente (ainda que a bancada do seu partido fosse contrária à proposta socialista), viria reafirmar que no seu entendimento “os 18 anos serão, eventualmente, muito verdes ainda para que a pessoa

153 Como refere Gomes Canotilho, “entre nós, os princípios fundamentais relativos ao sistema eleitoral não foram deixados à liberdade da conformação do legislador. Eles são direito constitucional formal” (sublinhado nosso), o que significa ser esta uma daquelas matérias em que a lei executiva o que a Constituição prescreve, surgindo “o legislador como mero executor da lei constitucional”. Cf., respectivamente, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7<sup>a</sup> ed., 20<sup>a</sup> reimp., Coimbra, Almedina, 2019, p. 309 e JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 216.

154 Cf. *Diário da Assembleia da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 109, de 6 de Fevereiro de 1976, p. 3600.

155 A este propósito os Deputados Jorge Miranda e Olívio França, em nome do PPD, chegaram a propor que o número mínimo de Deputados fosse de 200. A proposta viria a ser retirada, tendo o texto apresentado pela 5<sup>a</sup> Comissão sido aprovado por unanimidade. *Ibidem*, pp. 3600-3601.

156 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 113, de 19 de Fevereiro de 1976, p. 3724.

157 *Ibidem*.

158 Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, «comentário ao actual art. 113<sup>o</sup>», in Paulo Otero (coord.), Alexandre Sousa Pinheiro, Pedro Lomba (auts.), *Comentário À Constituição Portuguesa ...cit*.

159 Como viriam a referir Maria Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, “a lei ordinária é mais precisa do ponto de vista técnico do que o texto constitucional ao exigir que o critério a utilizar na distribuição do número de deputados a eleger por círculo no território nacional seja encontrado, não pela aplicação da regra da proporcionalidade simples relativamente ao número de eleitores de cada círculo, mas pela aplicação do método da média mais alta de Hondt”. Cf. MARIA de FÁTIMA ABRANTES MENDES, JORGE MIGUÉIS, «anotação ao art. 13<sup>o</sup>», in Maria de Fátima Abrantes Mendes, Jorge Miguéis, *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, 4<sup>a</sup> reed., Lisboa, Edição dos Autores, 2005. Disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lear\\_2005\\_anotada.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_2005_anotada.pdf)

160 Nos círculos da emigração seguir-se-ia um outro critério. Cf. a esse respeito as intervenções na Assembleia Constituinte, in *Diário da Assembleia Constituinte*, n<sup>o</sup> 113...cit, p. 3725.

**(vi) Quanto à apresentação de candidaturas**

A apresentação de candidaturas seria um exclusivo partidário (art. 154<sup>o</sup>). As listas dos partidos poderiam, ou não, integrar cidadãos independentes, mas a possibilidade de estes se apresentarem isoladamente a votos em eleições legislativas ficava completamente arredada do texto constitucional.

Seguia-se assim, sem desvios, a redacção do n.º 1, do art. 41<sup>o</sup>-B<sup>164</sup>, da proposta de articulado da 5<sup>a</sup> Comissão, proposta essa que mantinha a solução adoptada pelo III Governo Provisório, no art. 20<sup>o</sup>, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 621-C/74, que regulou as eleições para a Assembleia Constituinte. Para os constituintes esta era a decisão compatível com “eleições eminentemente políticas” e por isso eleições que se devem realizar “à volta de opções programáticas de partidos”, destinadas “a constituir maiorias estáveis, a partir das quais seja possível legislar e governar o País”<sup>165</sup>. E antecipando a crítica de que “os partidos políticos, dominando a apresentação de candidaturas, instituem uma genuína ditadura no acesso da colectividade à Assembleia da República”<sup>166</sup>, os defensores da solução afirmaram que se “para se ser candidato não é necessário estar inscrito em partidos”, estava então afastada a ideia de “qualquer tentativa de hiperpartidarização da vida política”<sup>167</sup>. Nesta acepção, a simples possibilidade de presença de cidadãos independentes nas listas apresentadas pelos partidos políticos era a garantia de que isso não sucederia.

**(vii) Quanto ao sistema eleitoral**

No que respeita à eleição dos Deputados, a Constituição estabeleceu que eles seriam “eleitos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta

assuma o encargo de ser ele mesmo o representante”. Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 110...cit, p. 3623. As posições tomadas pelo MDP-CDE e pela UDP podem também ser consultadas neste Diário.

164 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 113, de 19 de Fevereiro de 1976, p. 3726.

165 Deputado Jorge Miranda, *ibidem*.

166 Cf. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português – Organização do Poder Político*, v. II, reimp. da edição de Abril de 2010, Coimbra, Almedina, 2017, p. 276.

167 Deputado Vital Moreira, *ibidem*, p. 3727.

“(…) em Abril de 1979, os Deputados aprovaram uma nova lei eleitoral para a Assembleia da República. Uma lei já dezasseis vezes alterada, mas que apesar das alterações a que foi sujeita mantém os princípios, os fundamentos e a grande maioria das opções, anteriores à Constituição que entrou em vigor a 25 de Abril de 1976”

de Hondt” (art. 155<sup>o</sup>, n.º 1) e que não existiram limites percentuais mínimos, para a conversão dos votos em mandatos (art. 155<sup>o</sup>, n.º 2).

A redacção do art. 155<sup>o</sup> correspondia, integralmente, ao art. 41<sup>o</sup>-C<sup>168</sup> da proposta de articulado da 5<sup>a</sup> Comissão. Era uma proposta que já traduzia a alteração ao art. 41<sup>o</sup> inicialmente proposto<sup>169</sup> e resultava, como anteriormente vimos, da expressa convergência entre PS e PPD. Mas esta posição, no que ao método de Hondt respeita, não era consensual e se já antes o CDS ti-

168 *Ibidem*.

169 Recordamos que o originário art. 41<sup>o</sup>, da proposta de articulado da 5<sup>a</sup> Comissão tinha sido objecto de desdobramento e consequente modificação. Cf. esse texto inicial do art. 41<sup>o</sup>, principalmente o seu n.º 1, in *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 110, de 7 de Fevereiro de 1976, p. 3625.

nha manifestado a sua divergência, caberia agora a vez ao PCP de também declarar a sua discordância. Assim, pela voz de Vital Moreira, os comunistas esclareciam que apesar de não quererem “proibir a aplicação do método da média mais alta de Hondt”, pretendiam “que esse método não seja imposto constitucionalmente”<sup>170</sup>, não só porque ele não era o único que poderia vir a ser adoptado, mas principalmente porque ele continha um “carácter discriminatório”<sup>171</sup>, que claramente beneficiava os partidos que o propunham. O caminho estava, porém, traçado e tanto o PS quanto o PPD, não desejavam minimamente que ele sofresse qualquer desvio. As suas convicções e, não menos relevante, a defesa dos seus interesses partidários a isso conduziam.

E foi com este quadro que poucas semanas depois, a 2 de Abril de 1976, os constituintes aprovaram a Constituição<sup>172</sup>. Uma Constituição que elenca diversos princípios de direito eleitoral<sup>173</sup>, que assume a representação proporcional como uma das suas traças identificadoras e que constitucionaliza o método de Hondt enquanto “modalidade especial da representação proporcional”<sup>174</sup>, na conversão dos votos em mandatos. Permitir-nos-á isto concluir, que “o sistema eleitoral hoje vigente em Portugal tem origem nas escolhas prévias à adopção da Constituição de 1976”<sup>175</sup>?

O percurso que até aqui fizemos consente que respondamos afirmativamente, mas com a condição de assumirmos que nessas

170 Deputado Vital Moreira, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 113, de 19 de Fevereiro de 1976, p. 3728.

171 *Idem*, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 114, de 5 de Março de 1976, p. 3747.

172 Cf. Decreto de Aprovação da Constituição, in *Diário da República – I Série*, n.º 86, de 10 de Abril de 1976, pp. 738-775.

173 Cf. a este respeito FILIPE ALBERTO DA BOA BAPTISTA, *Regime Jurídico das Candidaturas*, Lisboa, Edições Cosmos, 1997, p. 34

174 Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, MARIA da GLÓRIA GARCIA, PEDRO MACHETE, *Uma Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand Editora, 2014, p. 365.

175 Cf. JOSÉ de MATOS CORREIA, RICARDO LEITE PINTO, *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Eleições, Referendo, Partidos Políticos e Sistemas Constitucionais Comparados*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2018, p. 55.

escolhas prévias tanto se devem incluir os diplomas eleitorais anteriores à própria Constituição, como as bases de que derivavam esses mesmos diplomas. E nessas bases não poderemos esquecer nem o trabalho desenvolvido pela Comissão que elaborou o projecto de lei eleitoral para a eleição da Assembleia Constituinte, nem os princípios que nortearam vários dos seus membros. Muitos desses princípios já tinham estado presentes nos Congressos da Oposição Republicana e Democrática e orientaram os opositores ao Estado Novo. É disso exemplo a defesa da adopção do sistema de representação proporcional na eleição dos Deputados, defesa essa que na senda de António Cândido tinha sido insistentemente preconizada pelos promotores da “União Socialista”<sup>176</sup>, quando defenderam, logo em 1944, “a representação proporcional como linha em que deveria assentar a «próxima futura constituição a adoptar em Portugal»”<sup>177</sup>. E mesmo a escolha do método de Hondt não traduzia propriamente uma novidade em Portugal. Se é verdade que esse método era, como continua a ser, aquele que no sistema proporcional mais vantagens confere aos maiores partidos políticos (e daí a opção que sobre ele foi feita pelo PS e pelo PPD), não é menos verdade que ele já tinha sido seguido na eleição da Assembleia Constituinte de 28 de Maio de 1911, nos círculos de Lisboa e do Porto<sup>178</sup>. Quer isto então di-

zer que os constituintes, em 1976, não trouxeram nada de novo em matéria eleitoral? De modo algum! Ao constitucionalizarem aquilo que habitualmente apenas cabe à lei eleitoral e ao incluírem nos limites matérias de revisão o sistema de representação proporcional, eles não só quiseram deixar a sua marca como blindá-la e garantir que qualquer mudança futura neste domínio teria de ser precedida de uma inevitável *questão constitucional*. No fundo, ao transportarem para dentro da Constituição, e nos moldes em que o fizeram, um dos mais relevantes elementos do sistema político<sup>179</sup>, os constituintes limitaram a liberdade do legislador e ao limitarem a liberdade do legislador condicionaram, na prática, o efectivo exercício da liberdade política. Como é óbvio, não está amputada a possibilidade de qualquer partido propor um novo método de conversão dos votos em mandatos ou um novo sistema eleitoral, mas isso há-de sempre implicar uma revisão constitucional ou até, no limite, a sugestão de uma nova Constituição.

Seria assim neste específico contexto e tendo como enquadramento os antecedentes enunciados e analisados que, em Abril de 1979, os Deputados aprovaram uma nova lei eleitoral para a Assembleia da República. Uma lei já dezasseis vezes alterada, mas que apesar das alterações a que foi sujeita mantém os princípios, os fundamentos e a grande maioria das opções, anteriores à Constituição que entrou em vigor a 25 de Abril de 1976.

## Bibliografia

### Fontes documentais

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 13, Suplemento, de 7 de Julho de 1975

dos, cf. *Diário do Governo*, n.º 60, de 15 de Março de 1911 e *Diário do Governo*, n.º 79, de 6 de Abril de 1911, respectivamente.

179 Como refere Philippe Lauvaux, “os sistemas eleitorais são, em democracias representativas modernas, juntamente com os sistemas de partidos, a base de toda a organização política”. Cf. Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4ª ed., Paris, PUF, 2015, p. 99. Tradução nossa.

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de Julho de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 23, de 25 de Julho de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 42, de 4 de Setembro de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 85, de 22 de Novembro de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 88, de 3 de Dezembro de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 93, de 11 de Dezembro de 1975

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 107, de 4 de Fevereiro de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 108, de 5 de Fevereiro de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 109, de 6 de Fevereiro de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 110, de 7 de Fevereiro de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 113, de 19 de Fevereiro de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 114, de 5 de Março de 1976

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 121, de 18 de Março de 1976

*Diário do Governo*, II Série, n.º 115, de 19 de Maio de 1975

Programa do Movimento das Forças Armadas, *Diário do Governo*, I Série, n.º 112, de 14 de Maio de 1974.

Projecto de lei eleitoral para a Assembleia Constituinte, *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 241, de Dezembro de 1974.

### Fontes legislativas

*Constituição da República Portuguesa de 1976*

*Constituição dos Estados Unidos da América Decreto-Lei de 14 de Março de 1911*

*Decreto de 5 de Abril de 1911*

*Decreto-Lei n.º 47344*, de 25 de Novembro de 1966

*Decreto-Lei n.º 203*, de 15 de Maio de 1974

*Decreto-Lei n.º 621-A/74*, de 15 de Novembro de 1974

*Decreto-Lei n.º 621-C/74*, de 15 de Novembro de 1974

*Decreto-Lei n.º 73-A/75*, de 20 de Fevereiro de 1975

*Decreto-Lei n.º 93-B/75*, de 28 de Fevereiro de 1975

176 Sobre o que foi a “União Socialista”, cf. COSTA e MELO, «União Socialista – Elementos para o seu conhecimento», in *Revista POLIS*, n.º 2 – Janeiro-Março 1995, pp. 63-101.

177 *Idem, ibidem*, p. 76. Refira-se ainda que para os membros da “União Socialista”, ao território nacional deveria corresponder “um círculo único, com muitas secções de voto” e que na conversão dos votos em mandatos se deveria adoptar o “método de Hare”. *Idem, ibidem*, p. 92.

178 As eleições constituintes de 1911 começaram por ser reguladas pelo Decreto-Lei de 14 de Março de 1911, que logo no seu art. 3º estipulava: “Nos círculos de Lisboa e Porto segue-se o método de Representação Proporcional, processo de Hondt”. Ainda no mesmo diploma, o art. 91º prescrevia que “Nos círculos de Lisboa e Porto, para a determinação dos candidatos a considerar eleitos, seguir-se-há o processo proporcionalista de Hondt”. Este decreto viria posteriormente a ser revogado pelo Decreto de 5 de Abril de 1911, mas as disposições a que fizemos referência não foram alteradas. Para uma consulta dos diplomas menciona-



*Decreto-Lei n° 114-A/75*, de 7 de Março de 1975

*Decreto-Lei n° 25-A/76*, de 15 de Janeiro de 1976

*Decreto-Lei n° 93-A/76*, de 29 de Janeiro de 1976

*Decreto-Lei n° 93-C/76*, de 29 de Janeiro de 1976

*Decreto-Lei n° 497/77*, de 25 de Novembro de 1977

*Lei n° 2015*, de 28 de Maio de 1946

*Lei n° 2137*, de 26 de Dezembro de 1968

*Lei constitucional n°3/74*, de 14 de Maio de 1974.

*Lei constitucional n°6/75*, de 26 de Março de 1975.

### Livros e artigos

**AMARAL**, Diogo Freitas do, **GARCIA**, Maria da Glória, **MACHETE**, Pedro, *Uma Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand, Editora, 2014.

**BAPTISTA**, Filipe Alberto da Boa, *Regime Jurídico das Candidaturas*, Lisboa, Edições Cosmos, 1997.

**CÂNDIDO**, António, *Condições Científicas do Direito de Sufrágio – Lista Múltipla e Voto Uninominal* [reedição de *Princípios e Questões de Philosophia Politica – Condições Científicas do Direito de Suffragio*, 1878], Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito-STVDIA IVRIDICA, 31, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, 1998.

**CANOTILHO**, J. J. Gomes,

- *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., 20ª reimp., Coimbra, Almedina, 2019.

**CANOTILHO**, J. J. Gomes, **MOREIRA**, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. II, 4ª ed. Revista – reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

**CORREIA**, José de Matos, **PINTO**, Ricardo Leite,

- *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Eleições, Referendo, Partidos Políticos e Sistemas Constitucionais*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2018.

- *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Teoria Geral do Estado e Formas de Governo*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2020.

**CRUZ**, Manuel Braga, *O sistema político português*, Lisboa, Fundação Manuel dos Santos, 2017.

**GASPAR**, Carlos, «O processo constitucional e a estabilidade do regime», in *Análise Social*, v. XXV, (105-106), 1990 (1º-2º).

**GODINHO**, José Magalhães,

- *Cadernos de hoje 7, A Legislação Eleitoral E sua Crítica*, Lisboa, Prelo Editora, 1969.

- «Os Partidos Políticos – Órgãos Essenciais da República», in *II Congresso Republicano de Aveiro – Teses e Documentos: textos integrais*, v. 1, Lisboa, Seara Nova, 1969.

- «Entrevista à «Vida Mundial» (n° 1580, de 19 de Setembro de 1969)», in *As Eleições de Outubro de 1969 – documentação básica*, Mem Martins, Publicações Europa-América, 1970.

- *Ano de eleições – Legislação Eleitoral em Vigor, com comentários, críticas, instruções e modelos*, Editorial República, 1973.

**LAUVAUX**, Philippe *Les grandes démocraties contemporaines*, 4ª ed., Paris, PUF, 2015.

**MADISON**, James, «Distribuição dos Membros da Câmara dos Representantes entre os Estados», in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *O Federalista* [trad., int. e notas, de Viriato Soromenho Marques e João C. S. Duarte], 2ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

**MALTEZ**, JOSÉ ADELINO, *Princípios de Ciência Política – Introdução À Teoria Política*, Lisboa, ISCSP, 1996.

**MANIN**, Bernard, *Principes du Gouvernement Représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

**MEDEIROS**, Rui, «anotação ao art. 288º», in Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, v. III, 2ª ed. revista, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2020.

**MELO**, Manuel da Costa e,

- «Bases para uma lei eleitoral de expressão», in *II Congresso Republicano de Aveiro – Teses e Documento: textos integrais*, v. 1, Lisboa, Seara Nova, 1969.

- «União Socialista – Elementos para o seu conhecimento», in *Revista POLIS*, n° 2 – Janeiro-Março 1995.

**MENDES**, Maria de Fátima Abrantes, **MIGUÉIS**, Jorge, «anotação ao art. 13º», in Maria de Fátima Abrantes Mendes, Jorge Miguéis, *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, 4ª reed., Lisboa, Edição dos Autores, 2005.

**MIRANDA**, Jorge,

- «Colégio Eleitoral», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, II, 1969.

- «A igualdade de sufrágio político da mulher», in *Scientia Irudica*, 1970.

- «Liberdade de reunião», in *Scientia Irudica*, 1971.

- *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. 1, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978.

- «A evolução do direito eleitoral português», in CNE – Comissão Nacional de Eleições, *20 anos de eleições em democracia – Colóquio integrado nas comemorações no XX aniversário da Comissão Nacional de Eleições*, Lisboa, 1995.

- *Direito Eleitoral*, Coimbra, Almedina, 2018.

**MONTEIRO**, Manuel,

- *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percorso*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2010.

- *Do recenseamento eleitoral em Por-*



tugal, Coimbra, Almedina, 2012.

**MOREIRA, Vital**

- «Introdução», in António Cândido, *Condições Científicas do Direito de Sufrágio – Lista Múltipla e Voto Uninominal* [reedição de *Princípios e Questões de Filosofia Política – Condições Científicas do Direito de Suffragio*, 1878], Coimbra, Boletim da Faculdade de Direito-STVDIA IVRIDICA, 31, Universidade de Coimbra – Coimbra Editora, 1998.

- *Elementos de Ciência Política (Teoria geral do poder público)*, policop., Porto, Universidade Lusíada – Norte (Porto), 2018/2019.

- *Sebenta de Direito Constitucional*, policop., Porto, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada – Norte (FDULN), 2019.

**OTERO, Paulo,**

- *A Democracia Totalitária*, Cascais, Princípiã, 2001.

- *Direito Constitucional Português – Organização do Poder Político*, v. II, reimp. da edição de Abril de 2010, Coimbra, Almedina, 2017.

**PINHEIRO, Alexandre Sousa,** «comentário ao art. 113º», in Paulo Otero, (coord.), Alexandre Sousa Pinheiro, Pedro Lomba, (auts.), *Comentário À Constituição Portuguesa*, III v., 1.º Tomo, Coimbra, Almedina, 2008.

**PINTO, Ricardo Leite,** «Democracia Pluralista Consensual – Algumas Notas Sobre o Sistema Eleitoral, o Sistema Partidário e o Sistema de Governo», in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 44, v. II, Sete. 1984.

**SÁ, Luis,** *Eleições e Igualdade de Oportunidades*, Lisboa, Caminho, 1992.