



## Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-

### A lei eleitoral do Presidente da República

<http://hdl.handle.net/11067/5957>

<https://doi.org/10.34628/a8v6-3a85>

#### Metadados

##### Data de Publicação

2021

##### Resumo

Apesar de relegada muitas vezes para um plano secundário, quando comparada com a lei eleitoral da Assembleia da República, a lei eleitoral do Presidente da República tem antecedentes e um percurso de vida, cujo conhecimento não deve ser ignorado por quantos estudam o sistema político do regime democrático português. Trata-se afinal de compreender como se chegou à forma de eleição do Presidente da República, perceber que passos foram dados para permitir o voto dos cidadãos portugueses residentes ...

Although sidelined very often by, and when compared to the parliamentary electoral law, the electoral law for the President of the Republic has past examples and a history, of which its knowledge should not be ignored by those who study the Political System of the Portuguese Democratic Regime. It is about understanding how we arrived at this way of electing the President of the Republic, to figure the steps taken to allow portuguese citizens living abroad to vote, and to identify the issues wh...

##### Tipo

article

##### Revisão de Pares

no

##### Coleções

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 03 (Janeiro-Junho 2021)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-20T12:11:40Z com informação proveniente do Repositório

# A lei eleitoral do Presidente da República

## *The electoral law of the President of the Republic*

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](mailto:monteirominho@gmail.com)

DOI: <https://doi.org/10.34628/a8v6-3a85>

ORCID: 0000-0002-3936-2274

### Sumário:

Nota introdutória.

#### 1. Antecedentes

1.1. Da Revolução ao projecto Palma Carlos

1.2. O 1º Pacto MFA-Partidos e os projectos de Constituição

1.3 O 2º Pacto MFA-Partidos e os debates na Assembleia Constituinte

1.4. O texto inicial da Constituição e a sua comparação com as propostas da 5ª Comissão

#### 2. A lei eleitoral e as suas alterações

2.1. A lei eleitoral na sua primeira versão

2.2. As alterações à lei eleitoral

#### Conclusões

**Resumo:** Apesar de relegada muitas vezes para um plano secundário, quando comparada com a lei eleitoral da Assembleia da República, a lei eleitoral do Presidente da República tem antecedentes e um percurso de vida, cujo conhecimento não deve ser ignorado por quantos estudam o sistema político do regime democrático português. Trata-se afinal de compreender como se chegou à forma de eleição do Presidente da República, perceber que passos foram dados para permitir o voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, e saber que sobre estas questões existiram clivagens que muito dividiram políticos e partidos. Conhecer os antecedentes e o percurso de quarenta e cinco anos de vida da actual lei eleitoral do Presidente da República é o **objectivo deste estudo.**

**Palavras-chave:** Pacto MFA-Partidos; Constituinte; Constituição; Lei eleitoral; Voto dos emigrantes.

**Abstract:** Although sidelined very often by, and when compared to the parliamentary electoral law, the electoral law for the President of the Republic has past examples and a history, of which its knowledge should not be ignored by those who study the Political System of the Portuguese Democratic Regime. It is about understanding how we arrived at this way of electing the President of the Republic, to figure the steps taken to allow portuguese citizens living abroad to vote, and to identify the issues which deeply divided politicians and political parties. To know the previous cases and its forty-five-year long journey of the current electoral law for the President of the Republic is the goal of this study.

**Keywords:** Constituency; Constitution; Electoral Law; Emigrant Vote; Pact of the Armed Forces Movement – Parties.

### Breve nota introdutória

Corria o ano de 1976, já com a nova Constituição aprovada e com as eleições legislativas realizadas, quando o VI Governo Provisório, ainda em funções<sup>1</sup>, decretou

1 O VI Governo Provisório esteve em funções de 19 de setembro de 1975 até ao dia 23 de julho de 1976. Foi seu Primeiro-Ministro o Almirante Pinheiro Azevedo

a lei que iria regular as primeiras eleições presidenciais após o 25 de Abril de 1974. É certo que a Constituição já tinha definido como seria eleito o futuro Presidente da República, mas as disposições finais e transitórias do seu texto, nomeadamente o art. 294º, nºs 1 e 2º, e o art. 295º, nº 3º, determinavam que a lei eleitoral seria definida pelo governo provisório. E assim, ao abrigo destas disposições constitucionais transitórias e no uso das competências que lhe estavam atribuídas pelo art. 3º, nº 3, da lei constitucional nº 6/75, de 26 de março<sup>4</sup>, o VI Governo Provisório aprovou, através do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de maio<sup>5</sup>, a lei eleitoral do Presidente da República. Seguia-se deste modo um calendário estabelecido pela nova Constituição e que tinha determinado em primeiro lugar a eleição da Assembleia da República e só por fim a elei-

até ao dia 23 de junho de 1976, data em que foi interinamente substituído pelo Comandante Vasco Almeida e Costa, em virtude de ter sofrido um ataque cardíaco durante a sua campanha para a Presidência da República. A 23 de julho de 1976 tomara posse o I Governo Constitucional chefiado por Mário Soares.

2 De acordo com o art. 294º, nºs 1 e 2, da versão inicial da Constituição, mantinham-se em vigor “as leis constitucionais vigentes sobre a organização, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania posteriores a 25 de Abril de 1974”, até ao dia da posse “do Presidente da República eleito nos termos da Constituição”. Cf. versão inicial do art. 294º, da Constituição, in MANUEL MONTEIRO, *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percurso*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2010, p. 459.

3 O art. 295º, nº 3, da versão inicial da Constituição, estipulava o seguinte: “Por decreto-lei sancionado pelo Conselho da Revolução o Governo Provisório definirá, observados os preceitos aplicáveis da Constituição, a lei eleitoral para a eleição do Presidente da República, a qual vigorará até que a Assembleia da República legisle sobre a matéria”.

4 Cf. Lei constitucional nº 6/75, in *Diário do Governo*, I Série, nº 72, de 26 de março de 1975.

5 Cf. Decreto-Lei nº 319-A/76, in *Diário da República*, I Série, nº 103, Suplemento, de 3 de maio de 1976.

ção do Presidente da República<sup>6</sup>. Era uma sequência que não surgia do acaso, uma vez que correspondia à pretensão daqueles que não tinham querido subalternizar o papel dos partidos na construção do novo sistema político e que desejavam o sistema de governo que veio a ser consagrado. Uma pretensão e um desejo que dificilmente se concretizariam se, ao invés do que aconteceu, o Presidente da República tivesse sido eleito antes da Assembleia da República. No final, fosse por convicção ou por receio, ou até pelas duas coisas, aqueles que procuravam ser os novos senhores do regime não quiseram entregar a condução do poder ao Presidente da República e daí terem seguido a agenda mais claramente definida a partir do 2º Pacto MFA-Partidos e, principalmente, após a aprovação da Constituição. No entanto, apesar da solução que veio a ser seguida e que correspondeu à vontade da maioria dos intervenientes, houve quem tivesse sustentado caminhos diferentes. Com efeito, uns, poucos, chegaram a ensaiar a ideia de que o Presidente da República deveria ser eleito logo após a eleição da Assembleia Constituinte e outros, também em número reduzido, mas com muito mais expressão, chegaram mesmo a defender que a sua eleição devia preceder a própria escolha eleitoral dos Constituintes. Estas posições, em particular a segunda, mesmo que tendam a ser ignoradas ou até desvalorizadas, não podem deixar de ser referidas quando procuramos ir ao encontro da história da lei eleitoral do Presidente da República. É uma história com muito menos páginas e com muito menor relevância do que a história da lei eleitoral para a Assembleia da República<sup>7</sup>,

mas é ainda assim uma história que não pode ser desconhecida por quem estuda a actual legislação eleitoral do Portugal democrático. E também neste contexto, não poderemos considerar como coisa de menor monta o próprio modo de eleição do Chefe de Estado. Mesmo que alguns dispensem a este assunto pontuais anotações ou referências escassas, na verdade a primeira eleição do Presidente da República depois de 1974 só foi feita por sufrágio universal e directo porque houve o 25 de Novembro de 1975. Não fora o 25 de Novembro e o Presidente da República teria então sido eleito por um colégio eleitoral constituído pela Assembleia do MFA e pela Assembleia da República. Importa, pois, perceber que a democracia representativa que hoje temos, com as suas virtudes e defeitos, esteve longe de ser um dado adquirido e consensual, principalmente nos meses que se seguiram ao 11 de Março de 1975.

Torna-se assim essencial conhecer os antecedentes da lei eleitoral para o Presidente da República antes de irmos ao encontro das suas principais disposições, porque a compreensão do que existe será sempre uma compreensão limitada sem o conhecimento do que conduziu ou determinou essa existência. É o que nos propomos fazer no primeiro ponto deste nosso trabalho, após o qual nos dedicaremos a analisar as alterações que a lei eleitoral aprovada a 3 de maio, de 1976, sucessivamente registou. Esperamos deste modo dar continuidade ao estudo que fizemos sobre “*Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*”, e que foi publicado no nº 1 (II Série), da POLIS, contribuindo para uma contínua e aprofundada análise das leis eleitorais actualmente em vigor no nosso país. Uma análise que, sem negar a posição de quem interpreta, procura não descurar factos, para em nome deles poder ver todos os lados que a história da legislação eleitoral do período democrático contém.

(coord.), *Dois Séculos de Constitucionalismo Eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2021, pp. 479-480 [Disponível in [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas\\_18.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas_18.pdf)].

## 1. Antecedentes

Quando falamos dos antecedentes da lei eleitoral do Presidente da República, estamos a falar do período imediatamente subsequente ao 25 de Abril de 1974 até à aprovação do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de maio. Queremos percorrer esse período incidindo no que consideramos mais relevante a propósito do tema que aqui nos ocupa. Nesse sentido, a nossa observação compreenderá:

- i) Em primeiro lugar, a proclamação da Junta de Salvação Nacional, bem como a lei constitucional nº 3/74 e o projecto de Constituição provisória, apresentado por Adelino da Palma Carlos, Primeiro-Ministro do I Governo Provisório.
- ii) Em segundo lugar, o 1º Pacto MFA-Partidos e os projectos de Constituição apresentados pelos partidos eleitos para a Assembleia Constituinte.
- iii) Em terceiro lugar, o 2º Pacto MFA-Partidos e o debate ocorrido na Assembleia Constituinte sobre a eleição do Presidente da República.
- iv) Em quarto e último lugar, as disposições iniciais da Constituição que regulam a eleição do Presidente da República e definem o respectivo sistema eleitoral.

### 1.1. Da Revolução ao projecto Palma Carlos

Foi na madrugada do dia 26 de abril de 1974, que o General António de Spínola comunicou ao país ser compromisso da Junta de Salvação Nacional, por si presidida, “*Promover desde já a consciencialização dos Portugueses, permitindo plena expressão a todas as correntes de opinião em ordem a acelerar a constituição de associações cívicas e a regular tendências e facilitar a livre eleição por sufrágio directo de uma Assembleia Nacional Constituinte e a sequente eleição do Presidente da República*”<sup>8</sup>. A acompanhar o General

8 Cf. Proclamação da Junta de Salvação Nacional, in JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 26-27. A referida Proclamação pode*

6 De acordo com a versão inicial do art. 295º, nº 1, da Constituição, o Presidente da República seria eleito até ao septuagésimo dia posterior ao da eleição da Assembleia da República.

7 Como bem assinala Vital Moreira, a propósito da menor valorização, em geral, das eleições presidenciais, “*A teoria dos sistemas eleitorais é essencialmente uma teoria das eleições parlamentares e de outras assembleias representativas. Em contrapartida, as eleições presidenciais não tiveram durante muito tempo a atenção que merecem, desde logo por a eleição direta ter sido, durante muito tempo, privativa das repúblicas presidenciais (e nem todas)*”. Cf. VITAL MOREIRA, «A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira, José Domingues,

António de Spínola, nos estúdios da RTP de Lisboa, estavam quase todos os membros da Junta<sup>9</sup>, pelo que as palavras por si proferidas poderiam indiciar a sua concordância<sup>10</sup>. E essas palavras, no que respeita a actos eleitorais futuros, eram claras: os portugueses iriam ser chamados para elegerem a Assembleia Constituinte e posteriormente o Presidente da República. Sucede, porém, que poucas horas depois da proclamação da Junta de Salvação Nacional, é difundido o Programa do Movimento das Forças Armadas<sup>11</sup> e nele se constata a referência a duas eleições, que deveriam ser realizadas depois da aprovação da Constituição pela Assembleia Constituinte. De acordo com o seu texto, também ele assinado pelo General António de Spínola, na qualidade de Presidente da Junta de Salvação Nacional, após a eleição da Assembleia Constituinte deveria ser eleito o Presidente da República e seria eleita a Assembleia Legislativa.

*ser ouvida in <https://arquivos.rtp.pt/conteudos/proclamacao-da-junta-de-salvacao-nacional/>*

9 A Junta de Salvação Nacional, instituída por proclamação do MFA, na manhã do dia 25 de Abril, era constituída por sete oficiais representando os três ramos das Forças Armadas. Eram eles: António de Spínola, Costa Gomes, Jaime Silvério Marques, Galvão de Melo, Pinheiro de Azevedo, Rosa Coutinho e Manuel Diogo Neto. Apenas este último não esteve presente no momento da leitura da proclamação.

10 Continua a ser ousado, na nossa perspectiva, fazer afirmações definitivamente conclusivas quanto à concordância, ou à maior ou menor sintonia, de todos os intervenientes, em relação às proclamações, declarações e documentos apresentados nos dias, nos meses ou até nos anos, que imediatamente se seguiram ao 25 de Abril de 1974. E isso não deixa de ser válido para a Junta de Salvação Nacional. Na realidade, os relatos, na primeira ou na terceira pessoa, são múltiplos e nem sempre de sentido único. É algo que deve ser considerado normal atendendo aos factos, às circunstâncias, e às muitas dúvidas e divisões então registadas quanto ao rumo que a Revolução devia seguir. Seja como for, e no que concerne ao tema concreto que aqui tratamos – os actos eleitorais que se deveriam realizar após o 25 de Abril – é um facto indelével que a primeira proclamação da Junta de Salvação, se refere apenas às eleições para a Assembleia Constituinte e para o Presidente da República. Saber se isso deve ser valorizado ou desvalorizado, até à luz do que outros documentos, poucas horas e poucos dias depois, vieram a este propósito dizer, é questão diferente daquela que neste preciso âmbito nos move.

11 O Programa do Movimento das Forças Armadas seria posteriormente publicado em anexo à lei constitucional n.º 3/74. Cf. *Diário do Governo, 1.ª Série, n.º 112, de 14 de maio de 1974.*

*“Torna-se assim essencial conhecer os antecedentes da lei eleitoral para o Presidente da República antes de irmos ao encontro das suas principais disposições, porque a compreensão do que existe será sempre uma compreensão limitada sem o conhecimento do que conduziu ou determinou essa existência.”*

Onde antes se falava de dois actos eleitorais, eleição da Assembleia Constituinte e do Presidente da República, falava-se agora de três eleições: a da Assembleia Constituinte, a da Assembleia Legislativa e a do Presidente da República. Mas qual seria a ordem pela qual estas duas últimas eleições se fariam? O Programa do MFA não é, quanto a nós, taxativo a esse respeito. Se é verdade que no n.º 1, do seu ponto C) “Considerações finais”, se lê “Logo que eleitos pela Nação a Assembleia Legislativa e o novo Presidente da República...”, já antes no n.º 3, alínea a), do ponto B) “Medidas a curto prazo”, se lia “O período de excepção terminará logo que, de acordo com a nova Constituição Política, estejam eleitos o Presidente da República e a Assembleia Legislativa”<sup>12</sup>. Se no ponto

12 Para lá do anexo à lei constitucional n.º 3/74, os pontos

C) a alusão ao Presidente da República é feita em último lugar, no ponto B) dá-se o inverso, pelo que não era ainda clara – e era compreensível que nesta fase não o fosse – a opção a seguir quanto a este específico aspecto. Como se verifica, ainda que o Programa do MFA esclarecesse que o Presidente da República seria eleito pela Nação e que a sua escolha se faria após a aprovação da Constituição, esse mesmo Programa era ainda equívoco quanto a saber se o momento dessa eleição seria anterior ou posterior à eleição da Assembleia da República. Para uns, era seguramente cedo para uma definição exacta sobre o assunto, mesmo que no espírito da maioria a opção apontasse para a eleição prévia da Assembleia da República, para outros caberia ao debate na Assembleia Constituinte e à futura Constituição decidir, e para outros ainda existiriam questões mais prementes. A própria lei constitucional n.º 3/74, publicada como já dissemos a 14 de maio, nada refere a este propósito, limitando-se no que respeita a actos eleitorais futuros a falar da eleição da Assembleia Constituinte.

No entanto, a discussão formal sobre o tema surgiria nos primeiros dias de julho, bem antes das eleições Constituintes, e por iniciativa de Adelino da Palma Carlos, Primeiro-Ministro do I Governo Provisório<sup>13</sup>. É o próprio Mário Soares, ao tempo Ministro dos Negócios Estrangeiros, que o recorda, relatando uma conversa particular com o primeiro-ministro na qual este lhe transmite ser desejável realizar no curto espaço de tempo a eleição do Presidente da República. Uma eleição que não só deveria anteceder a eleição da Assembleia da República, como da própria Assembleia Constituinte. Na perspectiva do primeiro-ministro, só essa eleição poderia colocar um travão à instabilidade política e com isso garantir que a legitimidade do Governo estivesse

B e C, do Programa do Movimento das Forças Armadas, podem também ser consultados in JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 29-31.*

13 O I Governo Provisório foi empossado a 16 de maio de 1974 e esteve em funções até ao dia 11 de julho do mesmo ano.

submetida à eleição do Presidente<sup>14</sup>. O assunto, ainda de acordo com Mário Soares, seria retomado, poucos dias depois, em reunião do Conselho de Ministros, ficando clara a intenção de Palma Carlos em prosseguir com a sua ideia e o seu objectivo<sup>15</sup>. Mas antes mesmo desta reunião do Conselho de Ministros, a questão já tinha sido abordada numa conversa entre Sá Carneiro, Ministro Adjunto e sem Pasta do I Governo Provisório, e Jorge Miranda. Segundo o seu testemunho, para Sá Carneiro “a única forma viável de reforçar a autoridade, e autoridade democrática, consistiria na eleição, o mais rapidamente possível, de um Presidente da República para obter uma legitimidade superior à da Comissão Coordenadora do Movimento das Forças Armadas”<sup>16</sup>. Palma Carlos confirmaria isso mesmo, anos mais tarde, numa conversa com Helena Sanches Osório, ao afirmar: “o que estava em causa, nos meus projectos, era a eleição, tão rápida quanto possível, do Presidente da República, e a realização de um referendo, para aprovar uma Constituição provisória que desse poderes ao Chefe de Estado e ao Executivo para efectuar algumas das disposições estabelecidas no programa do MFA”<sup>17</sup>. Mas a proposta, apesar da rejeição da maioria do Conselho de Ministros<sup>18</sup>, não deixaria de ser apresentada por António de Spínola e Palma Carlos, a 8 de julho, ao Conselho de Estado, mas igualmente por este foi recusada. E por unanimidade. O que estava afinal em causa e quais as razões para que tantos fossem contra? Seria apenas a imediata eleição do Presidente, a motivar a oposição? Sim e não, como de seguida veremos, tendo presente o projecto de lei constitucional apre-

sentado por Palma Carlos<sup>19</sup>, que tinha em vista, como já verificámos, a aprovação de uma nova lei constitucional e, através dela, de uma Constituição provisória que vigoreia até à aprovação da nova Constituição. Vejamos o que de mais relevante continha esse projecto:

- i) A realização, em simultâneo, de um referendo para aprovação da Constituição provisória e a eleição, por sufrágio universal e directo, do Presidente da República. O referendo e a eleição deveriam ter lugar até 31 de outubro do ano em curso (1974), cinco meses antes da data prevista para a eleição da Assembleia Constituinte.
- ii) A livre nomeação e exoneração do Presidente do Governo provisório, pelo Presidente da República, sendo que o Presidente do Governo responderia perante o Presidente da República pela política geral do Governo.
- iii) A eleição das Autarquias Locais até 31 de dezembro de 1974.
- iv) A eleição da Assembleia Constituinte até final de novembro de 1976.
- v) A realização de um referendo para aprovação da Constituição elaborada pela Assembleia Constituinte.

Como se verifica, estávamos diante propostas totalmente dissonantes com a corrente dominante. Eram propostas que continham, como refere Marcelo Rebelo de Sousa, “cinco mudanças essenciais”<sup>20</sup>. Não se tratava apenas de promover uma eleição imediata do Presidente da República, ainda que isso não fosse coisa de menor monta, mas de promover a extinção da Junta de Salvação Nacional e do próprio Conselho dos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas. Numa palavra, como salientou Freitas do Amaral, “o MFA era dissolvido, a autoridade pessoal

de Spínola seria grandemente reforçada”<sup>21</sup>. Se a questão do futuro sistema de governo era, sem nenhuma dúvida, uma questão relevante, na verdade a retirada de poder aos militares não era menos significativa. Este aspecto pode não ter sido muito enfatizado, mas isso não pressupõe que possa ser desvalorizado. Não foi aliás por acaso que Álvaro Cunhal, ao classificar o projecto em causa como “golpe Palma Carlos”<sup>22</sup>, tenha escrito: “o golpe tinha um esquema simples: o Conselho de Estado daria plenos poderes ao general Spínola na pessoa do Primeiro-Ministro (...); dentro de três meses haveria uma mascarada eleitoral para confirmar o general como presidente, não já por mandato do MFA, mas por «sufrágio universal», dando-lhe assim uma «legitimidade» contra o MFA”<sup>23</sup>. Estas palavras não testemunhavam apenas uma divergência face a uma perspectiva de pensador presidencialista do sistema que o projecto Palma Carlos podia evidenciar, elas reflectiam uma visão contrária a qualquer solução que tivesse no voto livre dos cidadãos a sua trave-mestra. Cunhal não acreditava na legitimidade democrática, tinha um plano para que a chamada legitimidade revolucionária pudesse triunfar e caso o projecto do então primeiro-ministro triunfasse, a sua estratégia poderia ficar em perigo. É certo que estas não foram as únicas reacções negativas ao aludido projecto, tendo-se registado em relação a ele uma convergência contrária, ainda que por razões distintas. Se é verdade que o MFA e o PCP não queriam a concretização das propostas de Palma Carlos, porque isso anulava o seu

14 Cf. MARIA JOÃO AVILLEZ, *Soares – Ditadura e Revolução, Lisboa, Público, 1996, p. 335.*

15 *Ibidem*, p. 336.

16 Cf. JORGE MIRANDA, *Da Revolução À Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte, Cascais, Principia, 2015, p. 77.*

17 Cf. HELENA SANCHES OSÓRIO, *Um Só Rosto Uma Só Fé – Conversas com Adelino da Palma Carlos*, Lisboa, Edições Referendo, 1988, p. 95.

18 Ao lado de Palma Carlos, para além de Francisco Sá Carneiro, estiveram Firmino Miguel (Ministro da Defesa, Magalhães Mota (Ministro da Administração Interna) e Vasco Vieira de Almeida (Ministro da Coordenação Económica).

19 Disponível in [https://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes\\_Constituente/med01130000j.html](https://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes_Constituente/med01130000j.html) e ainda in JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição, v. 2, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 1164-1168.*

20 Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, “A Revolução e o Nascimento do PPD”, 1º Vol., Lisboa, Bertrand, 2000, p. 111.

21 Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975), Venda Nova, Bertrand/Nomem, 1995, p. 211.*

22 Cf. ÁLVARO CUNHAL, *A Revolução Portuguesa – O Passado e o Futuro, 2ª ed., Lisboa, Edições Avante, 1994, p. 179.*

23 *Idem*, *ibidem*. Devemos a este respeito referir que, embora com pressupostos e objectivos distintos, também Freitas do Amaral votou contra o projecto Palma Carlos, na reunião do Conselho de Estado, considerando, entre outras razões, que “Não devem ser suprimidos a Junta de Salvação Nacional e o Conselho dos Chefes de Estado-Maior na actual fase transitória”, uma vez que “o poder supremo cabe por direito próprio às Forças Armadas”. Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975), Venda Nova, Bertrand/Nomem, 1995, p. 212.*

poder, dificultava a sua estratégia e punha em causa os objectivos que tinham para a Revolução, não é menos verdade que outros temeram a subalternização dos partidos e a repetição de soluções presidencialistas passadas. Mário Soares fê-lo saber, quando disse a Palma Carlos “que isso iria funcionar como um grande contrapeso negativo em relação aos partidos, que não estavam ainda suficientemente implantados”<sup>24</sup>. Ainda de acordo com as suas palavras, “a afirmação dos partidos políticos era, para mim, a questão fundamental”<sup>25</sup>.

Porém, não era apenas a preocupação do MFA e do PCP, bem como o problema dos partidos, que provocava a oposição ao projecto em causa. Sobressaia de igual modo, como anteriormente assinalámos, o sistema de governo que esse projecto continha. Freitas do Amaral, ao tempo Conselheiro de Estado, referiu-o também, para justificar o seu voto contra, ao afirmar que ele e Amaro da Costa<sup>26</sup>, não eram “adeptos de um presidencialismo militar, mas de um parlamentarismo civil”<sup>27</sup>. E antes dele, já Mário Soares, tal como Jorge Miranda, tinham manifestado a sua discordância. Para o primeiro, tudo parecia orientar-se “no sentido de plebiscitar, através de uma eleição, o Presidente Spínola – e o exemplo nefasto de Sidónio Pais, Presidente plebiscitado”<sup>28</sup>, não estava esquecido; para o segundo, a eleição de Spínola nos moldes propostos “lembraria a de Carmona em 1928 e iria ter um carácter plebiscitário”<sup>29</sup>. No fundo, e no dizer de Vital Moreira, “a proposta de eleição imediata do Presidente da República, mantendo o dualismo governativo e sem parlamento eleito, reiterava formalmen-

te a solução da Ditadura de 1927”<sup>30</sup>. Estaríamos afinal, como Manuel Braga da Cruz escreveu, diante um processo baseado “no sucedido cinquenta anos antes, quando para resolver a instabilidade da revolução de 1926 se legitimou a presidência de Carmona com uma eleição directa e universal”<sup>31</sup>. Na realidade as semelhanças, nomeadamente com o que se tinha passado em Portugal, nos anos de 1927/1928, eram evidentes e tão evidentes o eram que, tal como então se tinha sustentado que a primeira eleição “seria a do Presidente da República, seguindo-se-lhe as das Juntas de Freguesia e Municípios”<sup>32</sup>, igualmente agora se propunha a eleição das Autarquias Locais, logo após a eleição presidencial.

Mas, apesar dessas incontornáveis semelhanças, será legítimo considerar que Palma Carlos, Sá Carneiro, Firmino Miguel, Magalhães Mota, Vasco Vieira de Almeida, mesmo Spínola, quiseram dar um “golpe” na Revolução? Freitas do Amaral foi muito claro quanto a isso, ao afirmar: “Falo de crise”<sup>33</sup> Palma Carlos propositadamente, para não usar a expressão injuriosa com que o PCP resolveu crismá-la (...). A verdade é que não houve nenhum golpe de Estado, nem sequer uma tentativa de golpe: o Primeiro-Ministro limitou-se a fazer duas propostas de alteração constitucional, apresentando-as ao órgão competente para as aprovar, que era o Conselho de Estado”<sup>34</sup>. E teria Palma Carlos

em mente “copiar” o modelo presidencialista do Sidonismo e da Ditadura Militar? Quanto a nós, antes de qualquer resposta, importa perceber, ainda que sucintamente, as semelhanças entre o projecto Palma Carlos e os dois modelos referidos.

#### (i) Com o Sidonismo

- a) Semelhanças (que não significam, nem pretendem significar situações iguais)
  - i. O conturbado ambiente político e principalmente social, particularmente vivido em 1917<sup>35</sup> e em 1974<sup>36</sup>.
  - ii. A incapacidade do Governo em dominar e resolver a situação.
  - iii. A eleição do Presidente da República, por sufrágio universal e directo, antes da aprovação da nova Constituição.

#### b) Diferenças

- i. Em 1917, a situação política, económica e social, conduziu a um Gol-

Cunhal. Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA, “A Revolução e o Nascimento do PPD”, 1º Vol., Lisboa, Bertrand, 2000, pp. 115-116.

35 Como refere Armando Malheiro da Silva, em 1917, e em consequência da participação portuguesa na I Guerra Mundial, “o esforço económico despendido nessa arriscada aposta não foi acompanhado de medidas eficazes que atenuassem o agravamento das condições de vida (subida exponencial dos preços, pauperização agravada, sobretudo, nos centros urbanos, actos espontâneos de desespero tais como greves, assaltos, pilhagens ...), a falta de consenso político-partidário ou a chocante desmoralização da vida político-administrativa do país”. Cf. ARMANDO B. MALHEIRO da SILVA, «Uma experiência presidencialista em Portugal, 1917-1918», in FORUM 32, Jul-Dez 2002, p. 276.

36 Em 1974, “as três semanas entre 25 de abril e 15 de maio, o dia da tomada de posse do Governo Provisório, abriram um vazio de autoridade que apenas depois do 25 de novembro do ano seguinte seria preenchido. (...) E foram-se evidenciando quer a efervescência nos ministérios, nas escolas e nas fábricas, quer os avanços do PCP e do MDP-CDE (Movimento Democrático Português – Comissão Democrática Eleitoral) com a tomada de poder nos sindicatos e nas autarquias locais”. E essa situação, “a par de «saneamentos» mais ou menos arbitrários, indiciavam uma estratégia cujos resultados, de início, só poucos perscrutaram”. Cf. JORGE MIRANDA, *Da Revolução À Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte, Cascais, Principia, 2015, p. 76.*

24 Cf. MARIA JOÃO AVILLEZ, *Soares – Ditadura e Revolução, Lisboa, Público, 1996, p. 335.*

25 *Ibidem.*

26 À época ainda não existia o CDS, partido a que Freitas do Amaral presidiria e de que Amaro da Costa seria o primeiro secretário-geral. Só seria fundado a 19 de julho de 1974, alguns depois da referida reunião do Conselho de Estado.

27 Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975)*, Venda Nova, Bertrand/Nomem, 1995, p. 212.

28 Cf. MARIA JOÃO AVILLEZ, *Soares – Ditadura e Revolução, Lisboa, Público, 1996, p. 335.*

29 Cf. JORGE MIRANDA, *Da Revolução À Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte, Cascais, Principia, 2015, p. 77.*

30 Cf. VITAL MOREIRA, «A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira, José Domingues, (coord.), *Dois Séculos de Constitucionalismo Eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2021, nota de rodapé n.º 36, p. 505 [Disponível in [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas\\_18.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas_18.pdf)]. (sublinhado nosso).

31 Cf. MANUEL BRAGA da CRUZ, «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), 1994 1.º-2.º, p. 240.

32 Cf. LUIS BIGOTTE CHORÃO, *A crise da República e a Ditadura Militar, 2ª ed., Lisboa, Sextante Editora, 2010, p. 550.*

33 Sublinhado nosso.

34 Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975)*, Venda Nova, Bertrand/Nomem, 1995, p. 213. Também Marcelo Rebelo de Sousa, no trabalho que dedicou à Revolução e ao nascimento do PPD, se refere “à crise do Governo Palma Carlos”, para desse modo se distanciar da qualificação de “golpe” feita por Álvaro

pe de Estado<sup>37</sup>, golpe esse traduzido por fortes confrontos militares e do qual resultou a destituição de Bernardino Machado, da Presidência da República, e a constituição de uma Junta Revolucionária liderada por Sidónio Pais<sup>38</sup>.

De forma diferente, em 1974, Palma Carlos pretendendo reagir ao “*agravamento constante dos problemas ultramarinos, económicos e sociais*”<sup>39</sup>, segue os trâmites legalmente instituídos e apresenta uma proposta política aos órgãos legítimos, tendo em vista a alteração do quadro constitucional então vigente.

- ii. Em 1917, a Junta Revolucionária, chefiada por Sidónio Pais, dissolve o Congresso<sup>40</sup>, substitui o Governo e decide a 27 de dezembro, já nas vestes de Conselho de Ministros, através do Decreto n.º 3701<sup>41</sup>, que o Presidente do Conselho também assumirá as funções de Presidente da República, até à eleição do próximo Presidente.

De forma diferente, em 1974, não foi Palma Carlos nem o I Governo

Provisório que destituíram o Presidente da República, que exoneraram o Governo, que dissolveram e extinguiram a Assembleia Nacional, o Conselho de Estado e a Câmara Corporativa. Essa ação coube à Junta de Salvação Nacional, que tinha sido instituída pelo MFA, nos termos da lei constitucional n.º 1/74<sup>42</sup>.

- iii. Em 1918, a 11 de março, o Governo, presidido por Sidónio Pais, aprova o Decreto n.º 3907<sup>43</sup>, pelo qual estabelece o direito de voto a todos os cidadãos do sexo masculino, maiores de 21 anos, para as eleições dos cargos políticos e administrativos. E, a 30 de março do mesmo ano, aprova o Decreto n.º 3997<sup>44</sup>, determinando no seu art. 116º a eleição por sufrágio universal e directo, do Presidente da República. Estávamos diante um decreto, como referiu Marcello Caetano, que “*retomando a solução do primeiro projecto de constituição republicana, estabeleceu o sistema presidencialista (... , pertencendo-lhe o exercício efectivo do Governo)*”<sup>45</sup>.

De forma diferente, em 1974, e ao contrário do que tinha sucedido no Sidonismo, Palma Carlos nada impôs, e mesmo que o quisesse não tinha poder para o fazer, e nada decretou, porque mesmo que o desejasse o Governo de que era Primeiro-Ministro não tinha competência para tal. O seu projecto era apenas isso, um projecto que não podia ser aprovado se lhe faltasse o voto favorável do Conselho de Estado, a quem competia, nos termos da lei constitucional n.º 3/74, art. 13º, n.º 1, 1º, “*exercer os poderes constituintes*

*assumidos em consequência do Movimento das Forças Armadas até à eleição da Assembleia Constituinte*”. É verdade que o projecto apresentado também pretendia a eleição directa do Presidente da República e que, à semelhança do que se tinha passado com Sidónio Pais, defendia que essa eleição se fizesse antes da aprovação da nova Constituição. Mas é igualmente verdade que, na sua proposta, Palma Carlos fazia depender a duração do mandato do Presidente eleito à aprovação, em referendo, do projecto de Constituição provisória<sup>46</sup>, algo que consubstancia uma profunda distinção face ao que tinha sucedido no Sidonismo. Sem embargo do referendo assumir características de natureza plebiscitária, desde logo pela indissociável ligação da sua votação à eleição em simultâneo do Presidente da República, não podemos deixar de realçar que não foi isso que sucedeu em 1918.

- (ii) Com a eleição de Óscar Carmona

#### a) Semelhanças

- i. A Revolução que, a 28 de Maio de 1926, põe um fim ao regime anterior.
- ii. A eleição por sufrágio directo do Presidente da República, a 25 de março de 1928, eleição essa que é anterior à aprovação da nova Constituição.

#### b) Diferenças

- i. A 9 de julho de 1926, em sequência do que foi considerado “o quarto gol-

37 Como assinala Maria Alice Samara, “o golpe de Dezembro de 1917 capitalizou os descontentamentos de uma sociedade cansada da crise económica e social decorrente da Primeira Guerra Mundial”. Cf. MARIA ALICE SAMARA, «Sidonismo e restauração da República. Uma encruzilhada de paixões contraditórias», in Fernando Rosas, M.ª Fernanda Rolo, (coord.), *História da Primeira República Portuguesa*, 2ª ed., Lisboa, Tinta da China, 2011, p. 371.

38 Para uma leitura cronológica dos acontecimentos entre o dia 5 de dezembro de 1917, dia em que eclode o golpe de Estado, e o dia 8 de dezembro de 1917, dia em que é anunciada a constituição da Junta Revolucionária vitoriosa, cf. FERNANDO de CASTRO BRANDÃO, *A I República Portuguesa – uma cronologia*, Lisboa, livros Horizonte, 1991, 107.

39 Cf. Declaração de Palma Carlos, in JORGE MIRANDA, *Fontes e trabalhos preparatórios da Constituição*, v. 2, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, p. 1153.

40 Como diz Jaime Nogueira Pinto, “apesar do triunfo claro das armas (...), Sidónio percebia a necessidade e o dilema da legitimidade”. E, por isso, “a Junta teve o cuidado de fazer sair no Diário do Governo a dissolução do Congresso da República”. Cf. JAIME NOGUEIRA PINTO, *Nobre Povo – Os Anos da República*, Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010, p. 286.

41 Cf. Decreto n.º 3.701, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 226, Suplemento, de 27 de dezembro de 1917.

42 Cf. Lei constitucional n.º 1/74, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 97, Suplemento, de 25 de abril de 1974, e Lei constitucional n.º 2/74, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 112, de 14 de maio de 1974.

43 Cf. Decreto n.º 3.907, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 47, de 11 de março de 1918.

44 Cf. Decreto n.º 3.997, in *Diário do Governo*, I Série, n.º 64, de 30 de março de 1918.

45 Cf. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 7ª ed., Lisboa/São Paulo, Verbo, 1994, p. 91.

46 De acordo com o art. 5º, n.º 2, do projecto de Constituição provisória, apresentado por Palma Carlos, “No caso de rejeição do projecto de Constituição provisória, o mandato do Presidente da República eleito será apenas o previsto no artigo 2º da Lei n.º 3/74”. E de acordo com esta disposição da lei n.º 3/74, o Presidente da República, bem como os demais órgãos de soberania, só exerceriam o seu poder até à entrada em funções dos órgãos que viessem a ser instituídos pela nova Constituição política.

pe de Estado”<sup>47</sup>, após a Revolução de 28 de Maio, Óscar Carmona, “*é o chefe da Ditadura Militar*”<sup>48</sup>, e desse modo se torna presidente do Governo e também desse modo, poucos meses depois, assume interinamente o cargo de Presidente da República<sup>49</sup>. Pelo contrário, Palma Carlos é Primeiro-Ministro, nomeado, de um Governo Provisório politicamente heterogéneo, e governa de acordo com as linhas orientadoras do MFA e da Junta de Salvação Nacional.

- ii. A 25 de março de 1928, Óscar Carmona, “*por intermédio das faculdades que a si próprio conferiu em decretos com força de lei*”<sup>50</sup>, é eleito Presidente da República<sup>51</sup> e com essa eleição promove a “*ratificação plebiscitária da Revolução*”<sup>52</sup>. Pelo contrário, e como já anteriormente dissemos, Palma Carlos nada decretou e após a rejeição das suas propostas pelo Conselho de Estado demitiu-se de Primeiro-Ministro, provocando com a sua demissão a queda do I Governo Provisório.
- iii. Em 1928, Óscar Carmona não submeteu a votação nenhum projecto, ou bases de um projecto, de Constituição. Seria “*preciso esperar até 30 de Julho de 1930 para que o Governo militar anunciasse, enfim, «que uma nova ordem constitucional estava em preparação»*”<sup>53</sup>. Pelo contrário, Palma Carlos não deixou de dizer ao que vinha em matéria constitucio-

nal, tendo apresentado, em coerência com o seu pensamento, os princípios e as bases da Constituição provisória a apresentar aos eleitores portugueses.

Face ao que expusemos poderemos concluir que o projecto Palma Carlos se identificava com as situações ocorridas quer na eleição de Sidónio Pais, quer na de Óscar Carmona? Entendemos que não, mesmo quando confrontados com a ausência, transitória, de um Parlamento fiscalizador da acção governativa. As semelhanças não anulam as muitas diferenças e não consentem que identifiquemos os apoiantes do projecto com qualquer intenção ditatorial e antidemocrática. Distinta poderá ser a perspectiva, que aponta para uma solução próxima da que foi protagonizada pelo General Charles de Gaulle, primeiro em 1958 e depois em 1962. Foi essa, por exemplo, a opinião de Freitas do Amaral ao considerar que com o projecto Palma Carlos, “*o regime definir-se-ia na prática como um “quase-presidencialismo” de tipo gaulista – com a agravante da falta de um Parlamento fiscalizador que De Gaulle sempre manteve*”<sup>54</sup>. Igual sentido encontramos em Manuel Braga da Cruz, quando refere que “*a proposta de Palma Carlos, inspirada também na solução gaulista de 1958, começava (...) pela organização do referendo para aprovação do projecto da constituição interina e provisória, até ao novo texto, a elaborar pela Assembleia Constituinte*”<sup>55</sup>.

Ora, a perspectiva que nos é dada por Freitas do Amaral e por Braga da Cruz, ainda que este último não se tenha limitado a equiparar o projecto Palma Carlos à solução gaulista<sup>56</sup>, é uma perspectiva que já se coaduna mais, na nossa opinião, com o sentido e alcance da iniciativa do então

Primeiro-Ministro, do I Governo Provisório. Há distinções que não podem deixar de ser feitas, é certo, mas que não desvalorizam um dos aspectos centrais do projecto Palma Carlos e que se traduzia na defesa do referendo, quer para a aprovação da Constituição provisória, quer para a aprovação da nova Constituição. Algo afinal que já tinha sido central para De Gaulle, ao tempo Primeiro-Ministro da França, desde o final de maio de 1958, e que esteve presente na proposta de lei que apresentou ao Parlamento para modificação dos procedimentos de revisão constitucional previstos no art. 90º, da Constituição francesa de 1946. Esta proposta, que se converteria após aprovação na lei constitucional de 3 de junho do mesmo ano<sup>57</sup>, não se limitava, todavia, à alteração das regras de revisão constitucional, ela atribuía ao Governo, logo a De Gaulle, “*poderes para elaborar o texto de uma nova constituição, no quadro de algumas orientações básicas ali estabelecidas*”<sup>58</sup>. E nessas condições ressaltava desde logo aquela que indicava ser necessário submeter a referendo o projecto de Constituição, ficando assim claro que De Gaulle queria o voto popular a legitimar democraticamente a futura Constituição da França. Deste modo, se por um lado ficava afastada a aprovação parlamentar, rejeitava-se por outro a solução da lei constitucional de 10 de julho de 1940<sup>59</sup>, quando o Parlamento deu “*todos os poderes ao Governo dirigido pelo Marechal Pétain*”<sup>60</sup>, permitindo que ele pudesse “*dispor do poder constituinte como bem entendesse*”<sup>61</sup>. Mas não obstante a aprovação popular da nova

47 Cf. LUIS BIGOTTE CHORÃO, *A crise da República e a Ditadura Militar*, 2ª ed., Lisboa, Sextante Editora, 2010, p. 216.

48 *Idem, ibidem*.

49 Cf. Decreto nº 12.740, in *Diário do Governo, I Série, n° 267, de 29 de novembro de 1926*.

50 Cf. JOSÉ MANUEL QUINTAS, «Eleições para a Presidência da República», in Fernando Rosas, J. M. Brandão, (dir.), *Dicionário de História do ESTADO NOVO*, v. I, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996, p. 291.

51 Cf. Decreto nº 15.063, in *Diário do Governo, I Série, n° 45, de 25 de fevereiro de 1928*.

52 MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 7ª ed., Lisboa/São Paulo, Verbo, 1994, p. 104.

53 Cf. JORGE CAMPINOS, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, p&r–perspectivas & realidades, 1978, pp. 27-28.

54 Cf. DIOGO FREITAS do AMARAL, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975)*, Venda Nova, Bertrand/Nomem, 1995, p. 211. (sublinhado nosso).

55 Cf. MANUEL BRAGA da CRUZ, «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), 1994 1º-2º, p. 240.

56 Como anteriormente assinalámos, Braga da Cruz não deixa de também ver no projecto Palma Carlos uma identificação com a eleição de Óscar Carmona.

57 Disponível in <https://mjp.univ-perp.fr/france/co1946-2.htm>. Os princípios gerais desta lei podem também ser consultados in <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/la-ve-republique/l-installation-de-la-ve-republique/la-loi-constitutionnelle-du-3-juin-1958>

58 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 Lusitana Editora, 2018, p. 289.

59 Lei aprovada pelo Parlamento francês, reunido em Bordéus, em julho de 1940, na sequência da derrota do exército francês diante as tropas nazis.

60 Cf. GEORGES BURDEAU, FRANCIS HAMON, MICHEL TROPER, *Droit Constitutionnel*, 27ª ed., Paris, LGDJ, 2001, p. 423. (Tradução nossa).

61 *Idem, ibidem*. (Tradução nossa).



Constituição<sup>62</sup>, De Gaulle queria igualmente a eleição directa do Presidente da República<sup>63</sup> e por isso, em 1962, propôs um novo referendo<sup>64</sup>, para uma nova revisão constitucional. E a 28 de outubro desse mesmo ano, os franceses puseram fim à eleição indirecta do seu presidente.

Como facilmente se depreende estas eram, *grosso modo*, as soluções preconizadas por Palma Carlos, com a particularidade de que o Primeiro-Ministro português queria submeter a referendo não só a Constituição definitiva após a sua elaboração por uma Assembleia Constituinte, mas também a Constituição provisória. Se a opção pela via referendária encontrava no programa gaullista uma fonte inspiradora, era também clara a sua sintonia com a eleição do Presidente da República por sufrágio universal e directo, modo de eleição que de resto já se tinha verificado em Portugal, como anteriormente dissemos. Mas a sua solução, dir-se-á, não só não previa a existência de um Parlamento a quem competiria fiscalizar a acção governativa (crítica assinalada por Freitas do Amaral), como dilatava no tempo a eleição da Assembleia Constituinte<sup>65</sup>. E isso traduziria uma distinção da solução gaullista, uma vez que em Portugal o poder ficaria concentrado nas mãos do Governo Provisório e, principalmente, do Presidente da República, de quem objectivamente aquele dependia. Com efeito assim é, mas esta diferença, não sendo de desconsiderar, também não nos impede de reconhecer que enquanto em França foi o Governo, e não o Parlamento, a elaborar a Constituição

referendada, Palma Carlos propunha que a Constituição *definitiva* fosse elaborada pela Assembleia Constituinte. Ao Governo Provisório só competiria propor a Constituição provisória, que deveria ser aprovada pelo Conselho de Estado antes da sua sujeição a referendo<sup>66</sup>. Eram estas soluções contrárias à implantação de um Estado de direito democrático de tipo ocidental ou, à época, como escreve Rui Ramos, “os políticos, com excepção de Sá Carneiro, não apreciaram o «bonapartismo»? ”<sup>67</sup>. Como é óbvio, as propostas de Palma Carlos não podem ser identificadas como contrárias à implantação de um regime democrático e nada nos habilita a dizer que Spínola seguiria, ou teria sequer condições para seguir, caminho idêntico ao seguido por Louis-Napoléon Bonaparte<sup>68</sup>. O que verdadeiramente esteve em causa não foi qualquer “tentativa golpista”<sup>69</sup> da parte do então Primeiro-Ministro, mas a vontade em superar “a fragilidade e impotência do Executivo (...), assoberto de problemas numa complexa conjuntura de difícil gestão”<sup>70</sup>. Uma vontade que, por razões distintas embora de resultado convergente, não seria satisfeita. E porquê? Pela simples razão de que quem tinha o poder de decidir e quem desejava mais poder para mais decidir, não queria um regime em que o referendo tivesse papel preponderante e não queria um Presidente da República como figura cimeira no sistema de governo.

66 Segundo o art. 3.º, do projecto de lei constitucional apresentado por Palma Carlos, “O projecto de Constituição provisória será submetido pelo Governo Provisório ao Conselho de Estado até 31 de julho de 1974 e deverá ser por este aprovado até 31 de agosto de 1974 e imediatamente publicado no Diário do Governo”.

67 Cf. RUI RAMOS, «A revolução de 25 de Abril e o PREC (1974-1976), in Rui Ramos (coord.), Bernardo Vasconcelos e Sousa, Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal*, 4.ª ed., Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010, p. 715.

68 Eleito Presidente da República, em 1848, Louis-Napoléon Bonaparte promove, em 1851, um golpe de Estado e reinstaura o regime imperial em França.

69 Cf. CARLOS BRITO, *Álvaro Cunhal, Sete Fôlegos do Combatente – Memórias*, 2.ª ed., Lisboa, Edições: Nelson de Matos, 2010, p. 103.

70 Cf. LUIS BIGOTTE CHORÃO, MARIA INÁCIA REZOLA, «Adelino Hermitério da Palma Carlos», in Fernando de Sousa, Conceição Meireles Pereira, *Os Primeiros-Ministros de Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. III, 202, p. 392 (no prelo).

## 1.2. O 1.º Pacto MFA-Partidos e os projectos de Constituição

Derrotado o projecto por si apresentado, Palma Carlos demitir-se-ia do cargo de Primeiro-Ministro, conduzindo a sua demissão e conseqüente queda do Governo<sup>71</sup> à formação de um novo Governo, o II Provisório. Estávamos a 18 de julho de 1974 e daí até meados de março de 1975 foram vários os acontecimentos que provocaram profundas alterações no quadro institucional e no rumo político do país. E desses acontecimentos resultaria a lei constitucional n.º 5/75, de 14 de março<sup>72</sup>, que de uma assentada extingue a Junta de Salvação e o Conselho de Estado e cria, em sua substituição, o Conselho da Revolução e a Assembleia do Movimento das Forças Armadas. Estava aberto o caminho para aquilo que a 13 de abril de 1975 seria dado a conhecer, o Pacto entre o MFA e os partidos políticos<sup>73</sup>. É certo que este pacto tinha um período de validade definido<sup>74</sup>, mas não era menos certo que o seu texto não só condicionava a livre expressão de vontade dos futuros Deputados à Assembleia Constituinte, como taxativamente definia quais seriam os futuros órgãos de soberania e como seria eleito o Presidente da

71 Refira-se a este propósito que o pedido de demissão de Palma Carlos, demissão essa que teve a imediata solidariedade de vários membros do Governo, mas não da sua maioria, conduziu à necessidade de rever a lei constitucional n.º 3/74. Estava precisamente em causa o cabal esclarecimento quanto ao destino do Governo quando, apesar da demissão do Primeiro-Ministro, a maioria dos Ministros não se demite. E foi nesse contexto que o Conselho de Estado aprovou uma nova lei constitucional, a lei n.º 5/74, de 12 de julho, estabelecendo no seu art. 1.º, n.º 3, que “As funções de todos os membros do Governo cessam com a exoneração do Primeiro-Ministro”. Cf. *Diário do Governo*, I Série, n.º 161, de 12 de julho de 1974.

72 Cf. *Diário do Governo*, I Série, n.º 62, de 14 de março de 1975.

73 Cf. texto do Pacto MFA-Partidos, in <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=estrut20>. O referido texto pode também ser consultado in JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 195-203.

74 De acordo com o próprio texto do Pacto, nomeadamente no seu ponto B), n.º 3, o Pacto seria válido “por um período designado por período de transição, com duração que será fixada na nova Constituição entre três e cinco anos, e que terminará com uma revisão constitucional”.

República. Com efeito, se ficava claro que essa eleição só teria lugar após a aprovação da nova Constituição por uma Assembleia Constituinte e da subsequente eleição da Assembleia Legislativa, ficava igualmente explícito que o Presidente da República seria votado por um “colégio eleitoral, para o efeito constituído pela Assembleia do MFA e a Assembleia Legislativa”<sup>75</sup>. As candidaturas teriam de ser subscritas por um mínimo de oitenta eleitores do referido colégio eleitoral, sendo eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta dos votos. Caso nenhum candidato alcançasse essa maioria, realizar-se-ia uma segunda volta, à qual apenas poderiam concorrer os candidatos que tivessem obtido mais de 20% dos votos, sendo depois eleito aquele que conseguisse a maioria simples<sup>76</sup>. Afastava-se deste modo a hipótese de eleição por sufrágio universal e directo, e os dirigentes partidários que tinham rejeitado a solução Palma Carlos, ou por temerem a subalternização dos partidos ou por não concordarem com o sistema de governo que dela resultaria, eram agora forçados a aceitar o que objectivamente ainda mais reduzia a sua possibilidade de intervenção.

E foi sem surpresa e sem nenhuma novidade, que os projectos de Constituição apresentados por cinco dos seis partidos eleitos<sup>77</sup> para a Assembleia Constituinte, mais não fizeram do que praticamente transcrever o que constava do Pacto assinado a 13 de abril. É verdade, que isso não impediu alguns partidos de vincarem ideias que não constavam do texto imposto pelos militares, mas em nenhum caso essas ideias colidiram com a questão de fundo, ou seja, com o modo de eleição do Presidente da República estabelecido. Vejamos, ainda assim, em que se traduziam essas ideias:

75 Cf. ponto D), n.º 2, 2.3, do Pacto MFA-Partidos.

76 Cf. ponto D), n.º 2, 2.3.1 e n.º 2, 2.3.2, do Pacto MFA-Partidos.

77 A UDP (União Democrática Popular), que elegeu, em 1975, um Deputado à Assembleia Constituinte, não só não assinou o Pacto MFA-Partidos, como defendeu no seu projecto de Constituição um modelo assente na então chamada «democracia popular». E, nesse sentido, o seu projecto de Constituição não continha qualquer referência à eleição do Presidente da República.

*“O que verdadeiramente esteve em causa (no projeto Palma Carlos) não foi qualquer “tentativa golpista” da parte do então Primeiro-Ministro, mas a vontade em superar “a fragilidade e impotência do Executivo (...), assoberbado de problemas numa complexa conjuntura de difícil gestão”.*”

**(i) Projecto do CDS (Partido do Centro Democrático Social)**<sup>78</sup>

No projecto do CDS, podemos sublinhar:

- A indicação de que O Presidente da República será o Chefe de Estado<sup>79</sup>, e não apenas por inerência o Presidente do Conselho da Revolução e o Comandante supremo das Forças Armadas.
- A indicação dos requisitos de elegibilidade: português de origem, maior de 35 anos<sup>80</sup>.
- A definição do número máximo de subscritores das candidaturas (100)<sup>81</sup>.

78 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de julho de 1975, p. 358-(10) [Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>].

79 Cf. art. 58º, do projecto do CDS.

80 *Ibidem*, art. 60º.

81 *Ibidem*, art. 61º, n.º 1.

- A estatuição de que no dia da eleição, mas imediatamente antes dela, os candidatos devem expor o seu programa perante o colégio eleitoral<sup>82</sup>.
- O estabelecimento de que o mandato do Presidente da República teria a duração de 3 anos<sup>83</sup>, ou seja, o período mínimo previsto no Pacto para a duração do período de transição<sup>84</sup>.

**(ii) Projecto do MDP-CDE (Movimento Democrático Português/Convergência Democrática Eleitoral)**<sup>85</sup>

No projecto do MDP-CDE, assinalamos:

- A definição de que o mandato do Presidente da República teria a duração de 5 anos<sup>86</sup>. Aqui, ao contrário do que propunha o CDS, o MDP-CDE defendia um mandato pelo período máximo previsto para o período de transição.
- A definição da idade mínima de 30 anos, para a apresentação de candidaturas, bem como a exigência da nacionalidade portuguesa de origem<sup>87</sup>.

**(iii) Projecto do PCP (Partido Comunista Português)**<sup>88</sup>

No projecto do PCP, destacamos:

- A indicação de que o Presidente da República é o Chefe de Estado<sup>89</sup>, registando-se, neste aspecto particular, coincidência entre o projecto comunista e o projecto apresentado pelo CDS.
- A indicação de que a eleição do Presidente da República no colégio eleitoral, se fará “*sem discussão*”<sup>90</sup>.
- A indicação de que os candidatos de-

82 *Ibidem*, art. 61º, n.º 2.

83 *Ibidem*, art. 63º, n.º 1 e art. n.º 148º, n.º 2.

84 Cf. ponto B), n.º 3, do Pacto MFA-Partidos.

85 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de julho de 1975, p. 358-(28) [Disponível <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>].

86 *Ibidem*, art. 57º.

87 *Ibidem*, art. 59º, n.º 1, alínea b).

88 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de julho de 1975, p. 358-(46) [Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>].

89 *Ibidem*, art. 63º.

90 *Ibidem*, art. 64º, n.º 3.

veriam ter a idade mínima de 30 anos e, tal como nos projectos anteriores, serem portugueses de origem<sup>91</sup>.

- A indicação de que o mandato do Presidente da República será de 5 anos<sup>92</sup>.

#### (iv) Projecto do PS (Partido Socialista)<sup>93</sup>

No projecto do PS, aquele que neste domínio mais fielmente traduz o texto do Pacto, registamos:

- O facto relativo aos requisitos de elegibilidade, indicando a idade mínima de 35 anos para as candidaturas sem, contudo, se evidenciar a exigência da nacionalidade portuguesa de origem. Os candidatos deveriam ser cidadãos portugueses, mas não existia alusão à nacionalidade originária<sup>94</sup>.
- A indicação, à semelhança do que também propunha o MDP-CDE e o PCP, de que o mandato do Presidente da República seria de 5 anos<sup>95</sup>.

#### (v) Projecto do PPD (Partido Popular Democrático)<sup>96</sup>

O projecto do PPD foi talvez aquele que mais quis vincar a natureza transitória, logo excepcional, que o Pacto possuía. E, por isso, não deixaram de enfatizar que o Presidente da República só seria eleito pelo modo prescrito “durante o período de transição”<sup>97</sup>. E mesmo assim, procurando demonstrar a prevalência, ainda que simbólica, da Assembleia Legislativa face à Assembleia do MFA, os sociais-democratas afirmavam que o colégio eleitoral se reuniria “sob a presidência do Presidente da Câ-

mara dos Deputados”<sup>98</sup>. Quanto a algumas das questões que sublinhamos nos projectos anteriores, podemos referir:

- A indicação de que só poderia ser candidato quem tivesse no mínimo 35 anos de idade e possuísse, desde sempre, a cidadania portuguesa<sup>99</sup>.
- A indicação de que a eleição se faria, “sem debate”<sup>100</sup>, referência também presente no projecto comunista.
- A indicação, tal como no projecto do CDS, de que o mandato do Presidente da República seria de 3 anos<sup>101</sup>.

Apresentados os projectos de Constituição, seguir-se-ia o debate quer em sede de Comissão, quer em Plenário, mas a temática relativa à eleição do Presidente da República não estava encerrada e ainda iria conhecer novos desenvolvimentos. Acontecimentos políticos ocorridos fora da Assembleia Constituinte, dos quais devemos destacar o 25 de Novembro de 1975, não só o determinariam como promoveriam uma profunda alteração no quadro inicialmente apresentado.

### 1.3. O 2º Pacto MFA-Partidos e os debates na Assembleia Constituinte

Pertencendo à 5ª Comissão o debate sobre a parte relativa à “Organização Política”, a ela competiria a questão atinente à eleição do Presidente da República. Mas se os projectos de Constituição sobre os quais ela se iria debruçar estavam à partida condicionados, condicionada estaria igualmente a sua acção. Ainda assim, apesar das circunstâncias, isso não impediu os seus membros, ou pelo menos a sua esmagadora maioria, de promoverem o trabalho que consideravam adequado ao exercício das suas funções de Deputados constituintes. São disso testemunho as propostas aprovadas na reunião de 14 de agosto de 1975<sup>102</sup>, na qual se deliberou:

- Aprovar a proposta do CDS, que definia um número máximo de 100 eleitores para a subscrição das candidaturas à Presidência da República.
- Aprovar as propostas do PCP e do PSD, que estabeleciam a ausência de qualquer debate no dia da eleição.
- Definir que a reunião do colégio eleitoral para a eleição do Presidente da República, seria presidida pelo Presidente da República em exercício, ou na sua falta, pelo Presidente da Assembleia dos Representantes do Povo. Neste caso, a 5ª Comissão não seguiu integralmente a proposta do PPD que, recordamos, dizia que o colégio eleitoral se reuniria sob a presidência do Presidente da Câmara dos Deputados. Estávamos assim diante uma proposta nova feita pela própria Comissão.
- Estabelecer que a maioria absoluta, exigível para a eleição à primeira volta, seria definida a partir do número total de membros do colégio eleitoral.
- Estabelecer que o mandato do Presidente da República terá igual duração ao do período de transição, ou seja, 3 ou 5 anos. Confrontada com a clara divisão espelhada pelos projectos de Constituição quanto a esta matéria, a Comissão adoptaria uma redacção que contemplava qualquer uma das soluções.

Estas propostas seriam posteriormente divulgadas no relatório apresentado pela 5ª Comissão e publicadas no Diário da Assembleia Constituinte, a 22 de novembro de 1975<sup>103</sup>. Contudo, três dias depois, a 25 de Novembro, tudo se alteraria. É verdade que o relatório da 5ª Comissão ainda chegou a ser apresentado em Plenário, a 3 de dezembro<sup>104</sup>, mas os Deputados constituintes já tinham a firme convicção de que o seu trabalho iria ser, em muitos aspectos, necessariamente alterado. Anunciava-se um novo Pacto entre o MFA e os Partidos e com ele a

91 *Ibidem*, art. 65º, nº 1.

92 *Ibidem*, art. 66º, nº 1.

93 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 16, Suplemento, de 24 de julho de 1975, p. 358-(62) [Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>].

94 *Ibidem*, art. 62º.

95 *Ibidem*, art. 63º, nº 1.

96 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 16, Suplemento, de 24 de julho de 1975, p. 358-(79-80) [Disponível in <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01>].

97 *Ibidem*, art. 81º, nº 1.

98 *Ibidem*, art. 82º, nº 1.

99 *Ibidem*, art. 81º, nº 2.

100 *Ibidem*, art. 81º, nº 3.

101 *Ibidem*, art. 88º, nº 1.

102 Cf. Acta da reunião da 5ª Comissão da Assembleia Constituinte, de 14 de agosto de 1975 [Disponível no Arquivo histórico parlamentar, in <https://ahpweb.parlamento.pt/>].

103 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 85, de 22 de novembro de 1975, p. 2807 e segs.

104 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, nº 88, de 3 de dezembro de 1975, p. 2866 e segs.

desejada mudança das regras de eleição do Presidente da República. Mas ainda antes do seu surgimento, essa desejada mudança começava a ser assumida na própria Assembleia Constituinte. São disso testemunho as intervenções quer de Jorge Miranda, Deputado eleito pelo PPD, quer de Álvaro Monteiro, Deputado eleito pelo PS. Diria o primeiro, “*não a um Presidente da República eleito por um colégio restrito*”<sup>105</sup> e afirmaria o segundo “*que a solução proposta no pacto se nos afigura antidemocrática, e conseqüentemente retirará ao Presidente da República a representatividade que o cargo exige*”<sup>106</sup>. Foi, pois, com naturalidade que, a 26 de fevereiro de 1976, se assinou o 2º Pacto MFA-Partidos<sup>107</sup> passando o novo documento a indicar que o Presidente da República seria “*eleito por sufrágio universal, directo e secreto*”<sup>108</sup> e que as candidaturas seriam “*apresentadas por um mínimo de 7500 e um máximo de 15000 cidadãos eleitores*”<sup>109</sup>. E em consequência, a 4 de março de 1976, o Plenário da Assembleia Constituinte analisou e discutiu a nova proposta da 5ª Comissão já contendo a eleição directa do Presidente da República<sup>110</sup>. Era um modo de eleição que mereceria de Jorge Miranda, não só um voto de regozijo como a afirmação de que “*o povo português não compreenderia que não tivesse direito de eleger o seu Presidente livremente e por sufrágio universal, directo e secreto*”<sup>111</sup>. De acordo ainda com as suas palavras, Portugal acompanhava com esta opção “*países com tradições democráticas, e alguns até com sistema parlamentar*”, nos quais se manifesta “*a tendência para a elei-*

*ção directa do Presidente da República*”<sup>112</sup>. Sobre o assunto se pronunciaria igualmente Vital Moreira, Deputado eleito pelo PCP, para considerar que após a revisão do 1º Pacto, “*o desaparecimento da Assembleia do MFA e dada a existência de um sistema unicameral*”, tinham sido os próprios comunistas a proporem que no texto do 2º Pacto figurasse a eleição directa do Presidente da República<sup>113</sup>. No fundo, fosse por convicção ou por necessidade ditada pelas circunstâncias, os constituintes tinham aderido, e por unanimidade, a este modo de eleição. Mas se a unanimidade existia quanto a este ponto, cedo surgiram as dúvidas quanto à solução adoptada para o direito de voto. A decisão de atribuir esse direito apenas aos “*cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional*”, não gerou consenso e isso foi evidenciado nas intervenções. Se para o PS e para o PCP a solução era a correcta, já para o PPD e para o CDS ela revelava clara injustiça em relação aos muitos portugueses emigrados. O PCP, pela voz de Vital Moreira, justificava a decisão dizendo que ela eliminava “*os factores que poderiam, porventura, alterar ou degradar a eleição directa do Presidente da República, na medida em que uma enorme massa de eleitores, muitos dos quais, ou uma parte importante dos quais, sem relação relevante com a vida nacional concreta, viesse a ser chamada a participar na eleição do Presidente da República*”<sup>114</sup>; pelo contrário, o PPD e o CDS consideraram não ser correcto privar os portugueses espalhados pelo mundo, do direito de voto nas eleições presidenciais. Para Barbosa de Melo, Deputado do PPD, o “*preceito, na restrição que faz limita injustamente o direito de sufrágio dos nossos emigrantes*”<sup>115</sup> e para Sá Machado, Deputado do CDS, era de “*lamentar que (...) os nossos emigrantes sejam injustamente excluídos*”<sup>116</sup>. O PPD e o CDS não teriam ganho de causa<sup>117</sup>, mas o tema, como

mais à frente veremos, não seria esquecido. Definida que estava para a 5ª Comissão a forma como o Presidente da República seria eleito e assumida a vontade de apenas atribuir o direito de voto aos portugueses eleitores recenseados no território nacional, faltava ainda estabelecer o sistema eleitoral. É que, ao contrário do que sucedia no 1º Pacto, o texto do novo Pacto era omissivo quanto a esta questão. Com efeito, enquanto antes se determinava que seria eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta dos votos do colégio eleitoral, agora apenas se indicava que o presidente seria eleito por sufrágio directo. Ora, uma vez que os projectos de Constituição inicialmente apresentados se limitaram a seguir aquilo a que estavam vinculados, caberia à 5ª Comissão propor ao Plenário um sistema eleitoral. Foi o que fez, tendo defendido o sistema eleitoral maioritário a duas voltas<sup>118</sup>, proposta por si já votada na sua reunião de 26 de fevereiro<sup>119</sup>, o mesmo dia da assinatura do 2º Pacto MFA-Partidos. Sucede, porém, que esta proposta, ao contrário das que anteriormente mencionamos, não recebeu o voto unânime dos Deputados, uma vez que a bancada comunista se absteve. Se para Jorge Miranda, só o sistema eleitoral aprovado “*garante o princípio de que o Presidente da República deve ter a confiança da maioria do povo português*”<sup>120</sup>, já para Vital Moreira, a opção deveria ter recaído num “*sistema bastante mais simples, que era o de ser eleito quem tivesse maior número de votos*”<sup>121</sup>. E deste modo se deram os passos necessários que conduziram ao futuro texto da Consti-

105 Deputado Jorge Miranda, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 92, de 10 de dezembro de 1975, p. 2992.

106 Deputado Álvaro Monteiro, *ibidem*, p. 2999.

107 Cf. texto do 2º Pacto MFA-Partidos (também designado por 2ª Plataforma de Acordo Constitucional), in [https://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes\\_Constituinte/med01120000j.html#conteudo](https://app.parlamento.pt/LivrosOnline/Vozes_Constituinte/med01120000j.html#conteudo) Este texto pode igualmente ser consultado, in JORGE MIRANDA, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, pp. 204-212.

108 Cf. ponto 2, 2.1, do 2º Pacto MFA-Partidos.

109 *Ibidem*.

110 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 114, de 5 de março de 1976, p. 3762 e segs.

111 Deputado Jorge Miranda, *ibidem*, p. 3763.

112 *Idem, ibidem*.

113 Deputado Vital Moreira, *ibidem*, p. 3764.

114 *Idem, ibidem*.

115 Deputado Barbosa de Melo, *ibidem*, p. 3764.

116 Deputado Sá Machado, *ibidem*, p. 3764.

117 Devemos referir que não obstante as posições do PPD e do CDS, a norma em que esta questão se incluía foi aprovada por unanimidade. Constava do art. 13º, n.º 1, do relatório e parecer da 5ª Comissão e dizia

o seguinte: “*O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto, dos cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional*”. Votar contra todo o preceito, significaria dizer não à eleição por sufrágio directo do Presidente da República, pelo que a defesa deste princípio pesou mais do que a rejeição do voto restrito aos cidadãos portugueses recenseados em Portugal.

118 Cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 115, de 6 de março de 1976, p. 3789.

119 Cf. Acta da reunião da 5ª Comissão da Assembleia Constituinte, de 26 de fevereiro de 1976 [Disponível no Arquivo histórico parlamentar, in <https://ahpweb.parlamento.pt/>].

120 Deputado Jorge Miranda, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 115, de 6 de março de 1976, p. 3789.

121 Deputado Vital Moreira, *ibidem*.

tuição, no que concerne à eleição do Presidente da República.

Para a história, seja qual for a opinião que possa existir sobre o resultado do seu trabalho, não poderemos deixar de realçar o papel desenvolvido pela 5ª Comissão, a quem coube não só preencher os espaços vazios deixados pelos projectos de Constituição, como de indicar o caminho para questões que não tinham sido equacionadas.

#### 1.4. O texto inicial da Constituição e a sua comparação com as propostas da 5ª Comissão

Aprovada a Constituição, a 2 de abril de 1976, percebemos que se registaram apenas pontuais alterações, na maioria dos casos de natureza redactorial, face à proposta feita pela 5ª Comissão, a 5 de março de 1976. Poderemos de seguida, numa análise comparativa entre o relatório apresentado pela Comissão e o texto constitucional, não só confirmar o que acabamos de dizer, como reforçar o que afirmámos no ponto anterior a propósito do trabalho por si desenvolvido. Em larga medida, deve-se à 5ª Comissão quer a definição da nossa “Organização Política”, quer o modelo seguido para a eleição do Presidente da República. Ora, se o trabalho de todas as Comissões da Assembleia Constituinte deve ser salientado, como oportunamente o fez Vital Moreira ao afirmar que elas tiveram “*um enorme papel (...) na elaboração da Constituição*”<sup>122</sup>, por

<sup>122</sup> Para Vital Moreira, o importante trabalho das Comissões deveu-se a: “a) não ter havido uma votação dos projectos, de Constituição na generalidade, não tendo portanto existido uma opção originária por um deles, como texto-base da elaboração da Constituição; b) não existir uma maioria monopartidária capaz de só por si fazer aprovar preceitos constitucionais (era necessária, segundo o Regimento, maioria absoluta) nem haver uma coligação formal para esse efeito, tornando necessário um compromisso em relação a cada um dos preceitos; c) não ter havido uma discussão, em plenário, de cada parte ou capítulo da Constituição, antes do parecer da respectiva comissão (só houve um debate na generalidade sobre os projectos da Constituição em globo), fazendo com que as comissões não tivessem balizas estritas quanto ao seu trabalho; d) os projectos de Constituição serem omissos ou demasiadamente sumários em alguns campos, conduzindo as comissões a alargarem o âmbito da respectiva cobertura constitucional; e) terem alterações de circunstâncias feito desatualizar certas maté-

maioria de razão devemos dar destaque à que teve a responsabilidade sobre a matéria que aqui analisamos. Vejamos, de forma detalhada, o que se passou:

#### i) Sobre a Eleição

Relatório e Parecer da 5ª Comissão<sup>123</sup>  
(5 de março de 1976)  
Art. 13º

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional.
2. O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional.

Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 124º

1. *Sem alteração*
2. *Sem alteração*

#### ii) Sobre a Elegibilidade

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 14º  
São elegíveis os cidadãos eleitores, portugueses de origem, maiores de 35 anos.

Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 125º  
*Sem alteração*

rias dos projectos originariamente apresentados (v.g. a revogação da primeira plataforma de acordo constitucional), obrigando as comissões a reformar profundamente os respectivos capítulos constitucionais. Cf. VITAL MOREIRA, «Estudos sobre a Constituição – A Formação dos «Princípios Fundamentais» da Constituição», in [https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituente/med01470445i.html](https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/med01470445i.html)

<sup>123</sup> Cf. Diário da Assembleia Constituinte, n.º 114, de 5 de março de 1976, p. 3769-3770.

#### iii) Sobre a Reelegibilidade

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 15º

1. Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.
2. Se o Presidente da República renunciar ao cargo no prazo de trinta dias após eleições legislativas, efectuadas em consequência de dissolução da Assembleia dos Deputados, não poderá candidatar-se na eleição imediatamente seguinte

Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 126º

1. *Sem alteração*
2. *Se o Presidente da República renunciar ao cargo no prazo de trinta dias após eleições para a Assembleia da República, efectuadas em consequência de dissolução desta, não poderá candidatar-se na eleição imediata.*

#### iv) Sobre as Candidaturas

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 16º

1. As candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de 7500 e um máximo de 15000 cidadãos eleitores.
2. As candidaturas devem ser apresentadas até trinta dias antes da data marcada para a eleição, perante o Supremo Tribunal de Justiça.
3. Em caso de morte de qualquer candidato, será reaberto o processo eleitoral, nos termos a definir por lei.

**Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 127°**

1. *Sem alteração*
2. *Sem alteração*
3. *Sem alteração*

**v) Sobre a Data da eleição**

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 17°

1. O Presidente da República será eleito até trinta dias antes do termo do mandato do seu antecessor ou nos sessenta dias posteriores à vagatura do cargo.
2. A eleição não poderá efectuar-se nos sessenta dias anteriores ou posteriores à data das eleições para a Assembleia dos Deputados, sendo prolongado o mandato do Presidente cessante pelo período necessário.
3. Durante o prolongamento previsto no número anterior é vedada a dissolução da Assembleia dos Deputados.

**Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 128°**

**1. *Sem alteração***

2. **A eleição não poderá efectuar-se nos sessenta dias anteriores ou posteriores à data das eleições para a Assembleia da República, sendo prolongado o mandato do Presidente cessante pelo período necessário<sup>124</sup>.**
3. **Durante o prolongamento previsto no número anterior é vedada a dissolução da Assembleia da República, sem prejuízo do disposto no n° 3 do artigo 198°<sup>125</sup>.**

<sup>124</sup> Deve ainda ser referido a este respeito, que no art. 295°, n° 1, das Disposições finais e transitórias, se estipulava que “a eleição do primeiro Presidente da República nos termos da Constituição efectuar-se-á, observado o disposto no n.° 2 do artigo 128.°, até ao septuagésimo dia posterior ao da eleição da Assembleia da República”.

<sup>125</sup> Na sua versão inicial dizia o n° 3, do art. 198° “O Presi-

**vi) Sobre o Sistema eleitoral**

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 18°

1. Será eleito Presidente da República o candidato que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos.
2. Se nenhum dos candidatos obtiver esse número de votos, proceder-se-á a novo sufrágio no 14.º dia subsequente à primeira votação.
3. A este novo sufrágio concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura.

**Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 129°**

**1. *Sem alteração***

2. **Se nenhum dos candidatos obtiver esse número de votos, proceder-se-á a segundo sufrágio até ao vigésimo primeiro dia subsequente à primeira votação.**
3. **A este sufrágio concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura.**

**vii) Sobre o Mandato**

Relatório e Parecer da 5ª Comissão  
Art. 20°

1. O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito.
2. Em caso de vagatura, o Presidente da República eleito inicia um novo mandato.
3. O primeiro mandato do Presidente da República cessará três meses após o termo do período de transição, ou cinco anos após a sua eleição, conforme o prazo que terminar mais cedo.
4. Durante o período de transição, se houver vagatura do cargo, não se começará

*dente da República dissolverá obrigatoriamente a Assembleia da República quando esta haja recusado a confiança ou votado a censura ao Governo, determinando por qualquer destes motivos a terceira substituição do Governo”.*

a contar novo mandato, competindo ao Presidente da República eleito completar o mandato nos termos dos números anteriores.

**Constituição 1976  
(Versão inicial)  
Art. 131°**

**1. *Sem alteração***

2. **Em caso de vagatura, o Presidente da República a eleger inicia um novo mandato.**
3. ***Não incluído nesta sede.***<sup>126</sup>
4. ***Não incluído nesta sede.***<sup>127</sup>

No fundo, e tal como já tínhamos observado, o texto comparativo demonstra que as propostas feitas pela 5ª Comissão, foram claramente sufragadas pelo plenário da Assembleia Constituinte. E com isso, a nova Constituição consagrava:

- o regresso à eleição directa do Presidente da República, algo que já se tinha verificado em 1918 e em 1928.
- a limitação do direito a votar aos eleitores recenseados no território nacional e a indicação de que o direito de voto tinha de ser exercido presencialmente.
- o direito de voto a todos os cidadãos eleitores maiores de 18 anos, homens e mulheres, soubessem ou não ler e escrever, diferenciando-se neste aspecto do que se tinha passado nas eleições presidenciais

<sup>126</sup> Esta matéria ficou contemplada no art. 296° (Primeiro mandato do Presidente da República), n° 1, com a seguinte redacção: “O primeiro mandato do Presidente da República cessará três meses após o termo da primeira legislatura”.

<sup>127</sup> Também neste caso, a matéria ficou contemplada no art. 296°, n° 2, com a seguinte redacção: “Se houver vagatura do cargo, o Presidente da República então eleito completará o mandato”.

- de 1918<sup>128</sup> e de 1928<sup>129</sup>.
- a indicação de que só pode ser eleito quem for maior de 35 anos e for português de origem.
- a proposição das candidaturas à Presidência da República feita por cidadãos eleitores.
- um sistema eleitoral maioritário a duas voltas, ao contrário do que tinha acontecido quer em 1918, quer em 1928, em que era eleito o candidato que obtivesse o maior número de votos.

Observemos, sucintamente, a consequência das soluções:

- i) A eleição do Presidente da República nos termos definidos, não só lhe conferiu “*uma legitimidade democrática directa*”<sup>130</sup>, como contribuiu para determinar o sistema de governo que os Constituintes quiseram implantar. Isso mesmo nos é realçado por Jorge Miranda, quando escreve que “*a forma de eleição do Presidente não pode ser desligada do sistema de governo adoptado pela Constituição e, do mesmo passo, é ela uma condicionante ou determinante fundamental (embora, não necessariamente decisivo) do teor do sistema*”<sup>131</sup>. Com esta opção, os Constitu-

intes quiseram por um lado “*os centros de poder com a mesma legitimidade democrática (Presidente e Parlamento)*”<sup>132</sup> e desejaram por outro, um “*presidente (...) que melhor assegura a compatibilidade entre os modelos social e político de autoridade*”<sup>133</sup>.

- ii) Ao definir que o voto se faria presencialmente no território nacional e ao limitar o seu exercício aos portugueses também aí recenseados, os Constituintes quiseram impedir os emigrantes portugueses de participarem na escolha do Presidente da República. A razão política, como sempre sucede, determinou a solução constitucional e desse modo se fundava um regime que durante mais de vinte anos considerou os emigrantes como portugueses com pouca ou nenhuma ligação à vida política nacional, ainda que os considerasse essenciais em termos económicos<sup>134</sup>. Tendo, pois, por base uma razão a todos os títulos discutível (algo aliás que não deixou de ser mencionado pelo PPD e pelo CDS), os Constituintes adoptaram nas eleições presidenciais um critério distinto quer do adoptado nas eleições

para a Assembleia Constituinte, quer do que seria seguido nas eleições para a Assembleia da República. Com efeito, nas eleições para a Assembleia Constituinte, os emigrantes, desde que voluntariamente<sup>135</sup> se tivessem recenseado nas embaixadas ou nos consulados dos países em que se encontravam, puderam exercer o seu direito de voto<sup>136</sup>. E de igual modo o direito de voto não lhes seria negado nas eleições para a Assembleia da República, apesar das alterações que, entretanto, as novas leis eleitorais vieram introduzir neste âmbito<sup>137</sup>. Agora, no que respeitava às eleições presidenciais, esquecendo-se que “*o direito de sufrágio, pelo menos em eleições para os órgãos de soberania, está ligado à nacionalidade e não ao domicílio*”<sup>138</sup>, os Constituintes criavam a regra mais consentânea com os seus interesses políticos. Houve quem argumentasse que a exclusão dos emigrantes

128 Em 1918, não obstante o alargamento do sufrágio, o direito de voto era apenas atribuído aos homens. Como refere Vital Moreira, a propósito dessas eleições, “*pela primeira vez desde 1820-22 era estabelecido o sufrágio universal masculino, sem requisitos censitários nem capacitários*”. Cf. VITAL MOREIRA, «A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira, José Domingues, (coord.), *Dois Séculos de Constitucionalismo Eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Universidade Lusitana Editora, 2021, p. 489 (sublinhado nosso) [Disponível in [http://repositorio.ulisiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas\\_18.pdf](http://repositorio.ulisiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas_18.pdf)].

129 Nestas eleições o direito de voto também foi apenas conferido aos cidadãos de sexo masculino, mas, ao contrário do que tinha sucedido em 1918, apenas aos que soubessem ler e escrever, ou aos que fossem chefes de família, ou aos que se pudessem economicamente sustentar (tivessem, no dizer da lei, “*economia e vida próprias*”). Cf. Decreto n.º 14.802, de 27 de dezembro de 1927, in *Diário do Governo, I série, n.º 290, de 30 de dezembro de 1927*.

130 Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 22.ª reimpr., Coimbra, Almedina, 2021, p. 619.

131 Cf. JORGE MIRANDA, «A Eleição do Presidente da República em Portugal», in *POLIS, n.º 2 (1995)*,

*I Série*, pp. 34-35 [Disponível in <http://revistas.lis.ulisiada.pt/index.php/polis/issue/archive>].

132 Cf. RICARDO LEITE PINTO, *Neo-Republicanism, Democracia e Constituição*, Lisboa, Universidade Lusitana Editora, 2006, p. 70.

133 Cf. LUIS SALGADO de MATOS, «Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal – o caso português», in *Análise Social*, vol. XIX (76), 1983, 2.º, p. 238.

134 Não deixa de ser curioso, que em 1975 o valor das remessas dos emigrantes portugueses tenha sido de “*2.500 milhões euros e em 1979 (...) de mais de 7.000 milhões de euros (preços constantes de 2006)*”. Cf. o elucidativo trabalho de NÁDIA DINIS, *Impacto das remessas no crescimento económico de Portugal: 1975 a 2010*” [Disponível in [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6276/1/Nadia%20Dinis\\_TESE\\_FINAL.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6276/1/Nadia%20Dinis_TESE_FINAL.pdf)], pp.37-38. Também João Caupers, num estudo que dedicou ao assunto, consideraria mais tarde que “*muitos desses portugueses não cessam de demonstrar, pelos meios ao seu alcance, o interesse que os assuntos da Pátria lhe merecem, seja através das férias aqui passadas, seja por via do envio das suas poupanças para Portugal – que se tem revelado essencial, quer do ponto de vista do apoio às respectivas famílias e ao desenvolvimento das suas regiões de origem, quer do ponto de vista do equilíbrio da nossa balança de pagamentos – seja pela participação nos actos eleitorais em que tal é permitido por lei*”. Cf. JOÃO CAUPERS, *Breve Reflexão sobre o Estatuto Eleitoral dos Emigrantes*, Lisboa, AAFDL, 1988, p. 5.

135 De acordo com o decreto n.º 621-A/74, diplomou que estabeleceu as regras relativas à capacidade eleitoral e ao recenseamento, fora do território eleitoral (continente e ilhas adjacentes), o recenseamento era voluntário. Era, já de si, uma solução distinta da que tinha sido seguida para os portugueses efectivamente residentes no território eleitoral, que estavam obrigados a recensearem-se, mas, ainda assim, uma solução que lhes permitiu eleger Deputados à Assembleia Constituinte. Devemos referir que a inscrição no recenseamento, ainda que voluntária, estava sujeita a determinados critérios, dos quais ressalta a exigência de “*terem filhos menores de 18 anos ou cônjuge não separado judicialmente a residir habitualmente no território eleitoral ou dele haverem saído há menos de cinco anos*”. Cf. Decreto-Lei n.º 621-A/74, art. 4.º e art. 17.º, n.º 3, in *Diário do Governo – I Série, n.º 266, 2.º Suplemento, de 15 de novembro de 1974*.

136 No estrangeiro existia um único círculo eleitoral, correspondendo-lhe um Deputado por cada 25000 eleitores inscritos ou resto superior a 12500, com o mínimo de um Deputado. Seguiu-se exactamente o mesmo critério definido para a atribuição de Deputados aos círculos eleitorais do Continente e ilhas. Cf., respectivamente, Decreto-Lei n.º 114-A/75, art. 2.º, in *Diário do Governo – I Série, n.º 56, 1.º Suplemento, de 7 de março de 1975* e Decreto-Lei n.º 621-C/74, art. 2.º, n.º 1, in *Diário do Governo – I Série, n.º 266, 4.º Suplemento, de 15 de novembro de 1974*.

137 Cf. a este respeito MANUEL MONTEIRO, «Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República», in *POLIS, n.º 1, (II Série), janeiro/junho 2020*, p. 63.

138 Cf. JOÃO CAUPERS, *Breve Reflexão sobre o Estatuto Eleitoral dos Emigrantes*, Lisboa, AAFDL, 1988, p. 22. (sublinhado nosso).

nas eleições para o Presidente da República se justificava, atendendo a que não existia “a garantia de um procedimento eleitoral justo segundo os parâmetros (...) legalmente consagrados no território português”, sendo também, por isso, de evitar a perturbação da “escolha nacional para um órgão monopessoal da relevância do Presidente da República”<sup>139</sup>, mas o argumento, respeitável, não tinha quanto a nós razão de ser. O procedimento era tão justo para as eleições Constituintes e da Assembleia da República, quanto o seria para a eleição do Presidente da República, e tão importantes como as eleições presidenciais tinham sido as eleições para a Assembleia Constituinte, nas quais os emigrantes puderam eleger Deputados em igualdade de circunstâncias com os eleitores do território eleitoral.

iii) A atribuição do direito de voto aos cidadãos maiores de 18 anos, com as ressalvas enunciadas no ponto anterior, correspondia ao que estava estabelecido no art. 48º, nº 2, da versão inicial da Constituição, no qual se definia que “o sufrágio é universal, igual e secreto e reconhecido a todos os cidadãos maiores de 18 anos...”. Traduzia esta disposição, a proposta da 2ª Comissão da Assembleia Constituinte e à qual fizemos referência em trabalho anterior<sup>140</sup>. Para trás ficava a atribuição da capacidade eleitoral activa aos cidadãos de 21 anos, que tinha vigorado nas eleições presidenciais de 1918 e de 1928.

iv) Ao determinar que os candidatos devem ser maiores de 35 anos, a Constituição manteve o que já se encontrava previsto quer na Constituição de 1911, quer na Constituição de 1933, afastando-se assim da idade mínima estipulada no art.

1º, do Decreto 15.063, que para a eleição presidencial de 1928, definiu como idade mínima de candidatura os 45 anos. Por outro lado, ao afirmar que só pode ser eleito quem seja português de origem, a Constituição quis com este “requisito especial, que não existe em relação às restantes eleições”<sup>141</sup>, garantir que o primeiro representante da República Portuguesa tem, obrigatoriamente, cidadania nacional originariamente atribuída<sup>142</sup>.

v) A definição de que as candidaturas à Presidência da República devem ser subscritas por cidadãos eleitores, e eleitores que possam exercer o seu direito de voto nas eleições presidenciais, tem em vista, segundo Jorge Miranda, realçar “o sentido da distinção entre o regime da eleição presidencial e o da eleição parlamentar” e “assegurar a independência do Presidente da República em face dos partidos”<sup>143</sup>. Porém, se por um lado se pretende afastar a possibilidade formal de candidaturas apresentadas por partidos políticos, a prática desde cedo demonstrou que estes também são nestas eleições um elemento preponderante<sup>144</sup>. Respeitando,

pois, a posição expressa, não nos parece que a independência do Presidente da República face aos partidos seja alcançável por esta via. Nada impede, aliás, que o candidato seja militante de um partido e nada obriga a que ele, uma vez eleito, tenha de se desfiliar e devolver o seu cartão de militante.

A eleição por maioria absoluta dos votos validamente expressos<sup>145</sup>, seguia a solução da Constituição francesa de 1958, após a revisão de 1962<sup>146</sup> a que anteriormente fizemos referência. Foi seguramente a solução não só mais consentânea com o tipo de eleição em causa, como aquela que melhor podia responder ao particular momento político vivido, momento esse que claramente exigia um Presidente da República eleito por uma maioria eleitoral reforçada. Mas mais do que uma solução para estas duas questões, a exigência de eleição por maioria absoluta à primeira volta fortalece a independência do Presidente da República face ao partido ou ao grupo que tenha apoiado e suportado a sua candidatura. É uma situação que não se altera, mesmo que haja necessidade de realizar uma segunda volta<sup>147</sup>, desde logo pela nova configuração de apoios políticos, positiva ou negativamente formada, que vai ampliar e diversificar a inicial base de apoio.

141 Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Anotada, v. II, 4ª ed, revista-reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 149.*

142 Sobre o que deve ser entendido por portugueses de origem, 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 Lusitana Editora, 2020, pp. 103-105.*

143 Cf. JORGE MIRANDA, «anotação ao art. 124º, nº 1», in Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada, v. II, 2ª ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2018, pp. 378-379.*

144 Acompanhamos a este respeito, o que foi dito por Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, quando afirmaram: “O desiderato deste preceito era o de apontar para o carácter inorgânico e não partidário das eleições presidenciais. Só parcialmente teve algum sucesso: na exigência de convergências de diversos partidos e no não alinhamento partidário absoluto de proponentes (como, de resto, de eleitores). No entanto, no essencial, a prática dos últimos vinte e três anos tem sido de crescente partidarização nas eleições presiden-

ciais”. Cf. MARCELO REBELO de SOUSA, JOSÉ de MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada, Lisboa, LEX, 2000, pp. 242-243.*

145 Refira-se que a redacção inicial do art. 129º, da Constituição, ainda nada dispunha quanto à não inclusão dos votos brancos nos votos validamente expressos, apesar de isso ter estado subjacente logo nas primeiras eleições presidenciais em 1976.

146 Cf. lei de revisão da Constituição francesa de 1958, de 6 de novembro de 1962, in <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-n-62-1292-du-6-novembre-1962>

147 Sobre a possível realização de uma segunda volta e os moldes em que ela se processa, cf. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português, vol. II, reimp. da edição de abril de 2010, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 223-224.*

139 Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa – Anotada, v. II, 4ª ed, revista-reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 146.*

140 Cf. MANUEL MONTEIRO, «Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República», in *POLIS, nº 1, (II Série), janeiro/junho 2020, p. 62.*



Parece-nos assim, que mais do que o requisito de subscrição das candidaturas por cidadãos eleitores é o sistema eleitoral escolhido que, dentro do actual sistema de governo, mais contribui para assegurar a independência do Presidente da República em relação aos partidos políticos.

Analisados que estão os antecedentes da lei eleitoral do Presidente da República, vamos agora ao encontro quer da sua versão inicial, quer das alterações a que ela foi sujeita principalmente após a revisão constitucional de 1997.

## 2. A lei eleitoral e as suas alterações

Neste ponto analisaremos a lei eleitoral do Presidente da República quer na sua primeira versão, quer nas versões que resultaram das vinte e três alterações introduzidas ao longo de quarenta e cinco anos. Percebemos que se há mudanças que podemos classificar como estruturantes, outras incidem sobre questões de natureza mais processual. Ambas reflectem, no entanto, o percurso feito por esta lei eleitoral da III República.

### 2.1. A lei eleitoral na sua primeira versão

A lei eleitoral do Presidente da República, que consta do Decreto-Lei n.º 319-A/76<sup>148</sup>, de 3 de maio de 1976, foi, como no início dissemos, aprovada a 3 de maio de 1976, pelo então VI Governo Provisório. Está estruturada da seguinte forma:

Título I – Capacidade eleitoral (arts. 1.º a 6.º).

Título II – Sistema eleitoral (arts. 7.º a 10.º).

Título III – Organização do processo eleitoral (arts. 11.º a 43.º).

Título IV – Campanha eleitoral (arts. 44.º

a 69.º).

Título V – Eleição (arts. 70.º a 116.º).

Título VI – Ilícito eleitoral (arts. 117.º a 157.º).

Título VII – Disposições finais (arts. 158.º a 160.º)

As suas disposições são, nomeadamente no que concerne à sua parte substantiva, conformes com a Constituição já aprovada, mas, apesar disso, vale a pena observarmos o que ficou estabelecido no art. 2.º e no art. 72.º, da lei eleitoral. O primeiro diz respeito à capacidade eleitoral activa dos «portugueses plurinacionais» e o segundo refere-se ao direito e ao dever de votar.

i) No art. 2.º, n.º 1, estabeleceu-se que “*Os portugueses havidos também como cidadãos de outro Estado não perdem por esse facto a qualidade de cidadãos eleitores*”, referindo-se no n.º 2<sup>149</sup>, que os portugueses regressados das antigas colónias, mas residentes no território eleitoral no momento de abertura das operações de recenseamento eleitoral, também possuíam o direito de votar. Quanto ao n.º 1, aquele que aqui mais importa, estava em causa a vontade de não impossibilitar o direito de voto aos cidadãos portugueses igualmente possuidores de outra nacionalidade. Todavia, a aplicação prática deste princípio implicava que esses cidadãos só adquiriam a “*capacidade eleitoral activa desde que não tenham a sua residência habitual no território do outro Estado de que tenham também a nacionalidade*”<sup>150</sup>. Procurava-se afinal garantir a coerência entre esta disposição e o princípio constitucional definido no art. 124.º, que indicava só poderem ser eleitores os recenseados no território nacional.

ii) Já o art. 72.º (Direito e dever de votar), vem prescrever, no seu n.º 1, que “*salvo motivo justificado, o não exercício do direito de voto determina inelegibilidade para os órgãos de soberania, bem como para os corpos administrativos, por período de tempo igual*

ao da duração do mandato do Presidente da República”. Seguiu, como se ainda não existisse Constituição, o que tinha sido estabelecido nos diplomas que regularam as eleições para a Assembleia Constituinte<sup>151</sup> e para a Assembleia da República<sup>152</sup>. Se já aí as *sanções* previstas para quem não exercesse o direito de voto eram incompreensíveis, atendendo a que o dever de votar era, de acordo com a lei, apenas cívico e não jurídico, por maioria de razão a sanção agora prevista era também inaceitável. E era inaceitável, desde logo, por violar sem nenhuma margem de dúvida a Constituição<sup>153</sup>. Isso mesmo viria a ser declarado, quase quatro anos depois, pelo Conselho da Revolução, em abril de 1981<sup>154</sup>. Outras e relevantes mudanças, entretanto, se dariam na lei, mas disso falaremos de seguida.

### 2.2. As alterações à lei eleitoral

Desde a sua aprovação, a lei eleitoral do Presidente da República já teve vinte e três alterações. Muitas delas são de natureza processual, outras tiveram um alcance político que ultrapassa as questões meramente processuais, e outras ainda, surgindo no seguimento da revisão constitucional de 1997, traduzem profundas modificações no quadro que estabelecia as regras jurídicas da eleição do Presidente da República. Vamos apresentá-las de forma sequencial analisando, com maior ou menor detalhe, as suas implicações.

#### i) 1.ª alteração

A primeira alteração à lei eleitoral do Presidente da República foi feita pelo Decreto-Lei n.º 377-A/76<sup>155</sup> e destinou-se a definir que as certidões e as declarações necessárias

148 Decreto que viria a ser Rectificado a 7 de junho de 1976, rectificação essa também posteriormente rectificada, por Declaração publicada no dia 30 do mesmo mês. Cf., respectivamente, *Diário da República*, I Série, n.º 133, de 7 de junho de 1976 e *Diário da República*, I Série, n.º 151, 1.º Suplemento, de 30 de junho de 1976.

149 O n.º 2 deste artigo veio a ser revogado pela lei orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro.

150 Cf. M.ª FÁTIMA ABRANTES MENDES, JORGE MIGUÊIS, *Eleição do Presidente da República – Legislação Atualizada, anotada e comentada, Vila Franca de Xira, Edição dos autores, 1995, p. 7*

151 Cf. art. 84.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 621-C/74, de 15 de novembro de 1974.

152 Cf. art. 77.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 93-C/76, de 29 de janeiro de 1976.

153 Estipulava o n.º 2, da versão inicial do art. 48.º, da Constituição, que o voto “*constitui um dever cívico*”.

154 Cf. Resolução do Conselho da Revolução, n.º 83/81, in *Diário da República*, I Série, n.º 94, de 23 de abril de 1981.

155 Cf. *Diário da República*, I Série, n.º 117, de 19 de maio de 1977.

para que os eleitores pudessem participar no acto eleitoral estariam isentas de quaisquer taxas ou impostos.

## ii) 2ª alteração

A segunda alteração foi feita pelo Decreto-Lei n.º 445-A/76<sup>156</sup> e teve por objecto a redefinição dos períodos dos tempos de antena destinados às candidaturas, bem como a exigência de comunicação à Comissão Nacional de Eleições, das despesas efectuadas com a candidatura e a campanha eleitoral.

## iii) 3ª alteração

A terceira alteração foi feita pelo Decreto-Lei n.º 456-A/76<sup>157</sup> e veio admitir a possibilidade de o exercício do direito de voto ser feito por representante, desde que o representado estivesse comprovadamente impedido de votar por ser membro das forças armadas, ou das forças militarizadas, ou trabalhador das repartições civis do Estado, das autarquias locais, dos hospitais, das empresas públicas, das empresas concessionárias de serviços públicos, ou por se encontrar embarcado.

## iv) 4ª alteração

A quarta alteração, de reconhecida importância, foi feita pelo Decreto-Lei n.º 472-A/76<sup>158</sup> e veio determinar que o território de Macau era abrangido pela lei eleitoral do Presidente da República, conferindo assim aos portugueses aí recenseados o direito de voto nas eleições presidenciais. Entendia-se afinal, que o que estava estabelecido no Estatuto Orgânico de Macau, pela lei constitucional n.º 1/76, de 17 de fevereiro<sup>159</sup> e pelo art. 306º (Estatuto de Macau), da versão inicial da Constituição, justificava a inclusão de Macau no território eleitoral

português<sup>160</sup>. Foi, de resto, uma solução que viria a ser seguida pela lei eleitoral para a Assembleia da República, a lei n.º 14/79, no seu art. 12º, n.º 4, que de igual modo incluiu Macau no nosso território eleitoral<sup>161</sup>.

## v) 5ª alteração

A quinta alteração, ainda que provocada por um novo diploma, o Decreto-Lei n.º 472-B/76<sup>162</sup>, foi promulgada e publicada no mesmo dia que a anterior. Destinou-se a estabelecer novas regras para a indicação dos delegados das candidaturas nas mesas de voto.

## vi) 6ª alteração

A sexta alteração, última antes das primeiras eleições presidenciais do regime democrático realizadas a 27 de junho de 1976, foi ditada pelo Decreto-Lei n.º 495-A/76<sup>163</sup> e veio estabelecer que na assembleia de apuramento geral dos votos, o presidente do Supremo Tribunal de Justiça teria voto de qualidade.

Após esta alteração só em 1985, e já com duas eleições presidenciais realizadas e uma revisão constitucional feita, se promoveria nova mudança na lei eleitoral do Presidente da República<sup>164</sup>.

## vii) 7ª alteração

A sétima alteração, primeira após a “*entrada em funcionamento do sistema dos órgãos de soberania*”, definida no art. 294º, da versão inicial da Constituição, e primeira depois da revisão constitucional de 1982, foi estabelecida pela Lei n.º 143/85<sup>165</sup>. O seu surgimento ocorre, como referimos, alguns anos depois da primeira revisão constitucional, a revisão de 1982, pelo que as suas disposições não deixaram de reflectir as mudanças votadas nessa sede. E nessas mudanças, no que respeita ao tema que aqui tratamos, temos de destacar a alteração do n.º 1, do art. 129º, da Constituição, e a criação do Tribunal Constitucional. No primeiro caso, tendo em vista resolver dúvidas existentes<sup>166</sup>, esclareceu-se que os votos em branco não seriam contabilizados para o apuramento dos votos validamente expressos<sup>167</sup>, no segundo, atribuiu-se ao Tribunal Constitucional a competência que neste domínio estava entregue ao Supremo Tribunal de Justiça.

## viii) 8ª alteração

A oitava alteração, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 55/88<sup>168</sup>, limitou-se a dispensar a exigência de reconhecimento notarial da assinatura dos delegados de saúde, nos certificados comprovativos de doença ou deficiência física, facilitando deste modo o voto acompanhado.

156 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 131, Suplemento, de 4 de junho de 1976.*

157 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 134, 2º Suplemento, de 8 de junho de 1976.*

158 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 139, Suplemento, de 15 de junho de 1976.*

159 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 40, de 17 de fevereiro de 1976.*

160 Atendendo ao que estava prescrito no n.º 4, da versão inicial do art. 5º, da Constituição, houve quem viesse a considerar esta decisão como inconstitucional, sustentando que “*não sendo Macau território nacional, mas apenas território sob a administração portuguesa (...), não parece constitucional tal solução*”. Cf. ISALTINO MORAIS, JOSÉ MARIO FERREIRA de ALMEIDA, RICARDO L. LEITE PINTO, *Constituição República Portuguesa anotada e comentada, Lisboa, Rei dos Livros, 1983, p. 255.*

161 Macau integraria o círculo eleitoral para os eleitores portugueses de fora da Europa.

162 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 139, Suplemento, de 15 de junho de 1976.*

163 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 146, Suplemento, de 24 de junho de 1976.*

164 Não obstante ter sido feito um aditamento, em 1980, ao Decreto-Lei n.º 319-A/76. Esse aditamento, que consta da Lei n.º 45/80, destinou-se a definir os procedimentos a seguir quando houvesse lugar à realização da segunda volta nas eleições presidenciais. Cf. *Diário da República, I Série, n.º 280, Suplemento, de 4 de dezembro de 1980.*

165 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 272, Suplemento, de 26 de novembro de 1985. Esta lei seria posteriormente rectificada, por Declaração publicada no Diário da República, I Série, n.º 289, de 6 de dezembro de 1985.*

166 Cf. a este respeito, M.ª FÁTIMA ABRANTES MENDES, JORGE MIGUÉIS, *Eleição do Presidente da República – Legislação Atualizada, anotada e comentada, Vila Franca de Xira, Edição dos autores, 1995, p. 14.*

167 Esta alteração resultava do projecto de revisão constitucional apresentado pela AD (Aliança Democrática, coligação que juntava o PPD/PSD, o CDS e o PPM). Cf. *Diário da Assembleia da República, II Série, n.º 57, de 27 de abril de 1981, p. 2341.*

168 Cf. *Diário da República, I Série, n.º 47, de 26 de fevereiro de 1988.*

**ix) 9ª alteração**

A 9ª alteração, constante da Lei nº 31/91<sup>169</sup>, veio substituir as disposições anteriores referentes à realização de sondagens, bem como os prazos para a sua publicação ou difusão durante o período de campanha eleitoral. Assim, enquanto na versão inicial da lei eleitoral a proibição de publicação ou difusão dos resultados dos inquéritos realizados abrangia todo o período de campanha, agora essa limitação abrangia apenas os sete dias anteriores ao dia da votação.

**x) 10ª alteração**

A décima alteração, definida pela Lei nº 72/93<sup>170</sup>, veio alterar as regras de financiamento das campanhas eleitorais e os montantes máximos e mínimos de despesa permitidos por cada candidatura.

**xi) 11ª alteração**

A décima primeira alteração foi provocada pela Lei nº 11/95<sup>171</sup> e teve como principal objectivo a admissão para certos eleitores, em certas circunstâncias, do voto antecipado. Na terceira alteração já se tinha admitido o voto por representante para uma determinada categoria de eleitores e a Lei nº 11/95 vinha agora permitir que os militares, os agentes de forças de segurança, os trabalhadores marítimos, aeronáuticos, ferroviários, rodoviários de longo curso, os eleitores internados em hospitais, bem como os presos não privados de direitos políticos, pudessem, desde que o justificassem, votar antecipadamente.

**xii) 12ª alteração**

A décima segunda alteração, resultante da Lei nº 35/95<sup>172</sup>, promoveu a definição de no-

vas regras para a utilização dos tempos de antena a utilizar pelas candidaturas, tanto nas estações públicas como nas privadas de rádio e televisão.

**xiii) 13ª alteração**

A décima terceira alteração, provocada pela Lei nº 110/97<sup>173</sup>, limita-se a definir novas exigências documentais para os proponentes das candidaturas à Presidência da República. Apesar de surgir após a promulgação da revisão constitucional de 1997, ainda não reflecte nenhuma das mudanças nela consubstanciadas, desde logo porque a nova lei de revisão só entraria em vigor no dia 5 de outubro<sup>174</sup>, ou seja, dezanove dias depois da publicação da lei nº 110/97.

**xiv) 14ª alteração**

A décima quarta alteração, instituída pela Lei Orgânica nº 3/2000<sup>175</sup>, reflecte, como não poderia deixar de ser, a mudança introduzida pela revisão constitucional de 1997. Era uma alteração que a Constituição exigia<sup>176</sup> e que a proximidade de novas eleições presidenciais não permitia adiar<sup>177</sup>. E em que se traduziu a mudança determinada pela revisão constitucional? Traduziu-se, desde logo, na ad-

missão do voto dos emigrantes na eleição do Presidente da República, ainda que nas condições que ela própria determinava. É certo que se continuava a fazer a distinção entre os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os portugueses que residem no estrangeiro, mas não é menos certo que se tinha aberto a porta do colégio eleitoral do Presidente da República aos portugueses que não residissem em território nacional. É também verdade que esta solução ainda não traduzia o que os Deputados do PPD e do CDS tinham defendido na Assembleia Constituinte, tão pouco o que Sá Carneiro, em 1979, e a Aliança Democrática, em 1981, propuseram<sup>178</sup>, mas já se aproximava mais das posições de quantos não aceitavam uma atitude de objectiva discriminação em relação aos emigrantes portugueses<sup>179</sup>. Estávamos, afinal, perante “*uma solução compromissória entre duas teses – a totalmente contrária e a favorável, sem limites – que, sobre o tema, se defrontaram durante vinte anos no Parlamento e na opinião pública portuguesa*”<sup>180</sup>.

Para a alteração verificada tinham concorrido essencialmente três projectos de revisão constitucional, apresentados pelo CDS-

178 Cf. FRANCISCO SÁ CARNEIRO, *Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1979, p. 91, e *Projecto de Revisão Constitucional do PSD, do CDS e do PPM*, in *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 57, de 27 de abril de 1981, p. 2341.

179 Também Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, num projecto de revisão constitucional que publicamente apresentaram, defenderam a atribuição do direito de voto aos emigrantes, em nome do que afirmaram ser o “*rigor dos princípios*”, propondo a seguinte redacção para o texto constitucional: “*O Presidente da República é eleito por sufrágio directo dos cidadãos portugueses eleitores*”. No entanto, assumindo que esta fórmula pudesse “*envolver o risco de permitir interferências exteriores, ainda que indirectas, nessa eleição*”, sugeriram como redacção alternativa: “*O Presidente da República é eleito por sufrágio directo dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional e em Macau e dos recenseados no estrangeiro que se encontrem naqueles territórios na data da eleição*”. Cf. A. BARBOSA de MELO, J. M. CARDOSO da COSTA, J. C. VIEIRA de ANDRADE, *Estudo e Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1981, p. 174.

180 Cf. JORGE MIRANDA, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, «Voto dos Cidadãos Portugueses Residentes no Estrangeiro na Eleição do Presidente da República», in *O Direito*, Ano 132º, 2000, I-II, (Janeiro-Junho), p. 8

173 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 214, de 16 de setembro de 1997.

174 A Lei Constitucional nº 1/97 foi aprovada a 3 de setembro, promulgada a 4 de setembro, referendada a 5 de setembro e publicada a 20 de setembro. Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 218, de 20 de setembro de 1997.

175 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 195, de 24 de agosto de 2000.

176 Que exigia e que na opinião de muitos incompreensivelmente tardava. É disso exemplo o testemunho de Marcelo Rebelo de Sousa e José de Melo Alexandrino, quando afirmaram que “*a inovação de 1997 quanto ao voto dos residentes no estrangeiro – verdadeiramente estrutural e estruturante – permanece, na parte em que não é aplicável o artigo 297º, letra morta, por ausência de lei, em manifesta inconstitucionalidade por omissão e por acção (violação do princípio da igualdade, que veda que votem ou deixem de votar cidadãos só por causa da data do seu recenseamento para efeito de eleição parlamentar)*”. Cf. MARCELO REBELO de SOUSA, JOSÉ de MELO ALEXANDRINO, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, LEX, 2000, pp. 240-241.

177 As eleições presidenciais realizar-se-iam a 14 de janeiro de 2001.

169 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 165, de 20 de julho de 1991.

170 Lei que regula o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 280, 1º Suplemento, de 30 de novembro de 1993.

171 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 95, de 22 de abril de 1995.

172 Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 190, de 18 de agosto de 1995.

-Partido Popular, partido que deu “o tiro de partida para a IV revisão constitucional”<sup>181</sup>, pelo PS e pelo PSD. Nesta matéria, propôs o CDS-PP, que “os cidadãos portugueses não residentes no território nacional exercerão o seu direito de voto em termos a definir por lei”<sup>182</sup>; defendeu o PS, que os “recenseados no estrangeiro, desde que não sejam havidos também como cidadãos do Estado onde residam e tenham tido residência habitual no território nacional durante, pelo menos, 5 dos últimos 15 anos”<sup>183</sup>; e sustentou o PSD, que “a lei determina o modo de recenseamento e o exercício do direito de voto dos portugueses residentes no estrangeiro”<sup>184</sup>. Como se constata, também o PS, vinte e um anos depois da aprovação da Constituição, aceitava, com as condições expostas, a atribuição do direito de voto aos portugueses recenseados no estrangeiro. Mas também se verifica que o CDS-PP e o PSD quiseram inscrever na Constituição, que o exercício do direito de voto dos residentes além-fronteiras estaria dependente do que a lei viesse a definir. A sua posição, no que ao texto da Constituição diz respeito, já não era formalmente igual àquela que anos antes tinham apresentado, mas mantinham na substância a intenção de não criar qualquer tipo de entrave ou dificuldade no acesso ao voto por parte dos emigrantes. Algum tempo depois, o debate que se travaria e, principalmente, o Acordo de Revisão firmado entre o PS e o PSD, conduziu a “uma postura compromissória e gradualista: (a) a consagração directa do direito de voto dos inscritos nos cadernos até 31 de Dezembro de 1996, tornando intangível esse recenseamento (cfr. art.º 297.º); (b) admissão do alargamento do universo de votantes, através da lei a aprovar por 2/3 (art.º 168.º/6)”<sup>185</sup>. E, por fim, “a «existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional» é o critério determinante

para o reconhecimento de capacidade eleitoral (art.º 121.º/2)”<sup>186</sup>. No fundo, e apesar de admitir o direito de voto aos emigrantes, a Constituição continuava a fazer, “uma clara distinção entre a posição dos residentes no território nacional, (...) e a posição dos cidadãos residentes no estrangeiro”<sup>187</sup>. Não era seguramente a solução pretendida para quem não queria este tipo de distinção, mas era objectivamente a resolução de um velho problema que tantos envolveu e tantos dividiu. Não ficavam, é certo, ultrapassadas nem as críticas, nem as dúvidas, daqueles que continuaram a perguntar “se a regra **uma pessoa – um voto tem cabimento, numa eleição em que as condições de acesso à informação são diferentes e em que não existem mecanismos para diluir essas diferenças**”<sup>188</sup>, mas colocava-se um fim na contenda que durante tanto tempo tinha dividido a meio o Parlamento. A consequência prática conduziu a que a nova lei do recenseamento eleitoral, a lei nº 13/99<sup>189</sup>, dissesse no seu art. 42º, nº 1, que “as inscrições efectuadas em comissão recenseadora sediada no estrangeiro até 31 de Dezembro de 1996, são anotadas nos cadernos de recenseamento e na BDRE com a menção de “eleitor do Presidente da República”. Seguiu-se, coerentemente, o que estava prescrito no art. 297º, da Constituição, mas, numa particularidade que podemos classificar de curiosa, esta disposição não tinha ainda tradução concreta na lei eleitoral do Presidente da República. Só quase três anos depois da revisão constitucional e um ano e quatro meses após a nova lei do recenseamento eleitoral, é que surgiria a Lei orgânica nº 3/2000 a estabelecer que seriam eleitores do Presidente da República, “os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem ins-

critos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data de publicação da presente lei”. Seguindo o critério adoptado anteriormente, vejamos então o que mudou na Constituição e que conduziu ao texto desta lei orgânica.

#### Constituição

(versão inicial e em vigor até à revisão de 1997)  
Art. 124º  
(Eleição)

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores, recenseados no território nacional.
2. O direito de voto é exercido presencialmente no território nacional.

#### Constituição

(texto resultante da revisão de 1997)  
Art. 121º<sup>190</sup>  
(Eleição)

1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.
2. A lei regula o exercício do direito de voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, devendo ter em conta a existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional.
3. O direito de voto no território nacional é exercido presencialmente.

#### Disposições finais e transitórias

Art. 297º  
(Eleição do Presidente da República)

**Consideram-se inscritos no recenseamento eleitoral para a eleição do Presidente da República todos os cidadãos residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República em 31**

181 Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, MÁRIO JOÃO de BRITO FERNANDES, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, AAFDL, 1999, p. 11.

182 Cf. *Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 21, de 1 de fevereiro de 1996*, p. 9.

183 Cf. *Diário da Assembleia da República, II Série-A, nº 27, de 7 de março de 1996*, p. 20.

184 *Ibidem*, p. 54.

185 Cf. JOSÉ MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 116.

186 *Idem, ibidem*.

187 Cf. JORGE MIRANDA, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, «Voto dos Cidadãos Portugueses Residentes no Estrangeiro na Eleição do Presidente da República», in *O Direito, Ano 132º, 2000, 1-11, (Janeiro-Junho)*, p. 8.

188 Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, MÁRIO JOÃO de BRITO FERNANDES, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, AAFDL, 1999, p. 23 (sublinhado nosso).

189 Cf. *Diário da República, I Série-A, nº 68, de 22 de março de 1999*.

190 Nova numeração dada pela revisão de 1997.

de Dezembro de 1996, dependendo as inscrições posteriores da lei prevista no nº 2 do artigo 121º.

**xv) 15ª alteração**

A décima quinta alteração foi determinada pela Lei Orgânica nº 2/2001<sup>191</sup>, que veio redefinir as regras para a concretização do voto antecipado.

**xvi) 16ª alteração**

A décima sexta alteração, introduzida pela Lei Orgânica nº 4/2005<sup>192</sup>, veio estipular que o Presidente da República tinha de convocar as eleições presidenciais com a antecedência mínima de sessenta dias e não de cinquenta como estava estipulado.

**xvii) 17ª alteração**

A décima sétima alteração, trazida pela Lei Orgânica nº 5/2005<sup>193</sup>, publicada aliás no mesmo dia que a Lei Orgânica nº 4/2005, introduz novas e significativas mudanças na lei eleitoral do Presidente da República. Aproximavam-se umas eleições presidenciais<sup>194</sup> e os partidos quiseram manifestar com esta alteração, uma clara vontade política de alargar o colégio eleitoral do Presidente da República. É uma alteração que deve também ser entendida à luz do nº 3, do art. 15º, da Constituição, e das alterações que lhe foram introduzidas pela revisão constitucional de 1989 e, principalmente, da revisão constitucional de 2001<sup>195</sup>. Para melhor compreensão do que pretendemos dizer é útil compararmos o que estava definido na lei orgânica nº 3/2000, quanto à ca-

pacidade eleitoral activa, e aquilo que esta nova lei orgânica vem agora definir:

Lei eleitoral do P.R.  
(versão da lei orgânica nº 3/2000)  
Art. 1º  
(Capacidade eleitoral activa)

São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data de publicação da presente lei.

Lei eleitoral do P.R.  
(versão da lei orgânica nº 5/2005)  
Art. 1º  
(Capacidade eleitoral activa)

1. *(Igual ao corpo do texto do art. 1º, da lei orgânica nº 3/2000).*  
2. São também eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro que preencham os requisitos seguintes:

- a) Cuja inscrição tenha sido posterior à data referida no número anterior, mas efectuada por transferência de inscrição do território nacional ou de inscrição no estrangeiro anterior àquela data;
  - b) Cuja inscrição tenha sido, ou venha a ser, efectuada com a idade de 18 anos;
  - c) Tenham exercido o direito de voto na última eleição da Assembleia da República.
3. São também eleitores do Presidente da República os cidadãos de outros países de língua portuguesa que residam no território nacional e beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos, nos termos de convenção internacional e em condições de reciprocidade, desde que estejam inscritos como eleitores no território nacional.

Art. 1º A  
(Cidadãos em serviço ou em actividade

de interesse público no estrangeiro)

1. São admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nas seguintes situações:

- a) Titulares de órgãos da União Europeia e de organizações internacionais;
- b) Diplomatas e outros funcionários e agentes em serviço em representações externas do Estado;
- c) Funcionários e agentes das comunidades e da União Europeia e de organizações internacionais;
- d) Professores de escolas portuguesas, como tal reconhecidas pelo Ministério da Educação;
- e) Cooperantes, com estatuto como tal reconhecido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

2. São ainda eleitores do Presidente da República os cônjuges ou equiparados, parentes ou afins que vivam com os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro mencionados no número anterior, desde que preencham os requisitos previstos na presente lei.

Art. 1º B  
(Cidadãos residentes no estrangeiro)

1. São admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República os cidadãos portugueses residentes nos Estados membros da União Europeia ou nos países de língua oficial portuguesa que tenham deixado de ter residência habitual no território nacional há menos de 15 anos.

2. Os cidadãos portugueses residentes nos demais Estados são igualmente admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República no caso de terem deixado de residir habitualmente no território nacional há menos de 10 anos.  
3. São também admitidos ao recenseamento

191 Cf. *Diário da República, I Série-A, nº 197, de 25 de agosto de 2001.*

192 Cf. *Diário da República, I Série-A, nº 173, de 8 de setembro de 2005.*

193 *Ibidem.*

194 Eleições que se realizariam em 22 de janeiro de 2006.

195 Para uma análise comparativa da versão inicial do nº 3, do art. 15º, da Constituição, com a versões resultantes das revisões constitucionais de 1989 e de 2001, cf. MANUEL MONTEIRO, *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percurso*, Lisboa, Universidade Lusitana Editora, 2010, pp. 48-49.

**mento eleitoral do Presidente da República, para além dos casos referidos nos números anteriores, os cidadãos portugueses que se tenham deslocado a Portugal e aí permanecido pelo menos 30 dias nos últimos cinco anos e tenham feito prova de conhecimento da língua portuguesa.**

Como se constata, apesar de no n.º 2, do art. 1.º, da nova lei orgânica n.º 5/2005, se evidenciar a vontade política de alargar o âmbito da atribuição de capacidade eleitoral activa, mantinha-se no n.º 1, deste artigo, uma disposição sem sentido. Como bem salientou Jorge Miguéis, ainda a propósito da lei orgânica n.º 3/2000 e na expectativa de que o legislador corrigisse a sua orientação, “*não parece, (...), curial que, para cada eleição presidencial, haja uma data de referência*”<sup>196</sup>. Não foi ouvido!

Já o n.º 3, deste mesmo art. 1.º, atribui a estrangeiros a capacidade eleitoral activa, mas a estrangeiros de língua portuguesa que não só beneficiem de estatuto de igualdade de direitos políticos, como residam, de forma permanente, em Portugal e aqui estejam recenseados. É uma tripla condição que se deve verificar: existência de estatuto de igualdade de direitos políticos e residência permanente, algo aliás que está definido no n.º 3, do art. 15.º, da Constituição, bem como a inscrição nos cadernos eleitorais.

Por outro lado, procurando abranger mais cidadãos portugueses residentes no estrangeiro ainda não recenseados, veio esta lei aditar dois novos artigos, o artigo 1.º A e o artigo 1.º B. Neste último, em particular no seu n.º 3, foram definidos critérios de admissão no colégio eleitoral do Presidente da República pretensamente objectivos, mas com um alcance a todos os títulos de difícil compreensão. Na nossa opinião, mais do que considerar que o legislador foi “*demiado longe*”, como refere Jorge Miranda<sup>197</sup>,

196 Cf. JORGE MIGUÉIS, *Lei do Recenseamento Eleitoral – Actualizada e anotada*, Lisboa, Torres Novas, Gráfica Almondina, 2002, p. 91

197 Cf. JORGE MIRANDA, «anotação ao art. 121.º, n.º

consideramos que apenas pretendeu criar a ilusão de uma enorme abrangência, mas uma abrangência de difícil ou impossível concretização. Tudo seria corrigido, como veremos.

#### xviii) 18.ª alteração

A décima oitava alteração surge através da Lei Orgânica n.º 3/2010<sup>198</sup>. Foi uma alteração que de novo alterou os requisitos de atribuição da capacidade eleitoral activa e alargou o regime previamente estabelecido para o exercício do voto antecipado. No que respeita à capacidade eleitoral activa estamos diante uma alteração verdadeiramente estruturante, que consolidou neste domínio, de então para cá, o regime jurídico de eleição do Presidente da República. E fê-lo a dois títulos. Por um lado, ao estabelecer no seu art. 1.º (ver texto comparativo seguinte), um requisito de *quase* igualdade entre os portugueses recenseados no território nacional e os portugueses recenseados no estrangeiro; por outro lado, ao definir no seu art. 1.º B<sup>199</sup> ((ver texto comparativo seguinte), que ***a nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro eram prova suficiente de efectiva ligação à comunidade nacional.***

#### Lei eleitoral do P.R. (versão da lei orgânica n.º 5/2005) Art. 1.º (Capacidade eleitoral activa)

1. São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos

1», in Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, v. II, 2.ª ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2018, p. 373.

198 Cf. *Diário da República*, I Série, n.º 241, de 15 de dezembro de 2010.

199 Referimo-nos apenas ao art. 1.º B, uma vez que o art. 1.º A, da lei orgânica n.º 5/2005, foi revogado pela lei orgânica n.º 3/2010.

eleitorais para a eleição da Assembleia da República à data de publicação da presente lei.

2. São também eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no estrangeiro que preencham os requisitos seguintes:

a) Cujas inscrições tenham sido posteriores à data referida no número anterior, mas efectuada por transferência de inscrição do território nacional ou de inscrição no estrangeiro anterior àquela data;  
b) Cujas inscrições tenham sido, ou venham a ser, efectuada com a idade de 18 anos;  
c) Tenham exercido o direito de voto na última eleição da Assembleia da República.

3. São também eleitores do Presidente da República os cidadãos de outros países de língua portuguesa que residam no território nacional e beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos, nos termos de convenção internacional e em condições de reciprocidade, desde que estejam inscritos como eleitores no território nacional.

#### Lei eleitoral do P.R. (versão da lei orgânica n.º 3/2010) Art. 1.º (Capacidade eleitoral activa)

**1. São eleitores do Presidente da República os cidadãos portugueses recenseados no território nacional e os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro que se encontrem inscritos nos cadernos do recenseamento eleitoral nacional.**

**2. Revoga o n.º 2, do art. 1.º, da lei orgânica n.º 5/2005.**

**3. Sem alteração.**

#### Lei eleitoral do P.R. (versão da lei orgânica n.º 5/2005) Art. 1.º B (Cidadãos residentes no estrangeiro)

1 - São admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República os

cidadãos portugueses residentes nos Estados membros da União Europeia ou nos países de língua oficial portuguesa que tenham deixado de ter residência habitual no território nacional há menos de 15 anos.

2 - Os cidadãos portugueses residentes nos demais Estados são igualmente admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República no caso de terem deixado de residir habitualmente no território nacional há menos de 10 anos.

3 - São também admitidos ao recenseamento eleitoral do Presidente da República, para além dos casos referidos nos números anteriores, os cidadãos portugueses que se tenham deslocado a Portugal e aí permanecido pelo menos 30 dias nos últimos cinco anos e tenham feito prova de conhecimento da língua portuguesa.

**Lei eleitoral do P.R.  
(versão da lei orgânica n.º 3/2010)  
Art. 1.º B  
(Cidadãos residentes no estrangeiro)**

**A nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro são provas suficientes da existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional.**

Como se constata, para trás ficava um longo percurso, feito com dúvidas, com incertezas e até com resistências, de quantos não concordavam com a abertura introduzida pela nova lei orgânica, mas para o futuro ficava a consagração da ideia que na Constituinte tinha sido defendida pelo PSD e pelo CDS. No entanto, apesar desta estruturante alteração, não deixamos de sublinhar que a igualdade entre portugueses recenseados em Portugal e portugueses recenseados no estrangeiro ainda não era plena, e daí a nossa anterior expressão de “quase igualdade”. É isto pela seguinte razão: enquanto no território nacional o recenseamento era obrigatório e essa obrigatoriedade se efectivava através de inscrição automática nos cader-

nos do recenseamento, inscrição essa determinada pela Lei n.º 47/2008<sup>200</sup>, no estrangeiro a inscrição no recenseamento continuava a ser voluntária (art. 4.º, alínea a), da lei do recenseamento eleitoral). A plena igualdade só se alcançaria dez anos mais tarde, como iremos verificar.

Importa de igual modo ter presente, que este diploma também serviu para alargar e uniformizar o voto antecipado. Neste último caso, estava em causa definir o mesmo regime para o exercício desse voto nas eleições para a Presidência da República, Assembleia da República e Autarquias Locais, assim como para o referendo nacional e local. No primeiro, tratava-se essencialmente de admitir que o voto antecipado também pudesse ser exercido pelos “*estudantes inscritos em instituições de ensino ou que as frequentem ao abrigo de programas de intercâmbio*” (art. 70.º-A, n.º 4, alínea d)) e já não apenas aos “*estudantes de escolas superiores, ao abrigo de programas de intercâmbio*”, como estava definido no art. 70.º-A, n.º 2, alínea d), da lei orgânica n.º 3/2000, de 24 de agosto.

**xix) 19.ª alteração**

A décima nona alteração foi feita através da Lei Orgânica n.º 1/2011<sup>201</sup> e surge na sequência da resolução do Conselho de Ministros, n.º 13/2011<sup>202</sup>, de exoneração dos Governadores Civis, exoneração essa que correspondia à vontade do Governo em proceder à extinção dos Governos Civis. Tornava-se assim necessário transferir as competências relativas a actos relacionados com as campanhas eleitorais, que até aí estavam na sua alçada.

**xx) 20.ª alteração**

A vigésima alteração esteve a cargo da Lei n.º 72-A/2015<sup>203</sup> e destinou-se, essencialmen-

200 Lei que procedeu à quarta alteração da lei n.º 13/99 (lei do recenseamento eleitoral). Cf. Diário da República, I Série, n.º 165, de 27 de agosto de 2008.

201 Cf. Diário da República, I Série, n.º 230, de 30 de novembro de 2011.

202 Cf. Diário da República, II Série, n.º 124, de 30 de junho de 2011.

203 Cf. Diário da República, I Série, n.º 142, de 23 de julho de 2015.

te, a definir o regime jurídico da cobertura jornalística durante o período de campanha eleitoral, bem como da utilização da internet, durante esse mesmo tempo, por parte dos órgãos de comunicação social e das candidaturas.

**xxi) 21.ª alteração**

A vigésima primeira alteração resultou da Lei Orgânica n.º 3/2018<sup>204</sup> e surge quatro dias depois de uma importante mudança verificada na lei do recenseamento eleitoral, que foi introduzida pela lei n.º 47/2018<sup>205</sup>, e que veio alargar a inscrição automática na base de dados do recenseamento, dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro<sup>206</sup>. Ficava instituído um só regime do recenseamento eleitoral para todos os cidadãos portugueses, sem qualquer distinção, e dava-se deste modo seguimento concreto e prático à norma instituída pela Lei Orgânica n.º 3/2010, que indicava a nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro, como prova suficiente de efectiva ligação à comunidade nacional. Aderia-se ao critério da nacionalidade, como único critério para a aquisição da capacidade eleitoral activa nas eleições presidenciais, e afastavam-se todos os normais procedimentos decorrentes da inscrição voluntária por parte dos cidadãos que no estrangeiro se quisessem recensear.

É, pois, neste contexto que surge a vigésima primeira alteração à lei eleitoral do Presidente da República, uma alteração que se destinou a definir o chamado “voto

204 Cf. Diário da República, I Série, n.º 158, de 17 de agosto de 2018.

205 Cf. Diário da República, I Série, n.º 155, de 13 de agosto de 2018.

206 Para Vital Moreira, a inscrição automática no recenseamento dos portugueses residentes no estrangeiro, “*independentemente de qualquer laço com a comunidade nacional, (...) defrauda o requisito do n.º 2 do art. 121.º da CRP, na redação de 1997*”. Cf. VITAL MOREIRA, «A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira, José Domingues, (coord.), *Dois Séculos de Constitucionalismo Eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2021, p. 506 [Disponível in [http://repositorio.ulusiada.pt/bits-tream/11067/5850/3/actas\\_18.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bits-tream/11067/5850/3/actas_18.pdf)].

*antecipado em mobilidade*” (art. 70º-A), conferido a “*todos os eleitores recenseados no território nacional que nele pretendam exercer o seu direito de voto*”. Se, por um lado, se pretendia facilitar o exercício do direito de voto para quantos estivessem impossibilitados de o fazer no dia das eleições, era indiscutível que também se desejava tentar atenuar as persistentes taxas de abstenção.

#### xxii) 22ª alteração

A vigésima segunda alteração foi definida pela Lei Orgânica nº 4/2020<sup>207</sup> e pensada no quadro das eleições presidenciais, que se viriam a realizar no dia 24 de janeiro de 2021. Não estando alheada da situação pandémica provocada pelo Covid-19, esta alteração não só veio promover o alargamento do voto antecipado em mobilidade, como indicar novas regras para a criação de mais secções de voto.

#### xxiii) 23ª alteração

A vigésima terceira alteração, a última e a mais recente, foi instituída pela Lei Orgânica nº 1/2021<sup>208</sup> e destinou-se, essencialmente, a prever e regular a possibilidade de subscrições eletrónicas de candidaturas a Presidente da República. Visou assim facilitar os procedimentos necessários para a apresentação das candidaturas, conferindo aos seus proponentes um meio mais expedito para a referida subscrição.

Feita que está a apresentação e análise, das alterações à lei eleitoral do Presidente da República é tempo de concluir e de enunciar os aspectos que consideramos mais relevantes do estudo agora publicado.

## CONCLUSÕES

I. A lei eleitoral do Presidente da República só surgiu depois de estar aprovada a Constituição e também depois de estar eleita a Assembleia da República. Foi assim que os

207 Cf. *Diário da República*, I Série, nº 220, de 11 de novembro de 2020.

208 Cf. *Diário da República*, I Série, nº 108, de 4 de junho de 2021.

*“Com efeito, se por um lado houve quem tivesse proposto que o Presidente da República fosse eleito por sufrágio directo, antes mesmo da Assembleia Constituinte, houve, por outro, quem tivesse querido que a sua eleição se fizesse de forma indirecta e só após a escolha da Assembleia da República.”*

novos detentores do poder quiseram e foi assim que decidiram. Mas até que essa vontade e essa decisão fossem definitivamente assumidas, outras soluções se apresentaram. Com efeito, se por um lado houve quem tivesse proposto que o Presidente da República fosse eleito por sufrágio directo, antes mesmo da Assembleia Constituinte, houve, por outro, quem tivesse querido que a sua eleição se fizesse de forma indirecta e só após a escolha da Assembleia da República. Esse período, traduzindo os antecedentes da lei eleitoral e da própria Constituição, pode quanto a nós ser caracterizado por quatro momentos:

i) Um primeiro momento, revelador da vontade expressa pela Junta de Salvação Nacional e pelo Programa das Forças Armadas. De acordo com essa vontade, o Presidente da República só poderia ser eleito após a votação da nova Constituição.

ii) Um segundo momento, marcado por uma forte e constante agitação política e social, traduz a defesa feita por Palma Carlos (Primeiro-Ministro do primeiro Governo Provisório) de uma solução que passava pela eleição do Presidente da República, realizada em simultâneo com um referendo sobre uma Constituição provisória. De acordo com esta proposta, a eleição do Presidente da República devia anteceder a própria eleição da Assembleia Constituinte. Sendo uma solução muito inspirada nas teses gaullistas, ela era em tudo distinta da sustentada pela maioria dos membros do seu governo e completamente contrária às forças políticas à época dominantes.

iii) Um terceiro momento, evidencia a imposição feita pelo MFA (Movimento das Forças Armadas) no 1º Pacto MFA-Partidos, ao determinar a eleição indirecta do Presidente da República. Essa eleição deveria ser feita por um colégio eleitoral constituído pela Assembleia da República e pela Assembleia do MFA.

iv) Um quarto momento, resultante das profundas mudanças verificadas depois do 25 de Novembro de 1975, indica a solução que veio a ser consagrada na Constituição aprovada a 2 de abril de 1976: a eleição directa do Presidente da República, através de um sistema eleitoral maioritário a duas voltas. Mas este quarto momento merece ainda ser destacado pela opção constitucional quer quanto à definição dos eleitores do Presidente da República, quer quanto ao local de exercício do direito de voto. Resolvida a forma de eleição, os constituintes ao atribuírem o direito de voto apenas aos portugueses recenseados no território nacional e ao decidirem que o voto teria de ser exercido neste mesmo território, abriam espaço para um debate político que durou até à revisão constitucional de 1997. Na realidade, quando na Constituinte o PS e o PCP quiseram dificultar ou até impedir o voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, ou seja, dos emigrantes, acentuaram-se as cliva-



gens com o PSD e o CDS a propósito da eleição presidencial. E de tal modo assim foi que, apesar da revisão constitucional de 1997, o regime de eleição do Presidente da República só começou a estabilizar em 2010 e só se consolidou em 2018. Seria preciso esperar quarenta e dois anos para que todos os cidadãos portugueses, fosse qual fosse o seu local de residência, tivessem o mesmo tratamento em matéria de recenseamento eleitoral e, por isso, pudessem também ter o mesmo tratamento no acesso ao exercício do direito de voto na eleição do Presidente da República. Significa isto, que mesmo sem a polémica recorrentemente evidenciada a propósito do sistema eleitoral para a Assembleia da República, só há pouco tempo a *questão eleitoral presidencial* foi encerrada.

2. No que respeita à lei eleitoral propriamente dita e, principalmente, às vinte e três alterações a que desde a sua aprovação, em 1976, ela foi sujeita, parece-nos relevante aqui destacar os diplomas que, na nossa opinião, trouxeram mudanças politicamente relevantes. São eles:

- i) O Decreto-lei n.º 472-A/76, de 15 de junho, que ao incluir Macau no território eleitoral permitiu que os portugueses aí residentes pudessem integrar o colégio eleitoral do Presidente da República. Foi um diploma que muitos consideraram ser contrário à Constituição, pelo facto de ser um território sob administração portuguesa (art. 5.º, n.º 4, da versão inicial da Constituição) e não território nacional.
- ii) A Lei orgânica n.º 3/2000, de 24 de agosto, que surge três anos depois da revisão constitucional de 1997. É a revisão que incluiu na Constituição a possibilidade de os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro poderem votar nas eleições presidenciais. É certo que se continuava a fazer a distinção entre os cidadãos portugueses recenseados dentro e fora do território nacional, mas não é menos certo que se abre uma nova fase. É a partir deste momento que se admite a possibilidade de inscrição dos emigran-

tes no recenseamento eleitoral para a eleição do Presidente da República, desde que eles já estivessem inscritos nos cadernos eleitorais para a Assembleia da República. Essa prévia inscrição era prova bastante da “*existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional*”.

- iii) A Lei orgânica n.º 5/2005, de 8 de setembro, que alargou o âmbito de atribuição da capacidade eleitoral activa a portugueses residentes no estrangeiro e concedeu a estrangeiros de língua portuguesa o direito de voto nas eleições presidenciais. Mas, no cumprimento do disposto no art. 15.º, n.º 3, da Constituição, esta lei determinou que esse direito só seria atribuído aos estrangeiros que beneficiassem do estatuto de igualdade de direitos políticos e que residissem permanentemente em Portugal.
- iv) A Lei orgânica n.º 3/2010, de 15 de dezembro, que veio colocar um ponto final na necessária ligação entre a inscrição nos cadernos eleitorais da Assembleia da República e a admissão no recenseamento para a eleição do Presidente da República. Fê-lo ao definir que a *nacionalidade portuguesa e a inscrição no recenseamento eleitoral no estrangeiro são provas suficientes da existência de laços de efectiva ligação à comunidade nacional*. Vingava o critério da nacionalidade sobre o critério do domicílio e iniciava-se a nova fase da eleição do Presidente da República.
- v) A par destas alterações deve, por último, ser realçada a mudança introduzida pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto, que alargou a inscrição automática nos cadernos de recenseamento eleitoral aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. Mesmo que não estejamos diante uma alteração formal da lei eleitoral do Presidente da República, não podemos deixar de assinalá-la. E não podemos deixar de o fazer, uma vez que as suas disposições estão directamente relacionadas com a efectiva concretização do exercício do direito de voto dos emigrantes portugueses.

E deste modo concluímos o estudo sobre

a lei eleitoral do Presidente da República. É um estudo não limitado aos aspectos de natureza formal e processual e que procurou ir ao encontro das posições políticas que a eleição presidencial, antes e depois da aprovação da Constituição, nunca deixou de promover. Esperamos que o trabalho realizado, inserido como inicialmente dissemos num projecto de análise de todas as leis eleitorais *políticas* da III República, possa contribuir para uma contínua consciencialização sobre a importância que a legislação eleitoral sempre possuiu e possui em qualquer regime político.

## Bibliografia

### Fontes documentais

*Acta da reunião da 5.ª Comissão da Assembleia Constituinte*, de 14 de agosto de 1975

*Acta da reunião da 5.ª Comissão da Assembleia Constituinte*, de 26 de fevereiro de 1976  
*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 16, Suplemento, de 24 de julho 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 92, de 10 de dezembro de 1975

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

*Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 115, de 6 de março de 1976

*Diário da Assembleia da República*, II Série, n.º 57, de 27 de abril de 1981

### Fontes legislativas

*Constituição da República Portuguesa de 1976*

*Decreto n.º 3.701*, de 27 de dezembro de 1917 (Determina que o Presidente do Ministério

assume as funções de Presidente da República)

*Decreto n.º 3.907*, de 11 de março de 1918 (Estabelece o direito de voto para todos os cidadãos do sexo masculino, maiores de vinte e um anos)

*Decreto n.º 3.997*, de 30 de março de 1918 (Estabelece o sufrágio directo na eleição do Presidente da República)

*Decreto n.º 12.740*, de 29 de novembro de 1926 (Determina que as funções de Presidente da República sejam desempenhadas pelo Presidente do Governo)

*Decreto n.º 14.802*, de 27 de dezembro de 1927 (Lei do recenseamento eleitoral)

*Decreto n.º 15.063*, de 25 de fevereiro de 1928 (Lei eleitoral para o Presidente da República)

*Decreto-Lei n.º 621-A/74*, de 15 de novembro de 1974 (Lei eleitoral para a Assembleia Constituinte)

*Decreto-Lei n.º 621-C/74*, de 15 de novembro de 1974 (Lei eleitoral para a Assembleia Constituinte)

*Decreto-Lei n.º 114-A/75*, de 7 de março de 1975 (Estabelece as regras para a participação nas eleições para a Assembleia Constituinte, dos eleitores residentes no estrangeiro)

*Decreto-Lei n.º 319-A/76*, de 3 de maio de 1976 (Lei eleitoral do Presidente da República)

*Decreto-Lei n.º 377-A/76*, de 19 de maio de 1976 (1ª alteração à lei eleitoral do P.R.: isenta do pagamento de taxas as certidões necessárias para a participação em actos eleitorais)

*Decreto-Lei n.º 445-A/76*, de 4 de junho de 1976 (2ª alteração à lei eleitoral do P.R.: define as regras sobre tempos de antena)

*Decreto-Lei n.º 456-A/76*, de 8 de junho de 1976 (3ª alteração à lei eleitoral do P.R.:

estabelece a possibilidade de o exercício do direito de voto ser feito por representante)

*Decreto-Lei n.º 472-A/76*, de 15 de junho de 1976 (4ª alteração à lei eleitoral do P.R.: inclui Macau no território eleitoral português)

*Decreto-Lei n.º 472-B/76*, de 15 de junho de 1976 (5ª alteração à lei eleitoral do P.R.: estabelece novas regras para a indicação dos delegados das candidaturas nas mesas de voto)

*Decreto-Lei n.º 495-A/76*, 24 de junho de 1976 (6ª alteração à lei eleitoral do P.R.: estabelece que na assembleia de apuramento geral dos votos, o presidente do Supremo Tribunal de Justiça tem voto de qualidade)

*Decreto-Lei n.º 55/88*, de 26 de fevereiro de 1988 (8ª alteração à lei eleitoral do P.R.: dispensa a exigência de reconhecimento notarial da assinatura dos delegados de saúde, nos certificados comprovativos de doença ou deficiência física apresentados no acto eleitoral)

*Lei n.º 45/80*, de 4 de dezembro de 1980 (Aditamento à lei eleitoral do P.R.: define os procedimentos a seguir quando houvesse lugar à realização de segunda volta nas eleições presidenciais)

*Lei n.º 143/85*, de 26 de novembro de 1985 (7ª alteração à lei eleitoral do P.R.: estabelece que os votos em branco não serão contabilizados para o apuramento dos votos validamente expressos e atribui ao Tribunal Constitucional as competências que estavam na alçada do Supremo Tribunal de Justiça)

*Lei n.º 31/91*, de 20 de julho de 1991 (9ª alteração à lei eleitoral do P.R.: altera as regras sobre a realização e publicação dos resultados das sondagens)

*Lei n.º 72/93*, de 30 de novembro de 1993 (10ª alteração à lei eleitoral do P.R.: muda as regras de financiamento das campanhas eleitorais e estabelece limites máximos e mínimos nas despesas das candidaturas)

*Lei n.º 11/95*, de 22 de abril de 1995 (11ª al-

teração à lei eleitoral do P.R.: estabelece a possibilidade do voto antecipado).

*Lei n.º 35/95*, de 18 de agosto de 1995 (12ª alteração à lei eleitoral do P.R.: define novas regras para a utilização dos tempos de antena a utilizar pelas candidaturas)

*Lei n.º 110/97*, de 16 de setembro de 1997 (13ª alteração à lei eleitoral do P.R.: define novas regras para a certificação dos proponentes das candidaturas à Presidência da República)

*Lei n.º 13/99*, de 22 de março de 1999 (Estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral)

*Lei n.º 47/2008*, de 27 de agosto de 2008 (Procede à quarta alteração da lei do recenseamento eleitoral e introduz a inscrição automática nos cadernos do recenseamento)

*Lei n.º 72-A/2015*, de 23 de julho de 2015 (20ª alteração à lei eleitoral do P.R.: definiu o regime jurídico da cobertura dos órgãos de comunicação social das candidaturas, bem como das actividades destas no âmbito da internet e das redes sociais)

*Lei n.º 47/2018*, de 13 de agosto de 2018 (Alarga o recenseamento eleitoral automático aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro)

*Lei constitucional n.º 1/74*, de 25 de abril de 1974 (Cria a Junta de Salvação Nacional)

*Lei constitucional n.º 2/74*, de 14 de maio de 1974 (Extingue a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa)

*Lei constitucional n.º 3/74*, de 14 de maio de 1974 (Define a estrutura constitucional transitória)

*Lei constitucional n.º 5/74*, de 12 de julho de 1974 (Altera a lei constitucional 3/74, no que respeita à constituição e responsabilidade política do Governo)

*Lei constitucional n.º 5/75*, de 14 de março de 1975 (Cria o Conselho da Revolução)

*Lei constitucional n.º 6/75*, de 26 de março de 1975 (Altera as leis constitucionais 3/74 e 5/74)

*Lei constitucional n.º 1/76*, de 17 de fevereiro de 1976 (Estatuto orgânico de Macau)

*Lei Constitucional n.º 1/97*, de 20 de setembro de 1997 (Quarta revisão da Constituição)

*Lei constitucional francesa*, de 3 de junho de 1958 (Atribui ao Governo o poder de apresentar um projecto de revisão constitucional)

*Lei Orgânica n.º 3/2000*, de 24 de agosto de 2000 (14.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: define um novo regime jurídico para a eleição do Presidente da República, nomeadamente através da atribuição do direito de voto a cidadãos portugueses residentes no estrangeiro)

*Lei Orgânica n.º 2/2001*, de 25 de agosto de 2001 (15.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: redefine as regras para o exercício do voto antecipado)

*Lei Orgânica n.º 4/2005*, de 8 de setembro de 2005 (16.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: altera o prazo para a marcação da primeira volta das eleições presidenciais)

*Lei Orgânica n.º 5/2005*, de 8 de setembro de 2005 (17.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: alarga o âmbito da atribuição da capacidade eleitoral activa, estabelecendo novos critérios para a admissão ao recenseamento eleitoral nas eleições para o Presidente da República)

*Lei Orgânica n.º 3/2010*, de 15 de dezembro de 2010 (18.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: redefine os critérios para a atribuição da capacidade eleitoral activa e alarga o regime do exercício do voto antecipado)

*Lei Orgânica n.º 1/2011*, de 30 de novembro de 2011 (19.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: transfere as competências dos governos civis e dos governadores civis, relativamente a actos relacionados com as candidaturas e

as campanhas eleitorais, para outras entidades da Administração Pública, em particular para os Presidentes de Câmara)

*Lei Orgânica n.º 3/2018*, de 17 de agosto de 2018 (21.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: estabeleceu o voto antecipado em mobilidade)

*Lei Orgânica n.º 4/2020*, de 11 de novembro de 2020 (22.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: alarga o voto em mobilidade)

*Lei Orgânica n.º 1/2021*, de 4 de junho de 2021 (23.ª alteração à lei eleitoral do P.R.: clarifica os requisitos formais de candidatura, nomeadamente no que respeita à identificação dos proponentes, e consagra a subscrição eletrónica das candidaturas)

#### Livros e artigos

**AMARAL**, Diogo Freitas do, *O Antigo Regime e a Revolução – Memórias Políticas (1941-1975)*, Lisboa, Bertrand/Nomen, 1995.

**AVILLEZ**, Maria João, *Soares – Ditadura e Revolução*, Lisboa, Público, 1996.

**BRANDÃO**, Fernando de Castro, *A I República Portuguesa – uma cronologia*, Lisboa, livros Horizonte, 1991.

**BRITO**, Carlos, *Álvaro Cunhal, Sete Fôlegos do Combatente - Memórias*, 2.ª ed., Lisboa, Edições: Nelson De Matos, 2010.

**BURDEAU**, Georges, **HAMON**, Francis, **TROPER**, Michel, *Droit Constitutionnel*, 27.ª éd., Paris, LGDJ, 2001.

**CAETANO**, Marcello, *Constituições Portuguesas*, 7.ª ed., Lisboa/São Paulo, Verbo, 1994.

**CAMPINOS**, Jorge, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, p&r–perspectivas & realidades, 1978.

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

**CANOTILHO**, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., 22.ª reimp., Coimbra, Almedina, 2021.

**CARNEIRO**, Francisco Sá, *Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1979.

**CAUPERS**, João, *Breve Reflexão sobre o Estatuto Eleitoral dos Emigrantes*, Lisboa, AA-FDL, 1988.

**CHORÃO**, Luís Bigotte, *A crise da República e a Ditadura Militar*, 2.ª ed., Lisboa, Sextante Editora, 2010.

**CHORÃO**, Luís Bigotte, **REZOLA**, Maria Inácia, «Adelino Hermitério da Palma Carlos», in Fernando de Sousa, Conceição Meireles Pereira, *Os Primeiros-Ministros de Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, vol. III, 202, pp. 372-411 (no prelo).

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

- *Lições de Ciência Política e Direito Constitucional – Eleições, Referendo, Partidos Políticos e Sistemas Constitucionais Comparados*, 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 da, «O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português», in *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), 1994 (1.º-2.º), pp. 237-265.

**CUNHAL**, Álvaro, *A Revolução Portuguesa – O Passado e o Futuro*, 2.ª ed., Lisboa, Edições Avante, 1994.

**DINIS**, Nádia, *Impacto das remessas no crescimento económico de Portugal: 1975 a 2010*, disponível in [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6276/1/Nadia%20Dinis\\_TESE\\_FINAL.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/6276/1/Nadia%20Dinis_TESE_FINAL.pdf)

**FAVOREU**, Louis, et al, *Droit constitutionnel*, 21<sup>ª</sup> éd., Paris, Dalloz, 2019.

**MAGALHÃES**, José, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999.

**MATOS**, Luis Salgado de «Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal – o caso português», in *Análise Social*, vol. XIX (76), 1983, 2<sup>º</sup>, pp. 235-260.

**MELO**, A. Barbosa de, **COSTA**, J. M. Cardoso da, **ANDRADE**, J. C. Vieira de, *Estudo e Projecto de Revisão Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1981.

**MENDES**, M<sup>ª</sup>. Fátima Abrantes, **MIGUÉIS**, Jorge, *Eleição do Presidente da República – Legislação Atualizada, anotada e comentada*, Vila Franca de Xira, Edição dos autores, 1995.

**MIGUÉIS**, Jorge, *Lei do Recenseamento Eleitoral – Atualizada e anotada*, Lisboa, Torres Novas, Gráfica Almondina, 2002.

**MIRANDA**, Jorge,  
- *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978.  
- «A Eleição do Presidente da República em Portugal», in *POLIS*, n<sup>º</sup> 2 (1995), pp. 29-50.  
- *Da Revolução À Constituição – Memórias da Assembleia Constituinte*, Cascais, Principia, 2015.

**MIRANDA**, Jorge, **PINHEIRO**, Alexandre Sousa, «Voto dos Cidadãos Portugueses Residentes no Estrangeiro na Eleição do Presidente da República», in *O Direito*, Ano 132<sup>º</sup>, 2000, 1-11, (Janeiro-Junho), pp. 7-14.

**MIRANDA**, Jorge, «anotação aos arts. 121<sup>º</sup> e 124<sup>º</sup>», in Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, v. II, 2<sup>a</sup> ed., Lisboa, Universidade Católica Editora, 2018.

**MONTEIRO**, Manuel,  
- *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percurso*, Lisboa, Universi-

dade Lusíada Editora, 2010.  
- «Os Antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República», in *POLIS*, n<sup>º</sup> 1, (II Série), janeiro/junho 2020, pp. 51-70.

**MORAIS**, Isaltino, **ALMEIDA**, José Mário Ferreira de, **PINTO**, Ricardo L. Leite, *Constituição República Portuguesa anotada e comentada*, Lisboa, Rei dos Livros, 1983.

**MOREIRA**, Vital,  
- «Estudos sobre a Constituição – A Formação dos «Princípios Fundamentais» da Constituição (Trabalhos preparatórios inéditos)», in [https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes\\_Constituente/metadata01470445i.html](https://app.parlamento.pt/LivrosOnLine/Vozes_Constituente/metadata01470445i.html)  
- «A eleição direta do Presidente da República na história constitucional portuguesa», in Vital Moreira, José Domingues, (coord.), *Dois Séculos de Constitucionalismo Eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2021, pp. 479-480 [Disponível in [http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas\\_18.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5850/3/actas_18.pdf)].

**OSÓRIO**, Helena Sanches, *Um Só Rosto Uma Só Fé – Conversas com Adelino da Palma Carlos*, Lisboa, Edições Referendo, 1988.

**OTERO**, Paulo, *Direito Constitucional Português*, vol. II, reimp. da edição de abril de 2010, Coimbra, Almedina, 2017.

**PINHEIRO**, Alexandre Sousa, **FERNANDES**, Mário João de Brito, *Comentário à IV Revisão Constitucional*, Lisboa, AAFDL, 1999.

**PINTO**, Jaime Nogueira, *Nobre Povo – Os Anos da República*, Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010.

**PINTO**, Ricardo Leite, *Neo-Republicanism, Democracia e Constituição*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2006.

**QUINTAS**, José Manuel, «Eleições para a Presidência da República», in Fernando Rosas, J. M. Brandão, (dir.), *Dicionário de História do ESTADO NOVO*, v. I, Venda Nova, Bertrand Editora, 1996, p. 291.

**RAMOS**, Rui, «A revolução de 25 de Abril e o PREC (1974-1976)», in Rui Ramos (coord.), Bernardo Vasconcelos e Sousa, Nuno Gonçalo Monteiro, *História de Portugal*, 4<sup>a</sup> ed., Lisboa, A Esfera dos Livros, 2010, pp. 705-777.

**SAMARA**, Maria Alice, «Sidonismo e restauração da República. Uma «encruzilhada de paixões contraditórias»», in Fernando Rosas, M.<sup>a</sup> Fernanda Rolo, (coord.), *História da Primeira República Portuguesa*, 2<sup>a</sup> ed., Lisboa, Tinta da China, 2011, pp. 371-395.

**SILVA**, Armando B. Malheiro da, «Uma experiência presidencialista em Portugal, 1917-1918», in *FORUM* 32, Jul-Dez 2002, pp. 257-286.

**SOUSA**, Marcelo Rebelo de, *A Revolução e o Nascimento do PPD*, 1<sup>º</sup> vol., Lisboa, Bertrand, 2000.

**SOUSA**, Marcelo Rebelo de, **ALEXANDRINO**, José de Melo, *Constituição da República Portuguesa Comentada*, Lisboa, LEX, 2000.